DEMOKRATI OG UDENRIGSPOLITIK

NIELS JØRGEN HAAGERUP

»... Det er især, når det gælder at føre udenrigspolitik, at demokratiske regeringer forekommer mig at være afgjort ringere end regeringer, som er ledet udfra andre principper. ... Udenrigspolitik kan dårligt nok siges at stille krav til nogen af de kvaliteter, et demokrati kan rose sig af. Tværtimod kræver udenrigspolitik den fuldendte anvendelse af næsten alle de anlæg, som er mindst udviklet i et demokrati...«

Ordene er Alexis de Tocquevilles, og de findes i hans berømte bog »Democracy in America«, der udkom første gang i 1835.

Om ordene står til troende i dag, er et omstridt emne, hvis aktualitet fremgår af de efterhånden ikke så få bøger, der beskæftiger sig med spørgsmålet, og som er udkommet de seneste år. Mange vil føle spørgsmålet særlig akut på baggrund af efterårets storpolitiske begivenheder i Østeuropa og i Mellemøsten, hvor vel både Østblokkens og de demokratiske staters svagheder blev afslørende belyst, men hvor det foreløbige netto-resultat – og her tænkes især på hjælpeløsheden i forhold til det svigtede Ungarn – var mest nederlagspræget for Vestmagterne. Hvilken rolle Bulganins raketvåben-trusler end spillede i de britiske og franske overvejelser af at indstille Suez-aktionen – og de gjorde vistnok et dybere indtryk i Washington end i Paris og London – fremtrådte de i en skærende modsætning til den forsigtige politik, demokratierne anlagde i Ungarn-spørgsmålet, og til den i hvert fald i en periode næsten paralyserende frygt i Vesten for, at den ungarske opstand skulle blive gentaget i Østtyskland med en tredie verdenskrig som et sandsynligt resultat.

LIPPMANN, KENNAN OG MORGENTHAU

Ingen af de i denne artikel behandlede nye bøger[1] daterer sig fra tiden siden den ungarske revolution. Vestens ikke uventede passivitet har

[1] Max Beloff: »Foreign Policy and the Democratic Process«, Oxford University Press, London, 1955. – Lester B. Pearson: »Democracy in World Politics«, Princeton University Press, 1955. – Henry M. Wriston: »Diplomacy in a Democracy«, Harper & Brothers, New York, 1956.

imidlertid ikke skabt nye problemer, men kun understreget de allerede eksisterende.

Blandt de kendteste af kritikerne af demokratiernes udenrigspolitiske svagheder er *Walter Lippmann,* hvis Bog »The Public Philosophy« (1955) i særlig grad heftede sig ved den skæbnesvangre kendsgerning, at afgørelserne i et demokrati tilfalder en regering, som i stigende grad er blevet afhængig af den offentlige opinions hastige svingninger og lovgivningsmagtens stadige fremtrængen på områder, der for en sund og fremsynet politiks skyld burde være reserveret den udøvende magt.

En anden ikke mindre kendt kritiker er den tidligere amerikanske Moskva-ambassadør *George F. Kennan,* som først i »American Diplomacy 1900–1950« (1951) og siden i »Realities of American Foreign Policy« (1954) med særlig adresse til sit eget lands udenrigspolitik beklagede den »moralistiske-legalistiske« tradition, som havde været en kendsgerning i USAs holdning overfor andre lande siden Woodrow Wilsons præsidenttid. Endnu stærkere end den sidste, men på samme linie, har den amerikanske videnskabsmand *Hans Morgenthau* i bl.a. »In Defense of the National Interest« (1951) vendt sig mod amerikansk udenrigspolitiks øjensynlige underkendelse af de altafgørende magtfaktorer i international politik. Senest har en amerikansk forretningsmand sidste efterår ladet indrykke en helsides-annonce i New York Times med et detailleret indlæg af Morgenthau, der udtrykker sorg og harme over den vending, som USAs politik har taget med dens afstandtagen fra Amerikas nærmeste allierede Storbritannien og Frankrig.

Når disse problemer i særlig grad har optaget amerikanerne – i modsætning til englænderne, hvis relative magtposition i verden dog ikke er ændret mindre end amerikanernes det sidste tiår – tror Beloff, at det skyldes, at amerikanerne fra starten har vist sig at være mest opmærksomme på de nye ødelæggelsesvåbens indflydelse på international politik. Amerikanerne lider endnu under det chok, det var for deres samvittighed, at det blev USA og ikke en krigernation som Tyskland og Japan, som tog det skridt, der har markeret overgangen til, hvad Beloff kalder atomødelæggelsens epoke.

Hertil kommer, at amerikanerne endnu ikke er kommet sig over, at deres idealistisk prægede bestræbelser på det udenrigspolitiske område har affødt så magre resultater og i visse tilfælde endog givet hårde bagslag. Beloff henviser til, at afslutningskapitlet i en større amerikansk diplomatisk historie, der udkom i 1915, havde titlen: »En Sukces og dens Aarsager«. Sukces'en smuldrede med den første verdenskrig, da amerikanernes forhåbninger om at sprede de demokratiske idealer visnede, og truede med at vende sig til en tragedie, da de selvsamme idealer følte truet i USA i tiden efter den anden verdenskrig.

ÅBENT DIPLOMATI

Lester Pearson, den canadiske udenrigsminister, siger til indledning i sin lille bog, at de problemer, vi står overfor i dag, stort set er de samme som tidligere, men med den forskel, at de præsenterer sig i langt større format end tidligere. Det har bl.a. den virkning, at demokratierne ikke har samme fejlmargin som tidligere.

Som de to andre forfattere er han egentlig ikke pessimistisk (som Lippmann er det!) med hensyn til demokratiets mulighed for at føre en effektiv udenrigspolitik, når man vel at mærke sammenligner med diktaturstaternes, men han er opmærksom på de svagheder, som demokratiet har eller påvirkes af i udenrigspolitiske spørgsmål.

En af de mest bemærkelsesværdige manifestationer af kravene om en demokratisering af udenrigspolitikken er det såkaldte åbne diplomati, som Pearson behandler forsigtigt-elskværdigt, men med en undertone af den professionelle diplomats ubehag ved begrebet. Heri er der naturligvis intet overraskende. Hvis det åbne diplomati havde en renaissance kort efter 1945, er det siden påny, omend i al stilhed, blevet diskrediteret. De fortrolige nedrustningsforhandlinger indenfor FN er et karakteristisk eksempel.

Det åbne diplomatis store fortaler var som bekendt Præsident *Wilson* (»Open covenants openly arrived at«), og skønt selvsamme præsident allerede på freds-konferencen i Versailles gennem lukkede forhandlinger dementerede den fulde anvendelighed af sit eget slogan, vedblev det i adskillige år at spille en fremtrædende rolle i mange menneskers idealbillede af verden og verdenspolitikken.

Nogen længere argumentation for et »lukket diplomati« turde ikke være nødvendig, selvom Pearson dog bruger to kapitler til emnet og herunder belyser det ufordelagtige ved at forhandle under presset fra den offentlige mening. Han siger et sted, at hvis diplomaten kan vælge, kan det forekomme ham lettere – omend rimeligvis med ulige farligere konsekvenser – at fornærme det fjerne Østen fremfor det midterste Vesten! Pearson formår ikke at rokke ved de stærke Lippmann'ske betænkeligheder i netop denne forbindelse ved trøstende at tilføje, at i de gamle dage kunne det koste f.eks. Louis XIV's diplomater mere end karrieren, om de valgte at fornærme den forkerte.

Beloff, hvis bog i det hele er den, der går dybest, er skarpere i sin kritik af det åbne diplomati og dets svagheder. Og til dem, der fremhæver FN-debatternes værdi som en undertiden konstruktiv Øst-Vest dialog, erklærer han, at modsætningerne i FN, til forskel fra folkeforbundet, fra starten forhindrede enhver virkelig dialog mellem de førende magter. FN er ikke blevet anvendt som forum for et offentligt diplomati, men er på den ene side brugt af politikere til at opflamme deres egne landsmænd til

større indsats ved at brændemærke deres modstanderes misgerninger og på den anden til at appellere til befolkningerne i modstandernes og de neutrale regeringers lande og angle efter deres støtte.

IKKE-ANERKENDELSE OG FALSKE FORVENTNINGER

Som en anden manifestation af kravet om udenrigspolitikkens demokratisering fremhæver Beloff ineffektiviteten af den efterhånden traditionelle og ingenlunde ophørte amerikanske ikke-anerkendelsespolitik, der forsøger at opnå den væbnede interventions fordele uden intervention.

Denne politik førtes således overfor Sovjetunionen lige indtil 1934, og den daværende amerikanske udenrigsminister *Henry Stimson* lagde navn til en politik efter samme retningslinier fra 1931 over for de japanske erobringer i Kina. Her ledte begivenhederne imidlertid 10 år senere frem til den logiske konklusion, da det kom til japansk-amerikansk krig. Et halvhjertet forsøg blev også gjort lige efter 1945 fra mange demokratiske staters side overfor det fascistiske Franco-Spanien, men ganske uden resultat. Sidst har amerikanerne anvendt samme principper overfor det kommunistiske Kinas regering.

Pearson er tilsvarende kritisk overfor denne side af specielt amerikansk politik. Som god nordamerikansk diplomat omskriver han sin holdning til modstand mod vetoet i FN mod medlemsoptagelser og nævner sin – og mange andres – frygt for at visse asiatiske regeringers ambitioner (Sydkoreas og Formosa-regeringens) skal lede til farlige krigsforviklinger.

Beloff hefter sig i forbindelse med ikke-anerkendelsespolitikken ved et tredie symptomatisk træk i en »demokratisk udenrigspolitik«, og det er de falske forventninger fra offentlighedens side til en ført eller planlagt udenrigspolitik. Beloff tror ikke på, at det skulle være sværere for et demokrati at føre udenrigspolitik, fordi demokratierne ikke ved nok om udenrigspolitik, og at oplysninger om udenrigspolitik tilbageholdes for offentligheden. Problemet er snarere at få folk oplyst end at forholde dem oplysninger.

Som eksempel på de falske forventninger til en bestemt udenrigspolitik anføres, at det britiske arbejderparti i 30'erne modsatte sig den konservative regerings eftergivenhedspolitik – men samtidig modsatte sig større rustninger. Den amerikanske neutralitetslovgivning fra samme periode kunne også nævnes. I årene 1935–37 vedtog kongressen, tildels på trods af Roosevelts veto, så strenge neutralitetslove, at de, hvis de havde været gældende 20 år tidligere, ville have hindret USAs indtræden i 1. verdenskrig. Men omstændighederne var og især blev jo så helt anderledes end i 1917. *Roosevelt* manøvrede sig gennem neutralitetslovenes jungle, og japanerne satte den 7. december 1941 definitivt punktum for alle neutralitetsdrømme med angrebet på Pearl Harbour.

Den offentlige mening reagerer i udenrigspolitiske spørgsmål, finder Beloff, på basis af myter om fortiden, myter som opmuntrer demokratierne i den falske forestilling, at den rette kurs altid er både mulig og praktisk. Med tydelig adresse til den uforsvarlige og partitaktiske anvendelse af sådanne myter i USA siden 1945 fastslår han, at hvad der siden har vist sig at være forkerte afgørelser, meget vel kan forsvares som rigtige afgørelser, når man går ud fra den ved tidspunktet for afgørelserne tilgængelige viden. Med forfriskende ligefremhed – Beloffs lille bog består af forelæsninger han i 1954 holdt i USA – konstaterer den britiske historiker, at megen unødig debat og skadelig splid kunne have været afværget, om man havde fastholdt følgende tre kendsgerninger, nemlig: at 1) Vestmagternes politik i sidste del af den anden verdenskrig i vid udstrækning var dikteret af frygt for en tysk-russisk separatfred, at 2) Yalta-afgørelserne om det fjerne Østen var dikteret af troen på, at vældige amerikanske tab ved invasionen af Japan kunne afværges, hvis man fik Sovjetunionen med i krigen mod Japan, og endelig at 3) kilden til Sovjetunionens styrke i Europa i de første efterkrigsår var det amerikanske folks faste beslutning om at demobilisere de væbnede styrker i det stærkest mulige tempo.

Den amerikanske professor *Wriston,* hvis bog er et opgør først og fremmest med Lippmann og tildels med Kennan samt et forsvar for den amerikanske udenrigstjeneste, gør i den forbindelse opmærksom på, at afgørelsen om demobiliseringen var præsident *Trumans,* altså den udøvende magts. Han ser heri en underkendelse af Lippmanns argumentation for større magt i udenrigspolitikken til præsidenten. Hertil er dog at sige, at der skulle en bredere ryg, en dybere viden og først og fremmest en større fremsynethed til end præsident Trumans for at modstå det store pres fra offentligheden for at gennemføre den nævnte hastige demobilisering.

EVNEN TIL AT TRÆFFE AFGØRELSER

Sagen vedrører imidlertid et fjerde og meget centralt forhold, hvor demokratiernes svigtende evne ofte kritiseres. Det gælder evnen til at træffe afgørelser. Er det rigtigt, som nogle hævder, at demokratierne viger udenom de »hårde« afgørelser og foretrækker de på kort sigt nemmeste og billigste men på langt sigt farligste beslutninger?

Her som andre steder ser Pearson ingen ny problemstilling. I fortiden stod en udenrigsminister måske overfor en indflydelsesrig hofklike, hvis synspunkter han vanskeligt kunne handle imod, og hvis indstilling han i hvert fald måtte tage hensyn til. I dag må ministeren skele til aviserne, til radiokommentatorerne og til en eller flere lovgivningskomiteer.

Den erfarne canadiske diplomat, der fuldtud erkender problemets alvorlige karakter, går endog så langt tilbage som til oldtidens Athen og minder om Demosthenes' forgæves forsøg på at vække grækerne til handling overfor faren fra Filip af Makedonien. Han genkalder tredivernes fejlslagne politik, der var karakteriseret af depressionen hjemme og den slappede årvågenhed og opportunisme udadtil, men understreger, at sådanne svaghedstendenser ikke er uløseligt forbundet med demokratiet. De er snarere resultatet af sindsforstyrrelser hos enkeltpersoner. De kan, siger han, ramme ethvert samfund, hvor mænd med indflydelse søger selviske og overfladiske interesser fremmet på bekostning af dem, som de er sat til at varetage.

Pearson henter støtte til sin opfattelse i *Edmund Burkes* stolte ord om den folkevalgtes ansvarlighed overfor hans egen samvittighed og ikke overfor vælgerne og drager herfra den naturlige konklusion, at for et demokratis udenrigspolitik er det afgørende, hvilken slags mennesker der bebor det, hvad de tror på, og hvad de er rede til at gå ind for.

Pearson berører dermed udenrigspolitikkens moralske side, og til påstanden om, at en demokratisk regering ledes af de nationale interesser uden hensyn til moralske anfægtelser, siger han, at der skal mere moralsk end politisk indsigt til for at afgøre, hvilke interesser der er de nationale, og hvordan de bedst kan fremmes.

Et demokratis udenrigspolitik er således, konkluderer den canadiske udenrigsminister, i vid udstrækning et produkt af og en prøve på en hel befolknings moralske indsigt. Pearson ville ikke være diplomat, hvis han ikke skyndsomst tilføjede, at valget i alle politiske og diplomatiske spørgsmål naturligvis ikke står mellem ret og uret. Tværtimod, siger han, er gråt den dominerende farve, og det bør udvikle ydmyghed og tolerance i vor indstilling.

Henry Wriston, der selv har haft en ledende hånd i reorganiseringen af den amerikanske udenrigstjeneste 1954–55, er mere direkte og mindre tilbageholdende end Lester Pearson. Han skjuler ikke sin vrede over pessimisternes (han mener specielt Lippmanns og Kennans) kritik af de bestående institutioner i det demokratiske samfund og siger, at selvom de ikke er fuldendte, så er de særdeles anvendelige. Det, der skal til, er større tillid til dem.

Wriston er ikke blind for demokratiernes fejltrin i mellemkrigstiden, men han trøster sig med, at verden ville have været værre stedt, hvis kejserens Tyskland havde vundet den første og Hitlers Tyskland den anden verdenskrig. Han forfalder til dette indignerede udbrud: Var vor nation nogensinde indblandet i noget så krysteragtigt som Stalins pagt med Hitler eller hans deltagelse i voldtagelsen af Polen? Han påberåber sig også, at ingen af de to verdenskrige blev udtænkt i noget demokrati,

og at begge blev fremskyndet af voldsomt antidemokratiske regimer under stærk ledelse.

Demokratiernes manglende evne til at levere færdigsyede pakker med effektiv og hurtigt virkende modgift afgiver intet grundlag for at kritisere det demokratiske diplomati, siger Wriston videre. Det er særligt indlysende i betragtning af, at den største antidemokratiske nation i verden har bestemt sig til at skabe vanskeligheder og hindre fred. Wriston finder i Marshallplanen et slående eksempel på et demokratis evne til at se vanskelighederne i øjnene og handle dynamisk. Med umiskendelig adresse til den Kennan-Morgenthau'ske skole fastslår han, at Marshallplanen hverken var baseret på magtpolitik, geopolitik eller økonomi alene. En af dens mest fremtrædende træk var netop en dyb moralsk forpligtelse.

Det er derfor ikke større konstitutionel magt til præsidenten og hans regering, der skal til, mener Wriston. Det drejer sig om at holde offentligheden bedst muligt underrettet i et demokratisk samfund. Offentligheden skal, fastslår han, have alle kendsgerninger så fyldestgørende, så åbenhjertigt og så hurtigt som de kan fremføres.

DET INSTITUTIONELLE PROBLEM

Beloff tager ikke stilling til problemet om politik og moral – et centralt, men undertiden noget misforstået punkt i de senere års udenrigspolitiske diskussion mellem de lærde i Amerika – men gør kort proces med troen på den større viden som en mirakelløsning for demokratierne. Han anfører en del statistisk materiale, der indeholder yderst nedslående oplysninger om befolkningsflertallets udenrigspolitiske orientering. Det er urealistisk og har bund i en forkert opfattelse af demokratiets funktion at tro, at dette forhold kan ændres afgørende ved at søge at finde frem til metoder, som kan sprede større oplysning, hvor nyttigt større viden i sig selv end er. Han påkalder tværtimod tolerance fra befolkningsflertallets side overfor den politik, der indenfor rammerne af anerkendte og ofte meget bredt anlagte principper tilrettelægges af et informeret mindretal.

Også Wriston er rigtignok inde på denne tankegang i et afsnit, hvor han advarer mod den opfattelse, at der simpelthen kan tales om en »amerikansk holdning« i udenrigspolitiske spørgsmål. Der findes tværtimod alle mulige meninger, men ved udformningen af landets politik er det et effektivt flertal eller et særligt indflydelsesrigt mindretal, der i realiteten bestemmer, som f. eks. den jødiske befolkningsgruppe i USA, et lille, men aktivt mindretal, der i perioder har præget USAs mellemøstlige politik.

Beloff analyserer hele dette forhold nærmere og fastslår, at problemet om en demokratisk udenrigspolitik hovedsagelig har været et problem, om, hvorvidt de demokratiske institutioner er egnede og fyldestgørende

til udøvelse af deres funktioner. Han vier et helt kapitel til gennemgang af overvejende amerikanske institutionelle forhold med særlig vægt lagt på kongressens rolle, som ikke blot er kontrollerende, men på flere områder tillige initiativtagende. Han anviser klogeligt ingen vej ud af de vanskeligheder, som det amerikanske system har vist sig at indeholde i denne henseende, mens den ellers langt forsigtigere Lester Pearson – hvis bog også består af forelæsninger holdt i USA – fremhæver det parlamentariske styres fordele på bekostning af det amerikanske. Han hefter sig bl.a. f.eks. ved det britiske kabinets større udenrigspolitiske handlefrihed sammenlignet med den amerikanske regerings og fremhæver den større parti-disciplin, der modsat den amerikanske mangel på samme tjener til at give både større fasthed og smidighed i udenrigspolitikken – uden at Pearson dog siger dette med så rene ord.

Beloff er imidlertid ikke helt på linie med canadieren i dette spørgsmål. Han er på det rene med europæernes ofte følte og undertiden udtalte utålmodighed over kongressens »upassende« indblanding i udenrigspolitikken – han henviser til en artikel af *Hugh Dalton* i »Foreign Affairs« i 1951 – men fremhæver, at enigheden om udenrigspolitikken mellem de to britiske partier ingenlunde er så udpræget, som man har villet gøre den til. Når uenigheden alligevel ikke har været dybere (NB: Bogen er fra før Suez-aktionen) skyldes det, at mindretallene i de to partier, henholdsvis bevanitterne og tory-imperialisterne, ikke har kunnet erobre magten indenfor partierne. Endelig fremfører Beloff som en tilbagevisning af påstanden om den større indre amerikanske uenighed om udenrigspolitikken i modsætning til de parlamentarisk styrede lande den kløft, der skiller regering og opposition i Vesttyskland.

Beloff anser det vigtigste institutionelle problem i forbindelse med et demokratis udenrigspolitik for at være forholdet mellem den demokratiske regerings civile og militære bestanddele. Han og Pearson er på samme linie i påvisningen af det ulykkelige i, at rent militære betragtninger blev sat i højsædet under den anden verdenskrig, og at kravet om »betingelsesløs kapitulation« og affejningen af Churchill's politisk betonede strategiske planer skyldtes dette forhold[1].

[1] Man har fra mange sider, bl.a. også fra Kennans, heftet sig ved det ulykkelige i kravet om betingelsesløs kapitulation. Skønt villig til at medgive det principielt farlige i sådanne deklarationer og det muligt krigsforlængende i den konkrete situation, tror jeg, at kritikerne under eet er tilbøjelig til at overse den enorme moralske opmuntring, det allierede krav havde for de besatte landes befolkninger og formentlig for alle modstandsbevægelsernes aktivitet. Havde man krævet mindre end betingelsesløs kapitulation i den hensigt at give tyskerne mulighed for bedre fredsbetingelser ved at styrte Nazi-styret (med hvilket enhver forståelse dog måtte være udelukket), kunne det både have fremkaldt frygt i modstandsbevægelserne for et kompromis med nazisterne eller i det mindste et Tyskland, der stadig holdt store dele af Europa besat, samt forøget den russiske frygt for en vestallieret-tysk separatfred og den tilsvarende vestlige frygt for en tysk-russisk separatfred.

N. J. H.

Med udgangspunkt i det righoldige materiale, der blev det mest konstruktive resultat af MacArthur-afhøringerne i 1951, belyser Beloff mange militæres uegnethed til at træffe overvejende politiske afgørelser eller anerkende det politiske islæt i tilsyneladende rent militære beslutninger. Som eksempler fremfører han bl.a. MacArthurs afvisning af at tage overvejelserne af Sovjets mulige hensigter i Europa i betragtning i sine planer for den fjernøstlige krigsførelse 1950–51. Også beslutningen om at bruge atombomben i august 1945 falder i samme kategori. Den blev truffet af militære grunde uden tilstrækkelig overvejelse af den daværende politiske situation i Japan.

Lester Pearson påpeger som nævnt samme forhold, men understreger blot stærkere nødvendigheden af, at også de civile, der har den endelige afgørelse i alle spørgsmål, er grundigt informeret om militære forhold, som også i fredstid uundgåeligt må influere de politiske afgørelser. På Canadas National Defense College, USAs War College, det britiske Imperial Defense College og endelig i det nyoprettede NATO Defense College tillægges denne vekselvirkning mellem de civile ledere og officererne en afgørende betydning.

NYE DIMENSIONER I UDENRIGSPOLITIKKEN

Sammenfattende er der ingen af de tre forfattere, der fremhæver diktatur-systemernes overlegenhed i forhold til demokratierne, når det gælder udenrigspolitikken. Wriston synes endog at finde demokratiet overlegent, mens Pearson som omtalt lægger vægten på, hvad han kalder kvaliteten af de demokratiske landes befolkninger og udfra en optimistisk bedømmelse heraf tillægger demokratiet gode chancer. Beloff fastslår ret kortfattet, at demokratierne, hvad angår udformningen og førelsen af en effektiv udenrigspolitik, ikke er ringere stillet end andre statsformer. Demokratierne er udstyret både med fordele sammenlignet med diktaturstaterne og belastet med mangler. Han påviser, hvorledes det sovjetrussiske diplomati har vist en manglende evne til i mange situationer at skelne mellem det virkelige og det formodede, hvilket har ført til helt falske beregninger om andre staters hensigter og evner samt til en klodset koordinering af diplomati og propaganda.

Bortset fra Wriston, der i Marshallplanen fandt et opmuntrende eksempel på et demokratis evne til dynamisk handling, anstiller ingen af forfatterne betragtninger over fordele og ulemper ved de forskellige statsformer gennem en sammenligning mellem de opnåede resultater for henholdsvis Øst og Vest i den kolde krig. Det er sikkert klogt, for en objektiv målestok er ikke mulig, fordi der fra begge sider har været begået diplomatiske fejl, som skyldes menneskelig kortsynethed eller i hvert fald util-

strækkelighed snarere end påviselige svagheder i de relative politiske systemer.

Fremtidige historikere vil således måske undre sig over kortsynetheden i den stalinistiske uforsonlighed og aggressive mistænksomhed, der ledte direkte til den europæisk-amerikanske samling, som er blevet den største hindring for mulige sovjet-kommunistiske ekspansionsplaner. Hvilken svækkelse manglende sammenhold på den anden side netop kan medføre for demokratierne, var efterårets og vinterens begivenheder talende vidnesbyrd om. For skønt opstanden i Ungarn klart fortalte om, med hvilke midler Østblokken – i hvert fald Østblokkens europæiske deltagere – holdes sammen, så er de færreste i tvivl om det vestlige sammenholds betydning for demokratiernes forsatte eksistens – som demokratier. Skønt vi er ved at være ude over det stadium, der karakteriseres af en kun todelt verden, vil den fremtidige større magtspredning, som bliver en følge af de nye store nationers aktive indsats på verdensscenen og deres erhvervelse, før eller siden, af de nye ødelæggelsesvåben ikke gøre dette sammenhold mindre påkrævet, snarere tværtimod. Meget taler da også for, at vi i de vestlige lande skal indstille os på at tænke i nye baner og indstille os på udenrigspolitikkens nye dimensioner. Herom har både Lester Pearson og Max Beloff interessante bemærkninger at gøre.

Den canadiske udenrigsminister fremsætter en advarsel, der har en særlig adresse til de skandinaver, som har haft en tendens til at stirre sig blind på det nordiske samarbejdes nytte og selvtilstrækkelighed. Han advarer nemlig mod at tage fejl af mål og midler og opfatte den vestlige samling som et middel til individuel sikring mod en truende fare udefra. Det vil være nyttigt, især for danske, der snarere hefter sig ved pagtordlydens 20 år end ved bestræbelserne for permanent at forlænge båndene mellem NATO-staterne, at skrive sig Pearsons ord bag øret, at den frie verdens enhed langtfra blot at være et middel er et af de mål, man netop agter at forsvare mod farer udadtil. Denne vestlige samling er nemlig Atlantpagtens stærkeste grundlag, også mere betydningsfuld end USAs atom- og brintbombelager, hvor vigtigt det sidste end er for fredens bevarelse, siges det.

Pearson understreger, at denne enhed ingenlunde kan tages for givet. Den vestlige styrke vil afhænge af folkenes villighed til indbyrdes samarbejde og til, når det er påkrævet, at underordne de nationale hensyn de fælles interesser. Det er alt andet end nemt. Enhver handling i et demokrati må hvile på debat, overbevisning og samtykke. Det kan være svært nok at opnå indenfor et enkelt land, men ulige vanskeligere i en alliance af demokratiske stater. Pearson ser ingen anden udvej, end at vi vænner os til at leve indenfor rammerne af et videre samfund end det nationale. Han fremfører udførligt den fælles rådslagnings tvingende nød-

vendighed for den vestlige alliances og i sidste instans den vestlige civilisations fortsatte bestående og skriver, at det i en krisesituation kan være afgørende, i hvilken udstrækning der er udviklet en ægte loyalitetsfølelse mellem de atlantiske befolkninger og især blandt de mænd fra de mest centrale områder, der på ethvert givet tidspunkt er de mest udsatte. Det vil ikke blot være ønskeligt, men med tiden formentlig også afgørende, at NATO-staternes fælles forsvarspolitik bliver udtryk for en koordineret udenrigspolitik, understøttet af supplerende politiske skridt på det økonomiske og sociale område.

Det er ikke så lidt, Lester Pearson vil have demokratierne til. Når man sammenstiller hans visionære betragtninger med den noget større tilbageholdenhed, der præger Max Beloffs afsnit over samme emne, fristes man til at bringe henholdsvis Pearsons og Beloffs nationale regeringers forskellige syn på ønskeligheden af en europæisk eller en atlantisk integration i erindring. Det er forsåvidt uden mening som i hvert fald Beloff naturligvis taler uden fjerneste autoritet fra den britiske regering. På den anden side er de betænkeligheder, han fremfører, formentlig blandt årsagerne – omend langt fra de eneste, men sikkert i objektiv henseende de bedste – til Storbritanniens større kølighed overfor de kontinentale Europa-planer og de nordamerikanske Atlantunion-prospekter.

Beloff peger først på det centrale forhold, at mens de moderne statssamfund tenderer imod gensidig afhængighed, er deres interne institutioner, specielt deres repræsentative organer, formet med selvtilstrækkelighed for øje. Han advarer mod en forhastet udvikling af overnationale institutioner og fastslår, at disse ikke kan og bør oprettes, før der er skabt en følelse blandt befolkningerne af at tilhøre en større enhed. Skandinaver, der trods århundredlang snak om nærmere nordisk samarbejde ikke er nået længere, end tilfældet er, vil bl.a. med drøftelserne af det nordiske fællesmarked i tankerne erkende rigtigheden af denne tankegang. Beloff går følgelig ind for et samarbejde mellem eksisterende regeringsorganer og institutioner, hvis fælles bestræbelser – modsat nye institutioners – kan overbevise enkeltlandenes vælgerkorps om, at deres interesser ikke er prisgivet et anonymt og ukontrolleret bureaukratis planer.

Endelig foreholder den engelske historiker uden malice men med rimelig klarhed sine amerikanske tilhørere den kendsgerning, at amerikanernes insisteren på suverænitetsindskrænkninger kun er bestemt for eksport. Når det gælder USA selv, mister de prisværdige bestræbelser for at skære i den nationale suverænitet enhver aktualitet. Den flerårige amerikanske diskussion om den såkaldte Bricker-Amendment (en forfatningsændring foreslået af den republikansk-konservative senator Bricker), der tilsigter en væsentlig begrænsning af præsidentens udenrigspolitiske handlefrihed, viser endog, hvilke kræfter der er i arbejde for at stille uret tilbage.

Det er for at tilfredsstille disse kræfter, der har et ny-isolationistisk islæt, at *Foster Dulles* har måttet love ikke at lade USA tilslutte sig en FN-menneskerettigheds-konvention (som i modsætning til MR-deklarationen af 1948 efter ikraftræden ville være bindende for signatarmagterne). De canadiske Atlantunion-planer mister på denne baggrund uundgåeligt noget af deres aktualitet! På den anden side, for nu ikke at foretage generaliseringer, som de behandlede forfattere netop har advaret imod, er der i andre og ingenlunde ubetydelige amerikanske kredse bestræbelser i gang for at få virkeliggjort planer, som er identiske med eller beslægtede med de canadiske. Når den siddende amerikanske regering ikke i stærkere grad opmuntrer disse kræfter, kan det simpelthen skyldes overbevisning hos de pågældende regeringsmedlemmer og deres chef om, at et fremtidigt samarbejde på det plan ikke er ønskeligt. Det er ikke nødvendigvis blot en følge af netop den karakteristisk demokratiske svaghed, som består i at give efter for det øjeblikkelige pres fra den offentlige mening, hvor forudfattethed i spørgsmålet om overnationale institutioner er velkendt. Men det er det rimeligvis også.

KONKLUSIONER

Konklusionen af det berørte tankevækkende, men langtfra udtømmende materiale, turde da blive, at demokratierne ikke har anledning til at henfalde til desperation ved dragningen af en sammenligning mellem det demokratiske systems mulighed for at føre en effektiv udenrigspolitik vis-a-vis diktaturstaternes. Tocquevilles pessimisme er derfor ikke nødvendigvis begrundet, skønt indbyggede svagheder i det demokratiske system i givet fald kan blive yderst skæbnesvangre. Sandheden er vel den, at demokratierne i perioden siden 1945 trods alle tilbageslag og skuffelser har gjort pessimisternes spådomme til skamme, omend langtfra levet op til optimisternes højstemte forventninger.

De anførte sammenligninger er naturligt trukket mellem eksisterende demokratiske og totalitære systemer – ikke mellem eksisterende systemer og imaginære totalitære (eller blot forskelligartede) systemer. De sidste vil man have nemt ved at gøre fuldkomne, hvorved de fejlbarlige demokratiske systemer vil falde igennem ved sammenligningen. Meget taler imidlertid for, at sammenligningen med de totalitære systemer er utilstrækkelige. Påvisningen af deres fejl – og ikke mindst deres moralske brist – er alt for let. Det er mere realistisk at undersøge demokratiets funktionsdygtighed både på basis af dets modstanderes diplomatiske snilde – der igen naturligvis kun er een side af det afgørende og omfattende magtbegreb – og i lys af de problemer, som er et produkt af langt mere end blot diktaturstaternes diplomati. Her tænkes på samtidens politiske

problemkompleks i videste forstand, herunder følgerne af den teknologiske udvikling og befolkningstilvæksten, der i Asien nu har antaget en eksplosiv karakter.

Vi har set, hvorledes forsøgene på at »demokratisere« udenrigspolitikken stort set har haft basis i en vrangopfattelse af de internationale forholds sande karakter. Det åbne diplomati, lovgivningsmagtens forsøg på at kontrollere hver fase i udenrigspolitikken og kravet om i alle større udenrigspolitiske spørgsmål at konsultere den brede befolkning selv (i 1934 blev det i USA foreslået og nær vedtaget, at der i forfatningen skulle indføres en bestemmelse om, at USA kun kunne erklære krig efter en folkeafstemning herom) skyldes velmente men misforstående ønsker om at indføre demokratiske processer i udenrigspolitikken.

Den anden side af spørgsmålet om demokrati og udenrigspolitik, nemlig om foreneligheden af en effektiv udenrigspolitik (som bevarer frihed og fred) med et demokratisk politisk system synes at kunne finde en positiv afklaring, skønt kun udviklingen kan give svaret. Modifikationer kan blive nødvendige, og ubehagelige sidespring har forlængst været en kendsgerning, selvom de som f.eks. McCarthyismen i USA forhåbentlig har været af forbigående karakter. En udogmatisk og pragmatisk opfattelse af demokratiet turde være den bedste udrustning for demokratiernes statsmænd. Når det gælder intet mindre end kampen for at overleve – og bestræbelserne for at sikre frihed og fred har ingen mindre værdig baggrund – vil nuancerne og finesserne, som krydrer hver demokratisk stats politiske liv, meget nemt gå tabt. Det var både i et anfald af ironi og camouflage-glæde, at menneskeheden lod diplomatiet udvikle sig til formfuldendthedens og elegancens stand par excellence (det var før Khrustjovs tid!), skønt der ikke er nogen profession, hvis udøvelse er så brutal, hvis pris er så høj, og hvis endelige udfald er så vigtig for så mange mennesker.