

VIGGO SJØQVIST: Danmarks Udenrigspolitik 1933-1940. Udgiverselskab for Danmarks nyeste Historie. København, Gyldendal, 1966. 417 s. 39,50 kr.

Studiet af dansk udenrigspolitik er foregået i spring. Det synes at være udsprunget af enkelte forskeres særlige interesse for bestemte tidsperioder eller enkeltpersoner. Ingen dansk forsker har hidtil vist interesse for de generelle aspekter af Danmarks eller tilsvarende småstaters forhold til andre stater anskuet som en del af det til enhver tid bestående internationale system.¹ Man kan opregne en lang række enkeltafhandlinger om væsentlige sider af dansk udenrigspolitik til forskellige tider,² men ingen af disse er udarbejdet med det formål at skabe en syntese eller helhedsopfattelse af, hvilke faktorer der kan antages at have været af betydning for de mennesker, der til forskellige tider har påtaget sig eller fået pålagt det hverv at varetage Danmarks interesser i forholdet til andre stater.³

Dette forhold må man tage i betragtning ved gennemlæsningen, vurderingen og benyttelsen af alle enkeltafhandlinger om Danmarks udenrigspolitik. Det gælder også overarkivar, dr. phil. Viggo Sjøqvists nylig fremkomne undersøgelse af Danmarks udenrigspolitik 1933-1940. Forfatteren har ikke haft nogen tradition at støtte sig til. Han har blot af Udgiverselskabet for Danmarks nyeste Historie – hvis arbejdsområde hovedsagelig ligger inden for årene 1940-1945 – fået overdraget den opgave at give en skildring af dansk udenrigspolitik i årene op til Danmarks besættelse den 9. april 1940.

Opgavens løsning er blevet en fremstilling, der i flere henseender er præget af at være en pionerindsats. Ikke alene har Viggo Sjøqvist måttet arbejde uden nogen støtte fra en bredt anerkendt tradition for det udenrigspolitiske studium, han har også i høj grad måttet arbejde uden enkeltundersøgelser af det danske samfund, dets sammensætning, mod-

¹ Et forsøg i denne retning er Annette Baker Fox: *The Power of Small States Diplomacy in World War II*, Chicago 1959. Et nyere bidrag er Robert L. Rothenstein: *Alignment, Nonalignment and Small Powers*, *International Organization*, Vol. XX, 1966, s. 397-418, der udgør en del af et større arbejde om *Alliances and Small Powers: A Historical and Theoretical Analysis*, som er annonceret at ville udkomme i 1967.

² Her tænkes især på Troels Finks to afhandlinger om dansk udenrigspolitik 1894-1909, Viggo Sjøqvists værk om Peter Vedel, Holger Hjelholts arbejde om britisk mægling 1848-1850 og Jørgen Hæstrups forskellige afhandlinger om besættelsestiden. I denne forbindelse kan der også gøres opmærksom på Jørgen Schoubyes afhandling om J. H. E. Bernstorffs udenrigspolitik i dansk historisk forskning, *Historisk Tidsskrift* 12 rk. I, s. 535-607.

³ Trang i denne retning afspejler sig dog i Sven Henningsen: *The Foreign Policy of Denmark* i Black & Thompson (eds.): *Foreign Policies in a World of Change*, New York 1963, s. 89-112, og i Troels Fink: *Fem foredrag om Dansk udenrigspolitik efter 1864*, Århus 1958.

sætninger og hele tilstand i det behandlede tidsrum. Resultatet skal derfor i sig selv anerkendes, fordi vi med Viggo Sjøqvists undersøgelse har fået det første forsøg på seriøst at skildre og søge at forstå, hvad der betingede dansk deltagelse i international politik i de urolige og til stadighed omskiftelige år, der lå mellem dette århundredes to verdenskrige.

Fremstillingen er en let læselig, hovedsageligt kronologisk disponeret gennemgang af fortrinsvis udenrigsministeriets materiale for de pågældende år. I undersøgelsen er også inddraget andet materiale, såsom privatarkiver, affotograferede tyske akter og trykt materiale fra rigsdagstidende og andre samtidige publikationer. Hovedvægten er dog lagt på det udenrigsministerielle aktmateriale, hvis proveniens, opbevaringsmåde og indretning i det hele taget Viggo Sjøqvist utvivlsomt må anses for Danmarks kyndigste kender af. Konsekvenserne af denne overvægt af udenrigsministerielt materiale skal senere søges belyst.

Som allerede nævnt er fremstillingen disponeret kronologisk. Det medfører, at den bevæger sig fra skildringens udgangspunkt – 1933 – til dens afslutning – 1940 – med hovedsagelig en tidsmæssig forbindelse mellem de skildrede enkeltbegivenheder og sider af dansk udenrigspolitik. Efter en indledning (s. 11–33) om ændringer i magtforholdene i Østersøområdet siden 1917, om Folkeforbundet og den kollektive sikkerhed og om enkeltpersoner, der varetog dansk udenrigspolitik, begynder selve fremstillingen med et kapitel om »Det vanskelige år 1933«. Den afsluttes med kapitlet »Mellem håb og frygt«, der efterfølges af en afslutning på 4 sider. Undersøgelsens resultater skal således søges i hele fremstillingen, hvilket desværre medfører, at de har en tilbøjelighed til at forsvinde i den fremadskridende kronologiske beretning, så meget desto mere, som de ikke sættes i nogen indbyrdes forbindelse. Allerede i indledningen anføres imidlertid nogle betragtninger, som er karakteristiske for fremstillingen som helhed. »Man ville ikke erkende – i det mindste ikke officielt – at den klassiske neutralitet var usand, og at dansk neutralitet i praksis betød en tyskvenlig neutralitet«, hedder det s. 19, hvor ideen om den kollektive sikkerhed noget senere betegnes som ny og ukendt. Dette uddybes senere med en omtale af P. Munchs skeptiske opfattelse af Folkeforbundets mulighed for overhovedet at fungere under en stormagtskonflikt (s. 22). I forbindelse med karakteristikker af henholdsvis P. Munch og Th. Stauning fremdrages senere en forespørgsel fra Christmas Møller i 1930 om den nye internationale politik, solidaritetspolitikken (s. 27). Herpå svarede P. Munch – som gengivet s. 28: »For mig står det således, at en stor styrkeprøve mellem forskellige stormagtsgrupper vil være et Ragnarok for Folkeforbundet og en tilstand for den samlede verden, hvor de på forhånd opstillede regler vil være af underordnet betydning«. Denne udtalelse – og hele P. Munchs også

for samtiden konstaterbare omend ikke altid bemærkede snusfornuft i sit syn på Folkeforbundet – kædes ikke umiddelbart sammen med, men får dog videre perspektiv ved forfatterens fremhævelse af P. Munchs pessimisme (s. 26) og manglende tro på, at der i og med skabelsen af Folkeforbundet var skabt nogen sikkerhed for, at stormagtskonflikter ville blive undgået (s. 41 f. Den her anførte henvisning til P. Munchs senere erindringer dækker dog ikke helt argumentationen, idet P. Munchs pessimisme – eller, om man vil, manglende optimisme – ifølge dem var begrundet i det udtalte modsætningsforhold mellem Tyskland og Frankrig, som han ved sin deltagelse i internationale forhandlinger ikke havde undgået at lægge mærke til. Dette modsætningsforhold bestod uafhængigt af, hvilket parti der havde regeringsmagten i de respektive stater).

Viggo Sjøqvists videre argumentation på grundlag af denne konstaterbare pessimisme – eller manglende naivitet – hos den formelt ansvarlige for Danmarks udenrigspolitik i den omhandlede periode skal jeg senere vende tilbage til. Et andet og i den forbindelse vigtigt resultat er forfatterens fastslåen af, at der ikke mellem opposition og regering bestod afgørende uenighed med hensyn til udenrigspolitikken (s. 27), og fremhævelsen af, at selv senere så skarpe kritikere af dansk udenrigspolitik under P. Munchs ledelse som Ole Bjørn Kraft (s. 246) og Christmas Møller (s. 292) i afgørende situationer og ved afgørende beslutninger tilsluttede sig P. Munchs opfattelse og synspunkter og derved tog et medansvar for de truffne beslutninger.

Et tredje vigtigt resultat er Viggo Sjøqvists påpegning af, at Danmark – og dermed den danske regering og rigsdag – var underkastet vilkår, som det ikke selv var herre over og i stand til at ændre (s. 354). Dets ansvarshavende kunne, som det rigtigt fremhæves af forfatteren, ikke i 1933 vide, at Hitler og hans mænd var kommet for at blive »til den bitre ende« (s. 40; hvortil kan bemærkes, at Hitler og hans mænd i 1933 heller ikke kunne vide, at enden ville blive så bitter, som den blev i 1945). I denne forbindelse skal også nævnes forfatterens påvisning af, at der ikke i løbet af 1930'erne viste sig muligheder for at etablere noget sikkerhedsmæssigt nordisk samarbejde (s. 354), samt hans fremhævelse af, hvorledes uenighed mellem hær og flåde og de politiske partiers usikkerhed med hensyn til, hvor langt de ville gå med udgifter til opbygning af forsvaret, i høj grad var medvirkende til, at forsvarssagen – der jo må anskues som del af indenrigspolitikken som helhed – ikke havde den gennemslagskraft, som den efter manges – og vistnok også forfatterens – mening burde have haft (s. 174 f.).

En gennemgang af fremstillingens mange enkeltresultater vil i denne forbindelse føre for vidt, men af særlig interesse – på grund af den store opmærksomhed den i sin tid vakte, og den udnyttelse den blev gjort til genstand for i dansk indenrigspolitisk agitation – finder jeg Viggo

Sjøqvists omhyggelige udredning af omstændighederne omkring Staunings såkaldte lænkehundstale i 1937 (s. 182 ff.), hvoraf det fremgår, hvor stærkt Stauning kunne føle sig personligt såret og ramt af angreb på hans politik og udtalelser (s. 187. Om Stauning med talen har villet give Tyskland nogle meddelelser, som denne stat ikke besad i forvejen (s. 186), forekommer mig imidlertid mindre vel klarlagt). Værdifulde enkeltresultater er endvidere at hente i de grundige gennemgange af de gennem hele perioden førte handelsforhandlinger med andre stater – fortrinsvis Storbritannien og Tyskland. Her har materialet givet et godt udgangspunkt for at få indblik i, hvad disse spørgsmål – isoleret – drejede sig om, hvilke værdier eller goder der stod på spil for henholdsvis Danmark og dets forhandlingspartnere, og hvorledes beslutninger blev truffet på grundlag af den mindste fællesinteresse.

Men netop de meget givende og veloplyste afsnit om handelsforhandlinger og Danmarks hele økonomiske interesse i forhold til udlandet forstærker savnet af en sammenhæng i fremstillingen. De mange enkeltresultater og -konklusioner sættes ikke i indbyrdes forbindelse, og man får intet klart indtryk af forfatterens helhedssyn på Danmarks udenrigspolitik i den omhandlede periode. Som bogen er disponeret og fremlagt, er det i alt for høj grad overladt til den intelligente, den forudindtagede eller den blot nysgerrige læser at drage den samlede konklusion eller finde ud af, med hvilke forudsætninger og bagvedliggende opfattelser Viggo Sjøqvist har søgt at løse den ham betroede opgave.

Den efterfølgende kritik må imidlertid ikke opfattes som specielt rettet mod Viggo Sjøqvist og hans fremstilling. Han har løst en ham stillet opgave på en i mange henseender anerkendelsesværdig og grundig måde. Kritikken har et langt videre formål, idet den vil søge at rejse det spørgsmål, om man overhovedet kan hævde at studere et lands udenrigspolitik – i fortid eller nutid – uden en klar tilkendegivelse af, hvad udenrigspolitik er, hvordan den bliver til, og hvad dens formål er.

Viggo Sjøqvist skriver s. 32: »Ved udgangen af 1932 . . . var der blandt de fire store politiske partier ingen uenighed om, at målet for Danmarks udenrigspolitik var en sikring af landets neutralitet og en aktiv deltagelse i Folkeforbundets arbejde«. Nogle linier senere står der: »Ved årsskiftet 1932/33 var dansk udenrigspolitik hovedopgave dog mere af økonomisk end politisk art«. Senere i fremstillingen kan man støde på udtryk som: »I sommeren og efteråret 1935 kom den italiensk-abessinske strid til at dominere dansk udenrigspolitik« (s. 114), eller: »Det var ikke blot denne mørkere stemning i den internationale politik, der beskæftigede tankerne i Danmark ved dette nytårsskifte [1935/36]. Også på det økonomiske område meldte sig nye vanskeligheder, både i forholdet til England og Tyskland« (s. 125). De anførte citater retter opmærksomheden mod to ting. For det første at forfatteren arbejder med

en vis, ikke nærmere forklaret både sammenhæng og modsætning mellem politik og økonomi i international politik. For det andet at forfatteren – som det iøvrigt fremgår af flere steder i fremstillingen – vel går ud fra Danmarks begrænsede påvirknings- og handlemuligheder i forhold til andre og mere indflydelsesrige stater, men uden helt at klarlægge for læserne, hvori denne begrænsning efter hans opfattelse ligger, hvilke vilkår den skaber for dansk udenrigspolitik, og hvad der under denne begrænsning lå inden for danske udenrigspolitiske beslutningstageres muligheder.

Tager man sammenhængen og modsætningen mellem økonomi og politik først, er det allerede fremhævet, hvorledes redegørelsen for handelsforhandlinger og andre økonomiske mellemværender med andre stater i den pågældende periode er grundig og klar. Den afsluttes med en konklusion, som Viggo Sjøqvist nok lader en anden udtrykke, men som i det store og hele forekommer vel dokumenteret og gennemargumenteret. S. 330 citerer han en britisk forhandler, der i 1940 roste de danske forhandlere for »their almost matchless negotiating skill«. Og han fortsætter: »Disse fremragende forhandlingsevner var dog ikke blot taget i anvendelse ved denne lejlighed, men var blevet anskueliggjort i hele perioden fra 1933 over for såvel englænderne som tyskerne, og de skulle i de kommende »fem forbandede år« nå deres højeste udfoldelse«. Det må opfattes som et positivt udsagn om de forhandlere, der varetog Danmarks interesser i disse forhandlinger, og vi kan i hvert fald drage den slutning, at Viggo Sjøqvist er ganske godt tilfreds med den måde, hvorpå danske økonomiske interesser i forholdet til andre stater blev varetaget i den skildrede periode. Hvem var nu den parlamentarisk ansvarlige for den tilfredsstillende varetagelse af danske økonomiske interesser? Det var P. Munch. Det var ham, der formelt, men også i vid udstrækning i praxis, stod bag udformningen af også den side af Danmarks udenrigspolitik. Hvis Viggo Sjøqvist med den citerede udtalelse har ment, at selve forhandlerne – de udenrigsministerielle embedsmænd, repræsentanterne fra interesseorganisationerne eller andre – besad særlige personlige kvalifikationer, som andre forhandlere i andre spørgsmål ikke havde, fremgår dette for det første ikke tydeligt af udtalelsen, og for det andet må det i så fald få konsekvenser for hele opfattelsen af tilrettelæggelsen og udførelsen af dansk udenrigspolitik. Skellet eller modsætningen mellem økonomi og politik kan muligvis i visse rent forberedende og sagsbehandlende beslutningssituationer være praktisk – således er det almindeligt bekendt, at udenrigsministeriet har opdelt sine kontorer i en politisk-juridisk og økonomisk-politisk afdeling – men for forståelsen af en stats hele udenrigspolitik – opfattet som varetagelsen af denne stats interesser i forholdet til andre stater – vil et sådant skel næppe virke fremmende. Det er givet, at statsmænd og politikere –

dengang og nu – i deres sprogbrug arbejder med et sådant skel. Men da er det netop forskningens opgave at trænge bag denne anvendelse; den kan i hvert fald ikke være bundet af den sprogbrug, som dens »genstande« selv – af mange forskellige grunde – finder formålstjenlig med et alt andet end erkendelsesmæssigt formål.

Viggo Sjøqvist synes i sine betragtninger og analysen af sit materiale at være gået ud fra en snæver sikkerhedspolitisk betragtning. Forenklet formuleret opfatter jeg den således: En stats – i dette tilfælde Danmarks – udenrigspolitik har til formål først og fremmest at opretholde statens selvstændighed med alle til rådighed stående midler, og blandt disse midler indtager forsvaret en central stilling. Den gennemgående undertone af dyster pessimisme og afmægtig sorg over, at Danmark vitterlig blev besat af tyske tropper den 9. april 1940 om morgenen forekommer mig umiskendelig. Jeg er også overbevist om – skønt vi til dato ikke har andre undersøgelser heraf end dem, der er kommet fra stærkere eller svagere engageret side – at denne undertone svarer ganske godt til den fremherskende opfattelse blandt de fleste danskere. Ved at fæstne opmærksomheden udelukkende på »den nationale katastrofe« den 9. april 1940, har man – bevidst eller ubevidst – anskuet og bedømt alle fremtrædende personer og politisk ansvarlige ud fra deres stillingtagen til eller deltagelse i denne enkeltbegivenhed. Men spørgsmålet er, om selve begivenhederne 9. april 1940 eller de beslutninger, der denne dag blev truffet af den danske regering, i sig selv er afgørende for vor forståelse af dansk udenrigspolitik i 1930'erne. Ingen – og allermindst Viggo Sjøqvist – antager, at besættelsen og de dermed forbundne beslutninger ligefrem var anset for attråværdige af nogen dansk politiker med indflydelse på Danmarks udenrigspolitik. Vi kan, indtil andre vidnesbyrd foreligger, gå ud fra – hvad Viggo Sjøqvist da også fremhæver flere steder – at datidens danske ansvarshavende handlede og traf beslutninger uden nogen viden eller formodning om, at Danmark ville blive besat af tyske tropper 9. april 1940. Hvad betyder det så for vor mulighed for at erkende vilkår og forstå processer i den danske udenrigspolitik i 1930'erne, at vi nu er i besiddelse af en viden om, hvad der skete 9. april 1940? Det kan komme til at betyde, hvad den britiske historiker Max Beloff har udtrykt på følgende måde: »Experience suggests, that one's own history may be particularly hard to grasp when it is a question of analyzing decisions that seem to have gone wrong. It then seems natural to talk as though the decisions taken in the past could have been taken in the light of what was later known to be the truth.«⁴ Trods alle forbehold og indrømmelser af, at datidens danske politikere ikke besad samme viden som vi i dag, forekommer det, som om selve opgavens

⁴ Max Beloff: *Foreign Policy and the Democratic Process*, 3rd ed., Baltimore 1966, s. 94.

formulering – at ville forklare og beskrive dansk udenrigspolitik indtil foråret 1940 – i betydeligt omfang har sat 9. april 1940 ind som det faste givne, hvorhenimod danske politikere bevægede sig med søvngængeragtig sindsro.

Det rejser en række principielle metodiske spørgsmål. Er det for det første en forskningsmæssig opgave at fremsætte positivt eller negativt værdiladede udsagn om de genstande – i dette tilfælde de danske politikere i 1930'erne – som søges erkendt i deres indbyrdes samspil? Er det endvidere forskerens opgave at forklare alt, også det som hans materiale muligvis ikke kan give nogen forklaring på? Og endelig: er det ved udforskningen af politiske processer, hvori der deltager mennesker med vidt forskellig individualitet, forudsætninger og forventninger eller med et moderne udtryk »værdisystemer«, forskerens opgave at definere, hvad der burde have været målsætningen for disse mennesker?⁵ Vil vi foretage vurderinger og måske endda domfældelser af fortidens og nutidens mennesker – og især af politikere – må vi gøre det ud fra deres forudsætninger og på grundlag af en nøje undersøgelse af, hvad de selv opfattede som deres målsætning og vilkårene for at virkeliggøre denne. Man kan meget vel vurdere en »politik« efter, om den lykkes eller ej, men det forudsætter, at man først har gjort sig den umage meget omhyggeligt at undersøge, hvad der var målsætningen for denne »politik«.

Allerede i valget af sit kronologiske udgangspunkt – 1933 – anlægger Viggo Sjøqvist en bagudskuende og bedrevidende betragtning. Dette valg kan formentlig kun være begrundet med regeringsskiftet i en fremmed stat, som Danmark i mange henseender stod i et afhængighedsforhold til – bl. a. afsætningsmæssigt. Hvordan påvirkede denne regeringsændring Danmarks afhængighedsforhold – og gav den nye regering udtryk for nye målsætninger eller ønsker om øjeblikkelige og drastiske ændringer i det hidtil bestående forhold mellem de to stater? Disse spørgsmål, der ikke er stillet så direkte af Viggo Sjøqvist, må på grundlag af det af ham fremlagte materiale besvares negativt i den betydning, at det næppe forekom samtidens statsmænd – danske som andre europæiske – at regeringsændringen i Tyskland væsentligt ændrede allerede forlængst erkendte forhold. Selv når man foretager en gennemgang af tyske akter – hvad datidens statsmænd ikke var i stand til – når man til den konklusion, at »indtil 1939 findes praktisk talt ingen omtale af de nordiske lande i referaterne om de udenrigspolitiske overvejelser« (s. 48). Det negativt værdiladede udsagn, som Viggo Sjøqvist s. 50 fremsætter – at datidens danske og nordiske politikere fejlvurderede Hitlers udenrigspolitiske mål over for Danmark og det øvrige Norden – bæres ikke af

⁵ Som eksempler på, at Viggo Sjøqvist selv definerer Danmarks interesser, kan anføres bemærkningerne s. 50 om, at Nordland var lige så udsat som Nordslesvig, og s. 110 om, at man efter juni 1934 »ikke burde være« i tvivl om, at Hitlers vilje var eneafgørende.

nogen dokumentation ud fra materiale, som overhovedet kunne være datidens statsmænd bekendt. Det bygger på vor senere viden om, hvad der i løbet af krigsudviklingen viste sig at blive den tyske regerings målsætning mht. Norden – og hvad den viste sig i stand til at gennemføre. Ifølge Sjøqvist skulle fejlvurderingen bestå i, at man ikke erkendte Hitlers »sataniske livsanskuelse« (s. 47), hvortil blot er at bemærke, at selvom man havde læst *Mein Kampf*, været overbevist modstander af nazismen og parat til at ofre den sidste blodsdråbe i kampen mod dette onde, rokkede det dog ikke en tøddel ved den uomgængelige kendsgerning, at Danmark måtte handle med Tyskland, at vigtige danske samfundsfunktioner var afhængige af forbindelsen med Tyskland, og at Danmark i sit forhold til den sydlige nabostat ikke besad magtmidler, der kunne ændre væsentligt på vilkårene for det uundgåelige og i mange henseender ønskværdige samkvem med både enkeltindivider og grupper i den tyske stat.⁶

Store dele af afhandlingen forekommer at være en spidsfindig og opfindsom jagen efter forklaringer på denne hævdede fejlvurdering. Jeg skal kun fremhæve nogle enkelte, som jeg finder særlig diskutabile.

Allerede i indledningen fremkommer Viggo Sjøqvist med nogle personkarakteristikker, som forekommer væsentlige for forståelsen af den følgende fremstilling. Nu er personkarakteristikker altid vanskelige, fordi vi kun har mulighed for at karakterisere personerne på grundlag af deres ydre adfærd. Dybdepsykologisk testning og deraf følgende karakteristik er endnu ikke blevet gængs – i hvert fald ikke for politikere. Hvad psykologien kan hjælpe os med – når klinisk testning ikke er en mulighed – er til gengæld endnu meget begrænset, da man hverken i individual- eller gruppepsykologien har formået at skaffe sig sikker viden om, hvilken sammenhæng der består mellem ydre adfærd og indre beslutning.⁷ Men én ting lærer psykologien os i hvert fald: hvor forsigtige vi bør være med at formulere udsagn om menneskers psyke. Man må derfor undre sig over, på hvilket grundlag Viggo Sjøqvist finder det forsvarligt at fremsætte den meget kategoriske karakteristik af P. Munch på s. 26: »Men bag denne kølige og rationelle livsopfattelse synes at have ligget et lidenskabeligt temperament, der var blevet tøjlet og behersket gennem en så vældig viljesanspændelse, at det var gået ud over følelseslivet«. Udsagnet er ikke ledsaget af nogen dokumentation,

⁶ Jvf. Kenneth N. Waltz: *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*, New York 1959, s. 238: »If everyone's strategy depends upon everyone else's, then the Hitlers determine in part the action, or better reaction, of those whose ends are worthy and whose means are fastidious«.

⁷ Jvf. min artikel *Konfliktforskningen og de politiske videnskaber*, *Økonomi og Politik*, 40. årg., 1966, s. 142, note 7 og 8. Se endvidere Herbert C. Kelman (ed.): *International Behavior: A Social-Psychological Analysis*, New York 1965, og Alfred Kuhn: *The Study of Society*, New York 1963.

hvorfor man tvinges til at slutte, at det må være forfatterens personlige – men for andre uforpligtende – opfattelse af P. Munch. Man fristes til at spørge, hvilken værdi tillægger Viggo Sjøqvist følelseslivet i en politisk beslutning? I sig selv kan den omtænksomme læser ikke tillægge udsagnet større betydning, men det får følger, når Viggo Sjøqvist senere på samme side fortsætter: »Den pessimisme, der beherskede Munch efter 1929, og som var med til at udtørre hans sjælelige ressourcer, formåede han ikke at skjule, og den bevirkede, at hans udenrigspolitik kun blev stærk i det negative. Han havde et klart blik for alt det, der ikke lod sig gennemføre og for de reelle magtforhold i den verden, der omgav Danmark. Dette gav hans udenrigspolitik en passivitet, der kun enkelte gange blev brudt« (s. 26 f.). Her er indført en årsagssammenhæng, som ikke findes dokumenteret, og en karakteristik af dansk udenrigspolitik under P. Munchs ledelse, som dels tillægger hans egne sjælelige ressourcer overvældende betydning, og dels a priori karakteriserer hans udenrigspolitik som negativ og passiv – hvilket i det følgende kun begrundes på det snævert sikkerhedspolitiske område, mens det erkendes, at handelspolitisk var Danmarks udenrigspolitik hverken negativ eller passiv.

Formålet med disse karakteristikker af P. Munch og hans udenrigspolitik får man et indtryk af, når man fra dem vender sig mod karakteristikken af Th. Stauning. Igen uden dokumentation hedder det s. 27, at han »havde svært ved at affinde sig med denne negative indstilling til problemerne«, og senere hedder det om Stauning, at han »af et ærligt hjerte og med et åbent sind havde søgt at finde nye veje frem for at sikre Danmark og Norden mod den fare, der truede fra det nazistiske Tyskland« (s. 61). Det er i det hele taget Viggo Sjøqvists opfattelse, at der bestod et modsætningsforhold mellem P. Munch og Th. Stauning mht. målsætning og vilkår for dansk udenrigspolitik (s. 57-63, s. 182-198). Det fremlagte materiale bekræfter imidlertid ikke denne opfattelse,⁸ hvorfor Viggo Sjøqvist som forklaring på den manglende konstaterbare modsætning skriver s. 27: »Dels havde han [Th. Stauning] vanskeligt ved at hamle op med sin udenrigsministers klare og logiske argumentation, dels kunne han ikke tillade sig at tage et brud med lederen af det parti, der sikrede ham flertallet. Som årene gik, blev det ham og hans parti, der fulgte Munch, og ikke omvendt«. Heri ligger en argumentation, der tydeligt bærer præg af, at en forklaring

⁸ P. Munchs s. 62 omtalte misbilligelse af Staunings initiativ i efteråret 1933 er ikke kildemæssigt belagt. Både Munch og Stauning bruger udtrykket en »fælles moralsk front«, jvf. s. 58. Staunings private og af Munch ukendte initiativ over for Tyskland i 1937 (s. 190 ff.) løb under alle omstændigheder ud i sandet. Hvor stor modsætningen var blevet, hvis Munch havde kendt initiativet, kan enhver have sin formodning om. Konstaterbar i kilderne er den under ingen omstændigheder.

skal gives på den manglende dokumentation for en formodet problemstilling. Bestod den af Viggo Sjøqvist hævdede modsætning mellem Munch og Stauning i spørgsmål af så omfattende karakter som af Sjøqvist antydte, må hovedansvaret for at have bøjet sig og ladet stå til iøvrigt tillægges Stauning, der trods alt var regeringsleder og ansvarlig for det største af de to regeringspartier. Tilbage står det forhold, at socialdemokratiet og Stauning i det parlamentariske forhandlingsmønster i den danske rigsdag havde brug for Det radikale Venstre. Det lyder sandsynligt, at dette måtte virke begrænsende på socialdemokratiets handlefrihed, men samtidig bliver man opmærksom på, at socialdemokratiet kunne have en interesse i at frigøre sig fra en alt for énsidig afhængighed af Det radikale Venstre, idet en sådan næppe kan anses for fordelagtig for noget parti. Det er formentlig på denne – rent indenrigspolitiske – baggrund man skal anskue og søge at forstå de forskellige socialdemokratiske manøvrer i 1930'erne for at pejle sig frem til berøringspunkter med andre af rigsdagens partier, f. ex. i forsvarssagen. Under alle omstændigheder rimer den tidligere fremhævede konstatering af, at der i hele den danske rigsdag var bred enighed om den førte udenrigspolitik, dårligt med, at der skulle kunne tillægges Munchs sjæleliv – som vel ikke var belastende for andre end ham selv – noget eneansvar for denne politik, med mindre man vil hævde, at Munch i disse sager var ganske suveræn og uantastelig i rigsdagen, hvilket igen rejser spørgsmålet om dennes medansvar for den førte politik.

Netop behandlingen af forsvarssagen – således som den fremgår af Viggo Sjøqvists fremstilling – viser iøvrigt, hvor forsigtig man skal være med énsidigt og direkte at kæde forsvar og udenrigspolitik sammen i et gensidigt årsagsforhold. Der var en skærende modsætning mellem Hartvig Frisch' ord ved finanslovbehandlingen i 1938 om den nye europæiske situation og behovet for nye tanker (s. 251) og hans bryske affejning af et af generalkommandoen udarbejdet forslag til reformer i februar 1939 med den begrundelse, at forslaget indebar for store udgifter (s. 261). Hvis Hartvig Frisch' udtalelser og udvalgets nedsættelse var mere og andet end en indenrigspolitisk taktisk manøvre, fristes man til at drage den slutning, at sagen ikke kan have været prioriteret særlig højt inden for socialdemokratiet. Man skal sikkert også være meget forsigtig med at drage for vidtgående slutninger ud fra nogle unge – omend senere velkendte – socialdemokraters ganske uforpligtende udsagn om forkastelsen af pacifismen som magtesløshedens princip (s. 78) – en opfattelse af pacifismen, som vel selv dens mest rettroende tilhænger aldrig ville gå ind for.

En almindelig acceptabel og ikke overraskende konstatering af manglende nordisk samarbejde i international politik – også i 1930'erne – forklares af Viggo Sjøqvist på følgende måde: »Trods alle ord om nor-

disk samhørighed var der ingen klar erkendelse af fælles skæbne i forhold til den nazistiske trusel« (s. 354). Hermed må vel menes trusel fra staten Tyskland – og det afgørende er, om der kan hævdes at have bestået noget skæbnefællesskab mellem de nordiske stater i deres forhold til Tyskland i 1930'erne. Opfattede de alle Tyskland som en lige stor og sandsynlig trusel? Var Tyskland for dem alle den eneste og den samme trusel i tilfælde af en krig mellem denne og andre af Europas stormagter? Det er ikke noget relevant spørgsmål for os, der har oplevet og overlevet 2. verdenskrig – men det er et relevant spørgsmål, hvis vi skal prøve at forstå, hvad der betingede datidens politiske beslutninger.

Det første spørgsmål er vanskeligt at besvare. Ubehag ved og uvilje imod nazismen som livsanskuelse eller grundlag for politisk målsætning findes der mange vidnesbyrd om, men de er fortrinsvis fremsat i en indrepolitisk polemik og afviger ikke væsentlig i styrkegrad og formulering fra den afstandtagen, forskellige politiske retninger inden for staterne lagde for dagen over for hinanden. I hvilken udstrækning denne uvilje også gjaldt den tyske stat under en nazistisk regering er meget uklart, og må være det. Fra dansk side måtte man med en vis bekymring følge agitationen i grænseområdet for en revision af »Versaillesgrænsen«, men fik meget hurtigt og autoritativt den opfattelse, at den nye tyske regering ikke ville støtte disse krav som regering (s. 50 f.). At tilstedeværelsen af en stormagt ved statens sydgrænse til stadighed måtte optage danske statsmænd var hverken noget nyt eller opsigtsvækkende. Mere afgørende er, at denne danske optagethed af sin egen sydgrænse naturligt nok ikke kunne deles af de øvrige nordiske stater, som havde andre og i deres øjne mere påtrængende problemer at tage vare på (s. 59 – hvor stor vægt man kan tillægge Grønlandssagen i denne sammenhæng forekommer mig tvivlsomt. Hvis citatet fra »Tidens Tegn« virkelig er det mest yderliggående, er det mest slående, at kommentatoren ikke benytter lejligheden til at puste liv i formodet indgroet danskerhad, men bruger Norges handelsinteresser i Tyskland som hovedargument). For Norge og Sverige kunne og måtte det ofte – dengang som tidligere – tage sig ud, som om Danmark ønskede nordisk samarbejde til sikring af sin egen sydgrænse. Men i en krigssituation – som man i hvert fald kunne forudse muligheden af ved forhandlingerne i 1939 (s. 312 ff.) – var det ikke under alle omstændigheder givet, at Tyskland ville udgøre den eneste eller den største trusel for varetagelsen af henholdsvis norske eller svenske interesser. Af erfaringer fra 1. verdenskrig vidste man i Norge, hvilke stærke og effektive pressionsmidler Storbritannien besad over for denne stat.⁹ At »Norge først måtte afslutte

⁹ Se Olav Riste: *The Neutral Ally. Norway's Relations with Belligerent Powers in the First World War*, Oslo 1965.

sine forhandlinger med England vedrørende den norske skibsfart« (s. 313), tyder på, at man der var mere opmærksom på mulige følger for sine egne samfundsfunktioner af en britisk krigsdeltagelse end af et hypotetisk skæbnefællesskab med Danmark i forhold til Tyskland.

De svagheder i fremstillingens analytiske dele, som her er fremdraget, kan bero på mange forhold. Dels egner en kronologisk disposition sig næppe for en mere dybtgående analyse, idet de enkelte episoders saglige sammenhæng derved bliver mindre anskuelig. Men nok så væsentligt er, at det anvendte materiale og måden, det er benyttet på, næppe kan give udtømmende og tilfredsstillende svar på de snævert sikkerhedspolitiske spørgsmål, som Viggo Sjøqvist har ønsket besvaret. S. 358 ff. er der udførligt redegjort for det anvendte kildemateriale, der, som nævnt, hovedsagelig består af akter fra det danske udenrigsministerium. Man får det indtryk, at Viggo Sjøqvist er begyndt med at læse dette materiale igennem, jvf. s. 359 om »det billede, der vokser frem ved studiet af det utrykte materiale«. Det kan forekomme besnærende metodisk rigtigt, men rummer mange faldgruber. For det første er ingen forsker formentlig nogensinde gået til noget materiale – og vel slet ikke et samtidshistorisk materiale fra en periode, man selv har levet med i – med et »tomt sind«. Man har sine forudfattede synspunkter, antagelser og forklaringer, som det er yderst menneskeligt at ønske bekræftet. »The most vicious theorists are those who claim to let the facts speak for themselves«, påstår en amerikansk professor i international politik,¹⁰ og det noget kategoriske udsagn rummer den sandhed, at alle fakta – ethvert materiale – skal bearbejdes, før det får nogen erkendelsesmæssig værdi. Afgørende bliver derfor de »redskaber«, hvormed vi bearbejder materialet. Hvis vi lader materialet selv give os disse redskaber, er vi ilde fjerne, for så vil det nemlig sige, at det er materialet og ikke forskeren, der former problemstillinger, dirigerer og i mange tilfælde på forhånd afgør resultatet af vor forskning. I dette tilfælde tyder meget på, at den manglende overvejelse af sammenhængen mellem økonomi og politik i væsentlig grad skyldes materialets skelnen mellem disse fænomener. Kommer så dertil, at forskeren som målestok for sin vurdering af materialets indhold anlægger dels en snæver sikkerhedspolitisk betragtning og dels en målsætningsdefinition, som er opstillet med bagklogskabens uomtvistelige fordel, så vil materialet let for forskeren mere blive et arsenal, hvorfra han henter argumenter for at overbevise andre om sine synspunkters rigtighed, end et materiale til efterprøvning og kontrol af i forvejen klart formulerede antagelser eller hypoteser. Det anvendte materiale lider af den indlysende svaghed, at man ikke på forhånd kan forvente i det at finde svar på de rent og snævert sikker-

¹⁰ H. & M. Sprout: *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton 1956, s. 20.

hedspolitisk formulerede problemstillinger. Et udenrigsministeriums arkiv kan oplyse om, hvordan dette ministerium behandlede sager og i det hele fungerede, men ikke meget derudover. Det er overvejende et administrativt organ, der i hvert fald ikke formelt har nogen besluttende og initiativtagende funktion vedrørende prioriteringen af de mange forskellige og modstridende interesser, som skal tilgodeses gennem en stats udenrigspolitik. Dets oplysninger om denne vil for en stor del være præget af afgrænsede departementale forhold. At basere en undersøgelse af en stats udenrigspolitik fortrinsvis eller udelukkende på dens udenrigsministerielle akter svarer til at ville vurdere en bils kørsel udelukkende ved at betragte dens motor uden at være opmærksom på vejforhold, færdselsregulering og andre bilers kørsel for slet ikke at tale om chaufføren og hans eventuelle medpassagerer og deres muligheder for at bestemme både hastighed og retning.

Viggo Sjøqvist har tydeligvis interesseret sig meget lidt for litteraturen om periodens internationale politik, jvf. litteraturfortegnelsen s. 373 f. Afgørende kan ikke være, om der i denne litteratur findes en omtale af Danmark eller de nordiske stater, men om den kan bidrage til at skaffe indblik i det handlingsmønster, som også danske statsmænd deltog i. En orientering i denne litteratur ville have rejst problemer om Danmarks vilkår, handlemuligheder og interesser i 1930'ernes internationale politik, som kunne have dannet brugbare arbejdsredskaber for en analyse af de specifikke danske problemer og vakt opmærksomhed over for, hvad der var betinget af særlige danske forhold og hvad der skyldtes almene eller dominerende tilstande og vilkår i datidens internationale system.¹¹ Den ville formentlig også have skærpet forfatterens blik for, at mens Danmark i snæver sikkerhedspolitisk henseende var underkastet forhold, som det kun havde meget få muligheder for at påvirke til egen fordel, havde det mange muligheder for at varetage sine kontante og nære interesser af vidtrækkende betydning for mange og vigtige samfundsfunktioner. Varetagelsen af disse interesser udgør en vigtig – nogle vil endda hævde den vigtigste – side af en småstats udenrigspolitik.

Hermed er atter rejst spørgsmålet om mulighederne for at studere en stats udenrigspolitik inden for mere fast definerede rammer, end vi hidtil har gjort her i landet. Et sådant studium må efter min opfattelse foregå inden for rammerne af et større helhedssyn på international politik i det hele taget, på små staters vilkår i international politik og endelig på Danmarks specielle vilkår. Det er nok nødvendigt, at vi søger at formulere et sådant helhedssyn for derefter at kunne planlægge en sammenhængende og akkumulativ forskning, der skulle indebære muligheder for en stadig forøget viden om Danmarks ydre vilkår, de

¹¹ En overkommelig indgang til denne omfattende litteratur er bl. a. *International Bibliography of Political Science*, der findes på Det kgl. Bibliotek.

indre forudsætninger og de valgsituationer, som reelt har foreligget for de mennesker, der har været eller er ansvarlige for Danmarks forhold til andre stater. På denne måde skulle vi også kunne gøre os håb om at komme ud over det snævert nationale – for ikke at sige provinsielle – stade, som ikke blot præger megen gængs opfattelse af dansk udenrigspolitik, men som beklageligvis også i større eller mindre omfang har sneget sig ind i flere af de seriøse undersøgelser af enkelte perioder eller sider af dansk udenrigspolitik. Disse enkeltundersøgelser rummer alle – som også Viggo Sjøqvists – værdifuldt materiale og skarpsindige analyser, hvis værdi og bærekraft dog først rigtigt vil fremgå, når de kan sættes ind i en større ramme af en klart tilkendegivet, men i sin formulering stadig bearbejdet opfattelse af, hvad dansk udenrigspolitik er, hvilke bestanddele den består af, og hvorledes sammenhængen formodes at være mellem disse bestanddele.

Viggo Sjøqvists undersøgelse af Danmarks udenrigspolitik fra 1933 til 1940 må anerkendes og roses for den grundige og omhyggelige fremlæggelse af et meget omfattende kildemateriale, som forfatteren til fulde mestrer. Men den afslører ingen trang hos forfatteren til at bryde nye stier i studiet af dansk udenrigspolitik, hvorfor man lidt paradoxalt kan hævde, at den er i bedste overensstemmelse med vor hjemlige tradition for ingen tradition at have. Hvis man allerede ved fremkomsten stiller sig tvivlende over for flere af undersøgelsens resultater, skyldes det hverken nyt materiale, ny fortolkning eller andre synsvinkler (s. 5), men simpelthen den mangel på tilkendegivne og gennemargumenterede synspunkter, som i mine øjne udgør dens væsentligste svaghed.

OLE KARUP PEDERSEN