ØKONOMI

og

POLITIK

Kvartalsskrift udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi . 40. Årgang . Nummer 2 . 1966

København 1966

ØKONOMI OG POLITIK

40. ÅRGANG . NR. 2 . 1966

INDHOLD

KNUD MØLLER: Finland må finde sine egne veje 115
ADOLPH RASTÉN: Spanien venter 126
OLE KARUP PEDERSEN: Konfliktforskningen og de politiske videnskaber 140
BERTEL HEURLIN: Spredning af kernevåben 150
Den internationale økonomiske situation 194
Den danske økonomiske situation 206
Politisk kronik 212

KVARTALSSKRIFT UDGIVET AF
SELSKABET FOR HISTORIE OG SAMFUNDSØKONOMI
KØBENHAVN 1966

FORFATTERNE

KNUD MØLLER: Redaktør ved den finske radio.

ADOLPH RASTÉN: Redaktør, medarbejder ved Danmarks Radio.

OLE KARUP PEDERSEN: Amanuensis, cand. mag.

BERTEL HEURLIN: Amanuensis, cand. mag.

De løbende økonomiske oversigter udarbejdes af prokurist, cand. polit. Henning Dalgaard, Danmarks Nationalbank og stipendiat, cand. polit. Lars Lund, Handelshøjskolens økonomiske Forskningsinstitut.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Årsabonnement 25 kr. Enkelte hæfter 7 kr. Ansvarshavende redaktør: Amanuensis, cand. polit. H. THUSTRUP HANSEN. Redaktionsudvalg: Professor, dr. phil. SVEN HENNINGSEN, professor, dr. polit. SV. AAGE HANSEN, professor, dr. polit. ANDERS ØLGAARD, amanuensis, cand. mag. OLE KARUP PEDERSEN og lektor, cand. polit. HANS BOSERUP. Redaktør, ekspedition og abonnement: Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Studiestræde 6, København K, telefon (01) 14 51 82. Abonnement kan endvidere tegnes i alle boglader og hos postvæsenet samt for boghandlernes vedkommende også gennem Danske Boghandleres Kommissionsanstalt.

Printed in Denmark, Aarhuus Stiftsbogtrykkerie A/S.

Udsendt i boghandelen den 12. september 1966.

FINLAND MÅ FINDE SINE EGNE VEJE*)

KNUD MØLLER

Finlands stilling i den internationale politik er »sui generis« (udtalte Urho Kekkonen i en af sine første taler, efter at han var blevet valgt i 1956. Da kendskabet til latin ikke er særlig udbredt i landet, kunne dette for mange af tilhørerne lige så godt have været græsk som hebraisk. Men helt fra våbentilstanden i efteråret 1944 og frem til »åbningen til venstre« ved dannelsen af regeringen i maj 1966 har finnerne og deres naboer fået mange eksempler på, at betingelserne for indenrigs- og udenrigspolitik i Finland er helt anderledes end i Norden og Øst-Europa i øvrigt.

Blandt alle de europæiske stater, der efter den første verdenskrig opnåede selvstændighed, er Finland den eneste, der frem til i dag har kunnet bevare sin stats- og samfundsform uændret, altså i modsætning til de baltiske stater, der er indgået i Sovjetunionen, og de østeuropæiske lande, der efter den anden verdenskrig er slået ind på en folkedemokratisk linie.

Også som nabo til Sovjetunionen og tidligere deltager i krigen på Tysklands side mod Sovjetunionen har Finland en særstilling: Dets udenrigspolitik er neutral – selv om denne neutralitet har visse skarpt definerede begrænsninger.

Det er i første række Finlands relationer til den store nabo i øst, der har vakt omverdenens interesse. Udenrigs- og indenrigspolitik har imidlertid grebet stærkt ind i hinanden, hvorved der til tider er opstået så komplicerede situationer, at langt fra alle har haft evne og tilstrækkelig indsigt til at fatte det indviklede mønster. For mange – og også for dele af den offentlige mening i Finland – ser billedet, i særdeleshed den stærke splid mellem de forskellige politiske partier, højst kaotisk ud.

SPRING UD I DET UVISSE

Våbenstilstanden i efteråret 1944 og den derpå følgende fredsaftale danner udgangspunktet for Finlands senere skæbne, og ex ante så udsigterne alt andet end lyse ud, hvorfor Finlands situation i dag mod denne baggrund kan betragtes som ualmindelig gunstig, skønt en sammenligning mellem forholdene i Finland og de øvrige skandinaviske lande ellers ikke falder ud til Finlands fordel.

*) For den rent sproglige formulering af denne artikel hæfter i vid udstrækning Økonomi og Politiks redaktør.

Finland tabte i krigen 10 % af sit areal, 97.000 mand faldt og desuden fastsattes en krigsskadeserstatning til Sovjetunionen på 300 millioner dollar (i 1948 nedsat til nominelt 226,5 millioner) i varer til 1938-prisen. De fleste af disse varer var af en art, som Finland ikke traditionelt havde produceret, hvorfor Finland – sammen med andre vanskeligheder – efter krigen var nødt til at bygge en helt ny industri op for at være i stand til at fremstille de skibe og andre metalindustriprodukter, som Sovjetunionen krævede.

For eksperter syntes opgaven helt uløselig.

Præsident Juho Kusti Paasikivi formulerede den gang i en privat samtale sætningen: økonomisk er dette en umulighed, politisk er det en nødvendighed.

I begyndelsen skete der i Finland det samme som i de øvrige nabolande til Sovjetunionen. Regeringsmagten overtoges af en koalition bestående af repræsentanter for kommunister, øvrige venstresocialister, socialdemokrater og bondepartiet (agrarforbundet, det nuværende centerparti). Forskellen mellem Finland og de øvrige lande i øst var imidlertid den, at de nævnte partigrupper ikke dannede et forbund. Samarbejdet baseredes kun på en aftale mellem de pågældende rigsdagsgrupper. Efter socialdemokraternes valgsejr sommeren 1948 kunne man derfor slå ind på en ny kurs. I den ny regering, der dannedes, var det ikke længere folkedemokrater (kommunister), der beklædte nøglepositionerne – det vil sige stats- og indenrigsministerposterne. Den socialdemokratiske regering Fagerholm påtog sig også den risikable opgave at udrense de kommunistiske elementer fra det hemmelige politi, som derefter omorganiseredes.

Hermed lagdes grunden til Finlands fortsatte eksistens som parlamentarisk demokrati.

Kommunisterne blev derefter holdt udenfor alle finske regeringer frem til foråret 1966. Men afgørelserne i 1948 fik konsekvenser for socialdemokratiet, som allerede tidligere var blevet betragtet med den største mistro af den kommunistiske ledelse i Moskva.

VENSKABSAFTALEN AF 1948 OG NEUTRALITETEN

Våbenstilstanden i 1944 blev et vendepunkt. Det faldt i den konservative Juho Kusti Paasikivis lod at bygge basen for en ny udenrigspolitik, der tog hensyn til Sovjetunionens interesser, hvor den største vanskelighed – i hvert fald tilsyneladende – bestod i de stærke antisovjetiske og antikommunistiske stemninger, der havde kunnet udvikle sig frit – ja, ligefrem dyrkedes – i 30-erne og begyndelsen af 40-erne.

Fredsaftalen forpligtede Finland til ikke at slutte sig til nogen alliance,

der var rettet mod »de allierede« (d. v. s. i praksis mod Sovjetunionen). Paasikivi påpegede stærkt, at finnernes egen opfattelse af forholdene ikke var det afgørende; det var derimod, hvad russerne tænkte om Finlands politik i en prekær situation. »Udenrigspolitikken går forud for indenrigspolitikken«, var et af Paasikivis slagord. M. a. o. det var en opgave for den finske udenrigspolitik at overbevise russerne om Finlands ærlige hensigter.

Der er ingen uenighed i Finland om, at denne politik er nødvendig, men helt frem til disse dage har man diskuteret, i hvor høj grad det i virkeligheden er påkrævet at tage hensyn til Sovjetunionen, og hvorvidt grænsen ikke til tider er blevet overskredet.

En del af Finlands forpligtelser overfor naboen i øst er klart formuleret i aftaler, hvad der dog ikke udelukker, at de, som har fulgt udviklingen i Finlands relationer til Sovjetunionen på nært hold, gang på gang har haft fornemmelsen af at være tilskuere til et drama med stærke kulminationer.

Den første kom i foråret 1948. Starten var et TASS-telegram den 22. februar om et brev fra Stalin til Paasikivi. Med henvisning til bistandspagter mellem Sovjetunionen på den ene side og Ungarn og Rumænien på den anden foresloges forhandlinger mellem Moskva og Helsingfors vedrørende en aftale om fælles forsvar mod »tysk aggression«.

På daværende tidspunkt eksisterede der ikke nogen tysk stat.

Efter meget tovtrækkeri først i den finske rigsdag, senere mellem de sovjetiske og finske forhandlere i Moskva, undertegnedes den 6. april en aftale om »venskab, bistand og gensidig samarbejde«.

Som præsident Paasikivi sagde i en radiotale kort efter undertegnelsen, var aftalen ikke sket »efter nogen model«. Til forskel fra de andre aftaler af samme art mellem Sovjetunionen og dens vestlige naboer siges det – allerede i indledningen – at Sovjetunionen respekterer Finlands ønske om at holde sig udenfor stormagtskonflikterne, den formulering, som Stalin åbenbart hentydede til, da han efter forhandlingerne udtalte, at »aftalen var blevet dikteret af finnerne«.

Netop denne indledning til 1948-aftalen betragtes som den formelle grund til Finlands neutralitetspolitik.

Aftalens artikel 1 og 2 definerer imidlertid de situationer, hvor Finland forpligtes til handling:

Artikel 1: Hvis Finland eller Sovjetunionen over *finsk* territorium skulle blive udsat for væbnet angreb fra *Tyskland eller anden med Tyskland forbunden stats* side, vil Finland, tro mod sine forpligtelser som selvstændig stat, kæmpe for at afværge angrebet.

Finland skal derved sætte alle sine disponible styrker ind for at forsvare sit territoriums integritet til lands, til søs og i luften. Dette skal ske *inden-*

for Finlands grænser ifølge de i den foreliggende traktat præciserede forpligtelser, *om nødvendigt* med Sovjetunionens hjælp.

Sovjetunionens hjælp til Finland skal ydes efter de høje kontraherende parters in concreto indgåede overenskomst, ifald der foreligger trussel om angreb.

Artikel 2: De høje kontraherende parter skal rådslå indbyrdes, hvis der skønnes at foreligge en trusel om et sådant angreb, som omtales i artikel 1.

De seks øvrige artikler i aftalen er af stor interesse med hensyn til videreudviklingen af de økonomiske og kulturelle forbindelser mellem landene, derimod er deres betydning for Finlands udenrigspolitik ganske ringe. Noget specielt ved formuleringen af artikel 2 er muligvis straks faldet i øjnene, nemlig at verbet »skønnes« var i passiv form, m. a. o. der sagdes ikke, hvem angrebstruslen skulle konstateres af.

Under den såkaldte notekrise i efteråret 1961-foråret 1962 blev det dog i praksis fastslået, at begge parter fælles skulle konstatere denne trusel. Herom mere senere i denne artikel.

Præsident Kekkonen har i sin præsidenttid på mange udenlandsrejser gjort sit bedste for at få specielt stormagternes førende politikere til at udtale deres anerkendelse af Finlands neutralitet og har i flere forbindelser givet udtryk for tanken om, at et land kun er neutralt, hvis andre lande fuldt og fast stoler på dets neutralitet. Lederne i Moskva har gentagne gange – efter 1952 – betegnet Finland som en neutral stat, hvis udenrigspolitik Sovjetunionen er tilfreds med.

De »disponible styrker«, som Finland ifølge artikel 1 skal sætte ind for at »forsvare sit territoriums integritet«, er imidlertid ifølge fredstraktaten begrænset til 37.000 mand, hvad der givetvis kan få praktiske konsekvenser for den sovjetiske bistands størrelse, hvis der – trods alt – opstod en krig eller krigstrusel mod Finland.

UDENRIGSPOLITIKKEN I INDENRIGSPOLITIKKEN

Præsident Paasikivis tese om, at »udenrigspolitikken går forud for indenrigspolitikken«, førte til konsekvenser omgående efter våbenstilstanden. Således benyttede Paasikivi lejligheden til i en radiotale kort før de første rigsdagsvalg efter krigen at opfordre forskellige politikere, der havde været aktive under krigen mod Sovjetunionen, til ikke at kandidere, blandt dem socialdemokraternes daværende leder Väinö Tanner, udenrigsminister under vinterkrigen.

De første regeringer efter krigen var »skræddersyet« efter Moskvas ønske: folkedemokrater, socialdemokrater og bondeparti.

Senere var det vanskeligere på forhånd at forudse, hvordan Moskva ville reagere på de forskellige politiske konstellationer, der stod bag Finlands

regeringer, og meget tyder på, at standpunkterne heller ikke i Moskva har været konstante.

Lidt efter lidt udkrystalliseredes en opfattelse af, hvordan regeringer måtte være sammensat, for at forholdet til naboen i øst ikke skulle kompliceres eller lede til forviklinger. Den første rent socialdemokratiske regering, under statsminister K. A. Fagerholm 1948-49, blev genstand for megen kritik fra Moskva. De følgende regeringer undgik denne skæbne, hvad enten de var rene agrar-ministerier eller koalitioner mellem forskellige partier, deriblandt også socialdemokratiet, men dog domineret af agrarerne. Udenrigspolitisk stod disse regeringer stærkt, ja endog meget stærkt – indenrigspolitisk fristede de som oftest en meget usikker tilværelse.

Den dramatiske udvikling i relationerne til Moskva i efteråret 1958 og begyndelsen af 1959 betragtedes i lang tid som det sikreste tegn på, hvor frie hænder finnerne havde – henholdsvis hvilke grænser man ikke måtte overskride – i regeringsspørgsmålet. Efter rigsdagsvalget i 1958 dannedes for første gang efter spaltningen af det socialdemokratiske parti en regering, der støttede sig til et flertal i rigsdagen. Det var atter K. A. Fagerholm, der var statsminister, og hans regering omfattede alle partier i rigsdagen undtagen folkedemokraterne og det socialdemokratiske udbryderparti, populært kaldt snart »skogitpartiet«, snart »simonitpartiet«. Socialdemokraterne havde fem ministerposter, agrarerne fem, højre tre og svenske og finske folkeparti en minister hver.

Med støtte fra $^2/_3$ af rigsdagen havde denne regering de bedste forudsætninger for at klare problemerne – indenrigspolitisk. Men udenrigspolitisk blev den en veritabel fiasko. Sovjetambassadøren Lebedev rejste hjem uden af aflægge (officiel) afskedsvisit hos præsident Kekkonen, Moskva annullerede bestillinger hos de finske industrier, bl. a. værfterne, og til slut kunne man i praksis – skønt ikke formelt – tale om brud i forbindelserne med Sovjetunionen. Den første, der trådte ud af denne regering, var udenrigsminister Johannes Virolainen, agrar, der ved regeringsdannelsen havde beroliget de bekymrede blandt sine partifæller med forsikringer om, at Moskva ville have tillid til regeringen, så længe han var i ledelsen for udenrigsministeriet.

Det var under denne krise, at præsident Kekkonen foretog en turistrejse til Leningrad, hvortil så også partilederen Nikita Krustjev ankom. Efter deres samtaler fulgte en middagstale, hvori Krustjev forsikrede, at »Sovjetunionen ikke nærede det ringeste ønske om at blande sig i Finlands indre anliggenheder«, men samtidig udtalte han, at »man bag regeringschefen Fagerholms brede ryg skimtede kræfter, som var kendte for deres fjendtlige indstilling til Sovjetunionen, bl. a. indenrigsministeren Väinö Leskinen« – en tro discipel af Väinö Tanner.

Det blev derefter et aksiom indenfor agrarpartiet, at Moskva ville reagere

negativt, hvis der i den finske regering var et flertal repræsenterende de partier, som de russiske ledere ikke havde tillid til – i dette tilfælde socialdemokraterne og højre (samlingspartiet), der havde haft 8 af 15 ministerposter i Fagerholms flertalsregering. Repræsentanter for disse partier hævdede derimod, at russernes mistillid ikke var berettiget men et produkt af bevidst bagvaskelse i Moskva fra ganske bestemte politiske kredses side.

De forskellige fortolkninger af, hvad man kunne slutte sig til med hensyn til de indenrigspolitiske konstellationers betydning for østrelationerne, satte sindene i kog i lang tid.

Den følgende, alvorlige krise i forholdet Finland–Sovjetunionen kom godt to år senere. I foråret 1961 opstilledes den helt upolitiske justitskansler Olavi Honka som socialdemokraternes og højres fælles præsidentkandidat, og senere gav også det finske og svenske folkeparti samt »landmandspartiet« (en udbrydergruppe fra agrarforbundet) sin støtte til hans kandidatur. Allerede på et tidligt tidspunkt var der mange iagttagere, der med spænding ventede Moskvas reaktion på, at de samme kræfter, der under krisen 1958-59 havde vakt russernes mishag, atter var samlet.

I efteråret fulgte den såkaldte notekrise. Russerne foreslog, denne gang med henvisning til artikel 2 i 1948-aftalen, konsultationer om fælles forholdsregler i anledning af den skærpede situation omkring Berlin. Slutresultatet blev, at præsident Kekkonen rejste helt til Novosibirsk for at tale med regeringschef Nikita Krustjev. Russerne gav herefter afkald på yderligere konsultationer. Kekkonen kvitterede med at opløse rigsdagen hvorved rigsdagsvalgene og præsidentvalget, der ellers med fem måneders mellemrum ville have forårsaget to regeringsdemissioner, nu blev holdt indenfor en måned, og den feberperiode, som valg normalt fremkalder i finsk indenrigspolitik, forkortedes til nogle få uger med tilsvarende ringere risiko for komplikationer.

Præsident Kekkonen genvalgtes med overvældende flertal, og ved rigsdagsvalgene vandt hans tidligere parti en klar sejr. I en krisesituation viste vælgerne deres tillid til de kræfter, der gennem mange år havde klaret de ofte vanskelige forhold til Sovjetunionen.

Russernes reaktioner i de to ovennævnte kriser synes at bekræfte den teori, at der går en klar linie gennem Finlands politiske verden – på den ene side agrarerne, dele af det finske og svenske folkeparti samt socialistisk forbund og kommunisterne, på den anden socialdemokraterne og højre. Hvis sidstnævnte gruppering får overvægt, bevirker det automatisk en negativ reaktion i øst.

Finlands indenrigspolitiske atmosfære har i årevis været inflammeret af diskussion om, hvorvidt Moskvas reaktioner var spontane eller »bestillingsarbejde fra Helsingfors«. Begge opfattelser har været umulige at bevise, men meget taler for, at en allerede eksisterende mistillid – især til social-

demokraterne – kan være blevet udnyttet. Moskvas mistænksomhed har i de senere år kunnet forklares ved, at Finlands socialdemokrater er aktivt med i internationale socialistsammenslutninger, der har udtalt deres tilslutning til NATO's politik.

Fra 1962 til 1966 har Finland haft flere regeringer, hvor hverken socialdemokrater eller kommunister har været repræsenteret, derimod nok de konservative, hvad nogle sovjetdiplomater i Helsingfors har udtalt deres forundring over.

ÅBNING TIL VENSTRE

Efter rigsdagsvalgene den 20-21 marts 1966 opstod en ny situation. Socialdemokraterne blev det største parti, idet de fik ca. 630.000 stemmer og dermed 53 mandater i rigsdagen. Denne gang kunne valget gennemføres uden antydning af pres udefra. Allerede før valgene var der tegn på, at Moskva efter lederskiftet i oktober 1964 havde revideret sin indstilling til socialdemokratiet. Et tegn derpå var nogle artikler i Pravda, hvor bladets Finlands-specialist Smirnov – med visse reservationer – antydede muligheden af, at socialdemokraterne, hvis de åbent vedkendte sig tidligere »fejlgreb«, kunne godkendes som part i en fælles front dannet af arbejderpartierne.

Beviset på en ny indstilling kom, da statsminister Andrei Kosygin besøgte Finland i juli, og der inviterede den nye statsminister, det socialdemokratiske partis leder, Rafael Paasio, til Sovjetunionen.

»Folkefrontsregering« er det ord, som er blevet brugt for at karakterisere Rafael Paasios regering. Den består af 6 socialdemokrater, 5 medlemmer af centerpartiet (tidl. agrarer), 3 folkedemokrater (2 kommunister + 1 ikke-kommunist) og en minister fra det socialistiske udbryderparti (»simonitterne«).

Selv om der stadig skulle regnes med russisk mistillid til socialdemokraterne, finder man, at regeringen dog »matematisk« opfylder de betingelser, som man formoder, Moskva stiller for at have tillid til en finsk regering. Af regeringens 15 medlemmer er flertallet, 9, medlemmer af politiske partier, hvis støtte til den officielle venskabspolitik i forholdet til Sovjetunionen aldrig er blevet betvivlet af russerne.

»Åbningen til venstre« – med kommunister i regeringen for første gang i 18 år – har vakt stor interesse, bl. a. indenfor de vesteuropæiske kommunistpartier. Her betragter man kommunisternes deltagelse i Paasios regering som det første konkrete eksempel på, hvordan kommunister kan følge den parole, som Nikita Krustjev formulerede allerede i sommeren 1958 på det store kommunistmøde i Bukarest, hvor en af hans tanker var, at kommunisterne måtte kunne samarbejde bl. a. med socialdemokrater i visse vesteuropæiske lande.

Set fra Helsingfors' synspunkt forekommer »åbningen til venstre« dog i første række at være dikteret af indenrigspolitiske hensyn. En rent socialdemokratisk mindretalsregering ville have fristet en meget usikker tilværelse. En regering bestående udelukkende af de tre socialistiske partier – socialdemokrater, folkedemokrater og socialistisk forbund – ville have haft flertal i rigsdagen, men tanken om kommunistisk deltagelse er i vide kredse meget upopulær, hvorfor socialdemokraterne ikke alene turde tage ansvaret herfor.

Skønt centerpartiet lige efter valget indtog det standpunkt, at »socialistpartierne« alene måtte tage ansvaret for regeringsdannelsen, opnåedes dets medvirken dog efter ugelange forhandlinger. Prisen herfor var imidlertid høj. Regeringsprogrammet – især punkterne om landbruget – bar i høj grad præg af at være indrømmelser til »centeragrarerne« og indfrielsen af mange af socialdemokraternes valgløfter blev umuliggjort.

I sin sammensætning minder denne regering meget om de første »trepartiregeringer« efter den anden verdenskrig, men den er dog ikke et paralleltilfælde til dem. Kommunisterne har ikke de samme nøglepositioner som den gang. Desuden er der mange tegn på, at de finske kommunister – skønt stærk modstand indenfor visse partifraktioner – er ved at modnes for en nyorientering. Yngre partimedlemmer har i de sidste år kritiseret partiledelsen for stiv doktrinisme, og krav er blevet rejst om at et nyt partiprogram, der afsværger klassekampsteorierne og godkender tanken om, at Finland kan udvikle sig i socialistisk retning – også som flerpartistat.

Ved den seneste partikongres, i januar 1966, skete der en omgruppering i partiledelsen, der viste, at den gamle ledergarde var ved at miste grebet. Den nye partiformand, Aarne Saarinen, er aldrig blevet stemplet som »stalinist«. Partisekretær er Ville Pessi, som har haft denne post helt fra 1944, da partiet atter blev legaliseret.

Den tilnærmelse mellem socialdemokrater og kommunister, man i disse måneder er vidne til, er ikke så meget ideologisk som taktisk betinget. Følgen er, at det socialdemokratiske udbryderparti, »simonitterne«, kommer i klemme.

Splittelsen af det socialdemokratiske parti skete i 1957, efter at Väinö Tanner var blevet valgt til partiformand. De førende navne indenfor den ny gruppedannelse var tidligere partiformand Emil Skog og tidligere indenrigsminister Aarre Simonen. Sidstnævnte var sammen med nogle partifæller trådt ind i en regering sammen med agrarerne – uden vedkommende partiinstansers godkendelse.

Der er mange ligheder mellem dette parti og andre radikale, ikke-kommunistiske socialistpartier i Europa, men typisk finske problemer spillede dog en afgørende rolle ved dets dannelse. Blandt andet fik moderpartiets indstilling til landbruget stor betydning, idet industrialiseringsparolerne

gjorde det vanskeligt at kæmpe om stemmerne blandt småbrugerne (med gårde på 5-10 ha). Lige siden 1918 havde mange af disse husmænd været socialistisk eller kommunistisk indstillet, men den ny tids vinde gjorde det nemt for agrarpartiet her at vinde erstatning for de stemmer, der – på den anden fløj – gik tabt som følge af urbaniseringen. Fremfor alt ønskede imidlertid lederne af udbryderpartiet at skabe en socialdemokratisk gruppe, der ikke var belastet af bandstråler fra Moskva og som uden forbehold ville – og kunne – deklarere sin støtte til den officielle udenrigspolitik, den såkaldte Paasikivi-Kekkonen-linie.

En tilsvarende splittelse skete indenfor fagforeningsbevægelsen, idet socialdemokraterne oprettede et konkurrerende forbund til det allerede eksisterende FFC (nu også kaldt LO). Også her har man iagttaget en tilnærmelse mellem socialdemokrater og kommunister, hvad der ved den seneste kongres – i juli 1966 – førte til, at den »simonitiske« formand Jaakko Rantanen blev erstattet med socialdemokraten Niilo Hämäläinen, der også fik kommunisternes stemmer.

Hvis Finland er eksempel på, hvordan kommunister udenfor de folkedemokratiske lande ønsker at bryde sig vej ud af isolationen, synes der ikke at være nævneværdig risiko for, at denne nye tendens skulle være i stand til at ødelægge det traditionelle parlamentariske demokrati.

ET MIRAKEL?

Naboskabet med Sovjetunionen og nederlaget i krigen præger mere eller mindre hvert eneste samfundsproblem i Finland.

Når man betragter udviklingstendenserne i dagens Finland, finder man meget, der er fælles med tilsvarende fænomener i de skandinaviske nabolande, men man glemmer som oftest, at urbaniseringen, mekaniseringen og ændringerne i den sociale struktur har et andet udgangspunkt i Finland. Foruden den åreladning, som krigen medførte, betalte Finland sin krigsgæld, hvis virkelige størrelse blev omtrent 600 millioner dollars. Placeringen af den karelske befolkning – 400.000 personer eller 10 % af den totale befolkning – kostede et tilsvarende beløb, og emigrationen – bl. a. til Sverige – har betydet en enorm eksport af kvalificeret arbejdskraft.

Undertiden har man kaldt Finland »Nordens Sicilien«, og når denne betegnelse kan have en vis berettigelse, er forklaringen ikke alene, at Finland ikke helt har overvundet krigen og den følger. Yderligere har nemlig agrarpartiets – og til dels også socialdemokraternes og kommunisternes – interesse for småbrugerne ført til en langsommere social omgruppering end den, som havde kunnet opnås med ringere støtte til de talrige dyrkere af miniaturelandbrugene.

Kapitalmangelen har kunnet motivere denne politik, idet den har umulig-

gjort etablering af de arbejdspladser, som skulle have taget imod den arbejdskraft, som rationalisering af jord- og skovbrug ellers havde frigjort.

Men foruden kapitalmangelen har krigsgældsleveringerne også medført, at Finland har måttet opbygge en helt ny industri, metalindustrien – herunder den vigtige værftindustri – thi en meget stor del af krigsskadeserstatningen krævedes i form af produkter fra disse industrigrene.

Metalindustrien beskæftiger i dagens Finland 130.000 personer (lig med 30 % af samtlige industribeskæftigede) mod ca. 30.000 i 1938, det sidste fredsår. Landbrugsbefolkningens antal er i samme periode gået ned med 800.000 og ligger nu på ca. 1 million. Bruttoværdien af den totale produktion fra metalindustrien var i 1963 3.327 millioner mark mod 699 millioner (»omregnede«) mark i 1938.

Metalindustriens produktionsvolumen er siden 1938 blevet 7-doblet, medens størrelsen af hele den øvrige industriproduktion kun er 5 gange så stor som i det sidste fredsår. Den industri, der baseres på skovprodukter og som er Finlands »traditionelle industri«, udgør imidlertid 70 % af landets totale eksport.

Alt tyder på, at det – ligesom i de øvrige nordiske lande – bliver serviceerhvervene, der i fremtiden vil ekspandere mest. Samtidig finder der imidlertid en gigantisk folkebevægelse sted mod de sydlige dele af landet, især Nylands län (amt), hvor også hovedstaden ligger. I følge prognoserne vil Finlands befolkning trods emigration passere 5 millioner i 1980 og i 1990 stige til 5.250.000. Nylands läns befolkning vil frem til 1990 øges med 30 % i forhold til tallet i 1960, d. v. s. med cirka 600.000 personer. Hele landets befolkning vil i denne periode vokse med godt 800.000 personer, d. v. s. at Nyland tager 75 % af denne tilgang.

Bybefolkningen var i 1960 38 % af den totale befolkning, men allerede i 1990 vil den ifølge prognoserne være 64 %. Byernes befolkning vil i denne periode vokse med 1,6 millioner samtidig med at »provinsens« befolkning går ned med 845.000.

Når disse strukturelle ændringer er fuldbyrdet, vil Finland kun i ringe grad ligne det krigshærgede land, der i slutningen af 1940-erne anstrengte sig både politisk og økonomisk for at finde løsninger på de problemer, der fulgte efter nederlaget.

Fremtiden bliver imidlertid i høj grad afhængig af, hvordan den økonomiske integration udvikler sig i Europa, og hvilke muligheder Finland får for at tilpasse sig til denne. Også her spiller forholdene til Sovjetunionen en stor rolle, hvad man så allerede da EFTA etableredes. Finland kunne ikke associere sig med denne blok, før sagen var drøftet meget omhyggeligt med lederne i Moskva. Af samme grund forsinkedes også Finlands indtræden i Nordisk råd og De forenede Nationer. De finske, ledende politikere har imidlertid i alle disse situationer bevidst gjort sit bedste for at opnå enighed

med russerne, idet man konsekvent har holdt sig til den af Paasikivi udtrykte tanke, at »Sovjetunionen må kunne stole på sin nabo i nordvest«.

Jeg nævnte tidligere i denne artikel. at der i Finland råder en vis uenighed om, hvorvidt den officielle statsledelse til tider er gået for vidt i sin sovjettisk-venlige holdning. Dette gælder specielt visse af den finske præsidents – Urho Kekkonens – initiativer, bl. a. forslagene om dannelse af en kernevåbenfri zone i Nord-Europa, en ikke-angrebspagt med Norge i relation til grænseområderne i nord, de mere eller mindre tilslørede forslag om at man i Danmark og Norge skulle overveje forholdet til NATO, lejningen af den sydlige del af Saima-kanalen etc. Til forsvar for disse initiativer plejer man at hævde, at de i første række tjener finske interesser og at den omstændighed, at de også svarer til sovjetiske ønsker vedrørende forholdene i Nord-Europa, ikke ændrer noget i sagen.

Den sovjetiske interesse for Finlands stilling indenfor en nordisk ramme kom tydeligst til udtryk under Kekkonens og Krustjevs samtaler i Novosibirsk, hvor man fra sovjetisk side erklærede, at kravene om militære konsultationer kunne frafaldes, så længe forholdene i Nord-Europa ikke gav anledning til bekymringer. I praktisk talt hvert eneste communiqué efter sovjetisk-finske forhandlinger på højt niveau har man nævnt begge landes fælles interesse i at forholdene i Norden er stabile og gunstige for fredens sag.

Finlands geografiske og politiske situation tvinger den politiske ledelse til bestandigt at tage hensyn til, hvad der er muligt at gennemføre uden at støde naboen i øst. Som forholdene har udviklet sig, må man sige, Finland har bevaret muligheden for selv at træffe sine afgørelser – i egen interesse, og dette gælder også alle dispositioner til udvikling af forholdet mellem Finland og Sovjetunionen. Man er blevet klar over, at alene den geografiske beliggenhed – naboskabet til en stormagt – stiller Finland i en særstilling.

Denne erkendelse er den store forskel mellem forholdene nu og for 25 år siden.

SPANIEN VENTER

ADOLPH RASTÉN

I.

Spanien har en legende, som fortæller, at det er den fjendtlige omverden, der er skyld i alt det onde og tragiske, som rammer Spanien. Det er »den sorte legende« – leyenda negra. Den sorte legende har i århundreder været brugt som regimernes forklaring på landets modgang og nedgang. Misundelige kræfter udefra lurede og lurer på at tilføje Spanien sorger og bekymringer og lidelser og national splittelse. Det er en virksom legende. Den har været et af Franco-styrets bedste politiske våben mod utilfredshed og opposition blandt landets egen befolkning. Når kriser truede; når udenlandske magter prøvede at isolere det fascistiske Spanien; når det spanske samfund var ved at gå økonomisk bankerot; når arbejdere strejkede; når præster og studenter demonstrerede – så havde man den sorte legende ved hånden.

Som kætterne og jøderne fik skylden for alt ondt i Ferdinand og Isabellas Spanien; som oplysningen og liberalismen var de onde ånder, der skulle fordrives af Ferdinand den Syvende efter Napoleons-tiden; som forfatningsreform og parlamentarisme var nederdrægtige kræfters værk i det nittende århundrede; som socialismen og arbejdernes fagbevægelse var det efter den første verdenskrig; som republiken og anarkismen og kampen mod godsejervældet var det i 30'erne – sådan har kommunismen været det store fjendtlige fremmede spøgelse, som måtte bekæmpes og forfølges og tilintetgøres af det fascistiske regime. Fra Hitler og Mussolini overtog general Franco antibolchevismens ideologi, da han havde startet borgerkrigen mod den spanske republik – for netop 30 år siden. Med antibolchevismen som parole har Franco styret Spanien gennem de 27 år, der er gået siden fascismens sejr. Men kommunismen er kun en enkelt del af den sorte legendes fortælling om alle de fremmede farer, som stadig truer landet. Den katolske kirke indprenter skolebørnene en katekismus over vildfarelser i denne rækkefølge: materialisme, darwinisme, atheisme, pantheisme, deisme, rationalisme, protestantisme, socialisme, kommunisme, syndikalisme, liberalisme, modernisme – og frimurebevægelsen!

Den dag i dag er Franco-regimets erklærede hovedfjende »kommunismen«. Med antikommunismen som feltråb og med borgerkrigen som skræmmespøgelse har regimet i 27 år holdt befolkningen underkastet og

undertvunget og opnået det, som var frankismens mål: at udrydde alle politiske partier og enhver form for politisk frihed, at befæste det militante enevælde og inkarnere den åndelige reaktion. Man dræbte det tyvende århundrede og gjorde al liberal tænkning til statsforbrydelse. Man genskabte under teknisk nyere former Philip den Andens mørke Spanien. Men så stærk var alligevel »den sorte legende«, at regimet kunne samle landet omkring sig, når det i årene efter den anden verdenskrig befandt sig i en krisesituation. Legenden om de fjendtlige fremmede kræfter, som truer Spanien, har været Francos bedste psykologisk-politiske redskab til at styre regimet gennem kriserne og uden om klippeskærene. Parolen om fædrelandets enhed og nationens eksistens – og truslen om anarki og kaos, angsten for en ny borgerkrig – har været diktaturets trumf mod enhver antastelse udefra og indefra.

Hvor mange blev dræbt under borgerkrigen? Den seneste historiske forskning vil påvise, at tallet ikke som længe formodet er én million, men godt 400.000, og at yderligere 100.000 omkom af sult og lidelser. Men derpå fulgte hævnen og opgøret og koncentrationslejrene. Så måske er én million alligevel noget i retning af det rigtige tal. Måske var det virkelig 5 pct. af befolkningen, der gik i graven for Francos skyld. I de faldnes dal på en højslette uden for Madrid har regimet indrettet et mindested med en gravkirke under klippen og over denne et kors, som rækker 153 meter op imod himlen. Det er det officielle mindested for alle de faldne på begge sider af kamplinjen under borgerkrigen – forsoningens dal, som man gerne vil kalde den. Men er spanierne er forsonet folk? Kan man tale om forsoning under et regime, som praktiserer den sorte legende gennem militærdiktatur og politi-terror? Sammenholdets element har været tvang fra oven og frygt forneden. Tvangen som den manifesterer sig fra de grupper og institutioner, der udgør regimets rygrad og fundament: hæren og politiet i alle deres åbenlyse og hemmelige forgreninger. Og falangen eller »den nationale bevægelse«, som den kaldes, og syndikaterne, denne til dato velbevarede korporative sam-organisation af arbejdere og arbejdsgivere. Med disse institutioner og grupper, støttet af de højere samfundsklasser og med et censur-apparat, som griber ind i hver eneste detalje af samfundslivet, har tvangens regime kunnet holde alle de andre nede i underkastelse og hindre eller beherske enhver videregående virkning af protester, uvilje og opposition mod Franco-styret. Og så kan man altså gennem presse, radio og fjernsyn i enhver situation, som måtte være passende, sætte den sorte legendes store orgel-instrument i gang og appellere til samfundssindet og de ængstelige massers frygt for en ny broderkrig.

Det er ikke så mærkværdigt, at Franco engang har sagt, at »Spanien er let at styre«. Med dette apparat! Og dog vil det være urimeligt at tro, at det ikke har været en kunst for general Franco at regere Spanien. Det

vil heller ikke være tilstrækkelig at sige, at han har regeret landet med de midler, han brugte, da han i 1934 – på republikens anmodning – knuste minearbejder-strejken i Asturien og lod 2000 oprørske arbejdere henrette. Det var Francos første store præstation som chef for den spanske generalstab. Den viste ham som den koldblodige general. Det gjorde også hans strategi og operationer under borgerkrigen. Koldblodighed, tålmodig vente-teknik, dristighed i beslutninger og hårdhed i beslutningernes udførelse – dette er nogle af de væsentligste træk i det personbillede, der har dannet sig omkring Franco. Han havde aldrig vundet borgerkrigen uden Hitlers og Mussolinis hjælp i mandskab og materiel. Og trods Stalins støtte til republikken er det i eftertidens perspektiv usandsynligt, at republiken havde vundet borgerkrigen uanset de internationale brigader, som iøvrigt kun nåede op på 18.000 mand. Republiken tabte, fordi vestmagterne med England i spidsen undlod at komme de antifascistiske kræfter til hjælp mod de fascistiske og nazistiske og fordi de gennem en lige så tragisk som koldblodig ikke-indblandings-politik forsøgte at føre *appeasement*, forsonligheds-politik, over for Hitler og Mussolini. Og Amerika nægtede republiken våben med en embargo-politik, som præsident Roosevelt senere kaldte en sørgelig misforståelse. Det nazistiske Tyskland og det fascistiske Italien nægtede sig ingenting. Stalin ønskede Franco's nederlag, men ville ikke se republiken alt for stærk. Han frygtede, at borgerkrigen kunne medføre en europæisk storkrig. Vestmagterne, frem for alt England, frygtede, at en republikansk sejr ville give kommunisterne og dermed Stalin fodfæste i Spanien. De ønskede hemmeligt og åbent en sejr for Franco. Hitler vidste, at England og Frankrig ikke ville kæmpe. I september 1938 kapitulerede London og Paris for Hitlers krav om indlemmelse af Tjekkoslovakiets Sudeterland i Stortyskland. Da vågnede den britiske samvittighed over for den spanske republik. Men da var det for sent. I marts 1939 rykkede Hitler ind i hele Tjekkoslovakiet. Da var den spanske republik gået under. I september samme år kom den verdenskrig, for hvis undgåelse vestmagterne havde ofret Spanien og Tjekkoslovakiet.

Men koldblodigt holdt Franco sit land uden for krigen og modstod alle Hitlers krav og fristelser. Og siden de allieredes første sejre i 1943 har Franco ført en politik, som har båret ham over alle udenrigspolitiske kriser. Hans fascisme har overlevet forbillederne i Tyskland og Italien. Han har afværget øst- og vestlandenes diplomatiske og politiske blokade i årene mellem 1945 og begyndelsen af 50'erne. Korea-krigen blev det verdenspolitiske vendepunkt, som fik vestmagterne med USA i spidsen til at give ham anerkendelse og gradvis oprejsning. Han har måttet betale noget for det, men ikke ret meget. Hele strukturen i det fascistiske regime er bibeholdt intakt, men kun visse ydre kendetegn har skiftet betoning. Han svækkede på et vist tidspunkt falangens, det vil sige fascistpartiets, politiske magtstil-

ling og styrkede på et andet tidspunkt kirkens position; han spillede hæren ud mod falangisterne og politiet mod hæren. Han har spillet med alle regiments støttepiller for at forhindre dannelsen af magtgrupper, som kunne svække hans egen stilling, og han har også spillet på monarkisterne mod republikanerne og på republikanerne mod monarkisterne. En afgørende bestanddel af hans magt ligger i hans virtuositet til at splitte og forvirre både modstandere og venner. Spaniens fundamentallove udstyrer ham med titlen »fører (Candillo) af Guds nåde« og med rang af statschef, regeringschef, øverstkommanderende for de væbnede styrker og chef for »den nationale bevægelse« (falangen). Han er desuden »Kirkens beskytter« og er i denne egenskab den, som udnævner landets biskopper efter et system, der nok giver Vatikanet forslagsret, men forbeholder Franco den endelige beslutning i tilfælde af tvistigheder mellem Rom og el Candillo. Så længe Franco selv lever, så længe han selv er i stand til at udøve magten, så længe er systemet hans, og så længe vil frankismen, den spanske fascisme, i sit væsen og i sin grundstruktur være den, vi har kendt, siden general Francisco Franco og hans officersjunta gik til angreb på republikken og demokratiet i Spanien for 30 år siden.

II.

Pludselig en dag står der noget i avisen, som aldrig har stået der før. En nyhed om metalarbejder-strejke i Bilbao og Barcelona. En melding om demonstrationer og blodige sammenstød i Vitoria og Irun i baskerlandet i Nordspanien. En historie fra Catalonien om en finansskandale og en forhenværende borgmester. En anden historie fra Valencia om en politisk retssag mod seks funktionærer fra det forbudte, men altså stadigt fungerende kommunistparti. Fra Asturien en reportage om en proces mod 25 strejkende minearbejdere. En skønne dag bringer spanske aviser også meddelelse om studenter-uroligheder og præstedemonstrationer i Barcelona, om lukning af Barcelonas universitet, om studenter-demonstrationer og arbejder-demonstrationer i Madrid. Nogle dagblade kritiserer regeringens økonomiske fireårs-plan. Hvad er der sket, siden spansk presse begynder at offentliggøre nyheder, som man før dårligt nok turde hviske om? Det fremgår af overskriften på forsiden af ugemagasinet SP: »Farvel til censuren«, står der med fede bogstaver. Pressecensuren er afskaffet. Men den indre sammenhæng mellem censurens afskaffelse og pressens faktiske arbejdsvilkår fremgår nok så tydeligt af overskriften til lederartiklen på forsiden af dagbladet »La Verdad« – Sandheden – i Alicante: »Frihed«– tankestreg – »og hvad nu« – spørgsmålstegn. »Ikke noget«, punktum.

Frihed – hvad nu? Ikke noget. I disse fem ord ligger sandheden om den nye presselov, som trådte i kraft den 8. april i år. Den nye presselov afskaf-

fer formelt den ældste af general Francos lovdekreter, dekretet fra 1938 om forhåndscensur over dagblade, ugeblade, tidsskrifter, bøger og tryksager af enhver art. Men i stedet indfører regimet en række kontrolforanstaltninger, som i praksis ophæver den påståede pressefrihed. 14 udførlige dekreter opstiller en tæt palisade af presse-regulering. Redaktører og journalister ved Spaniens 110 dagblade kan arbejde uden forcensur, men den trykte avis skal i ti eksemplarer forelægges informationsministeriet en halv time før distribueringen. Og dersom avisen indeholder nyheder, billeder eller kommentarer, som ikke passer ind i dekreterne om pressens ansvar, kan bladet beslaglægges og distribueringen forbydes. Uden for hovedstaden er det provinsguvernørerne, der fungerer på informationsministeriets vegne.

Ytringsfriheden skal respektere sandhed og moral. Skal vise lydighed for den nationale bevægelses tolv principper og de øvrige fundamentallove. Presseloven fremhæver i særdeleshed, at bladudgivere, redaktører og journalister skal respektere det nationale forsvars nødvendigheder, statens sikkerhed, oprettelsen af ro og orden, de offentlige institutioner og personer og domstolenes uafhængighed samt personens og familiens privatliv. Og alt dette skal ske i den fortolkning, som er regimets egen. Og den er uforandret. Og nyhederne skal fremkomme i den form, som redigeres af landets officielle nyhedsagentur. Det er forståeligt, at 80 pct. af landets dagblade arbejder videre, som om der ikke er kommet nogen ny presselov. Flere aviser og ugeblade er allerede blevet beslaglagt eller er idømt store bøder for at have taget pressefriheden for bogstaveligt. En lidt for stor overskrift om en strejke eller en demonstration er et anslag mod sandhed og moral.

Alligevel er den nye presselov et lille skridt til imødekommelse af de umiddelbart elementære krav fra redaktørerne og journalisterne om større ytrings- og bevægelsesfrihed. En slags imødekommelse af læsernes utilfredshed med den kedsommelige spanske presse. For nogle år siden offentliggjorde et dagblad i Madrid resultatet af et rundspørge om spaniernes avislæsning: 66 pct. af kvinderne og 24 pct. af mændene læste aldrig en avis. Og kun 8 pct. af kvinderne og 9 pct. af mændene læste nyhederne. Resten læste føljeton, underholdning og anden harmløshed, 52 pct. af de mandlige avislæsere læste kun sporten.

Regimets reaktioner efter presselovens ikrafttræden tyder på, at pressens påtvungne kedsommelighed vil fortsætte. De første ugers erfaringer har vakt forskrækkelse hos regeringen. Hæren mener, at informationsministeren, dr. Fraga Iribarne – den meget dygtige og begavede spanske propagandachef – er gået for vidt i sin liberalisering over for pressen. Man frygter, at åbningen af en ventil vil kunne resultere i alt for kraftig udvikling af røg og damp. Hellere lukke ventilen til igen, forlanger hærens og falangens øverste hierarki.

Men indrømmelsen til pressen har en udenrigspolitisk baggrund, som er

vigtigere end de indenrigspolitiske hensyn. Det spanske regime arbejder på at skaffe sig større respektabilitet i udlandets øjne. Spanien bestræber sig på at nedbryde de mure, som omgiver det fascistiske styre i Vesteuropa. Spanien vil i kontakt med de vesteuropæiske lande, det vil genoptages i staternes normale familieliv, det vil være medlem af det vesteuropæiske fællesmarked, det vil ind i NATO. Og til dette formål søger det at gøre sig mere respektabelt. Den nye presselov skal være en slags bevisførelse for politisk liberalisering – sådan som man for nogle år siden ændrede jurisdiktionen over politiske forbrydelser og overførte politiske retssager fra militærdomstolene til civile politiske domstole.

Men man fastholder officielt, at det ikke er det spanske regime, som har forandret sig, men at det er de vestlige demokrater, der har ændret deres syn på Spanien og nærmet sig Franco. Var vi ikke de første til at bekæmpe kommunismen i Europa? spørger regimets folk. Og har vi ikke fået ret? Set i den kolde krigs militærpolitiske og ideologiske perspektiv har Francoregimet en række konkrete årsager til at være ganske godt tilfreds med udviklingen. Oprettelsen af den atlantiske militæralliance i 1949 og Koreakrigen i 1950 gav klingende resultater for general Franco. De forenede Stater opdagede Spaniens betydning for den amerikanske og atlantiske strategi i Middelhavet, og aftalerne mellem Washington og Madrid i 1953 om amerikanske flåde-, luft- og landstøttepunkter i Spanien blev en grundsten – politisk, økonomisk og psykologisk. Ved aftalens fornyelse i 1963 var to milliarder dollars gået ind i den spanske statskasse i form af leje-afgifter og direkte og indirekte tilskud til Spaniens økonomi – og til modernisering og oprustning af det spanske militærvæsen. Millionerne ruller fremdeles, Spanien har fået en nyudrustet hær, som i formering og våbenteknik er koordineret med det amerikanske forsvar, og den nye aftale forpligter USA til ikke kun at forsvare de amerikanske baser i Spanien, men også at betragte en eventuel trusel mod Spanien som »et fælles anliggende«. Aftalen mellem Washington og Madrid gør de spansk-amerikanske forsvarsordninger til »en bestanddel af sikkerheds-arrangementerne for Atlanterhavets og Middelhavets områder«. Hverken amerikanere eller spaniere ønsker at skjule, at Spanien dermed i realiteten er blevet en atlantisk allieret og en »NATO-affilieret«. Den spanske prestiges behov for regulært medlemsskab af NATO er dog endnu ikke opfyldt og kan ikke blive det over for modstanden fra Danmark, Norge, England, Holland og Canada. Men Vesttyskland og selvsagt Portugal støtter general Francos atlantiske prestigebehov, og general de Gaulle har inddraget Spanien i de franske overvejelser om bilaterale forsvarsaftaler i Middelhavet. Vesttyskland går også ind for Spaniens optagelse i Fællesmarkedet, og Franco anvender her sin velkendte og hidtil pænt belønnede taktik: at vente tålmodigt til frugten er moden.

Spaniens optagelse i den økonomiske samarbejdsorganisation OECD

var en sådan frugt, og den har indadtil båret endnu større frugter i landets økonomiske udvikling. En saga, man ikke gerne mindes, er regimets egen dogmatiske binding af hele erhvervslivet, som bragte den økonomiske udvikling til randen af fallit. Vendepunktet var devalueringen og de økonomiske reformer i 1959, videreført i en dristig fireårs-plan i 1964. Siden da er det gået meget stærkt fremad med industrialiseringen og den tekniske modernisering, og det er ikke ved siden af at tale om et spansk økonomisk mirakel. En meget væsentlig del af dette mirakel er den næsten overvældende turisme, som udligner to tredjedele af underskudet på landets betalingsbalance og har medvirket til opsamling af en valutareserve på halvanden milliard dollars. Men den økonomiske vækst – omkring 8 pct. årligt – har også fremskyndet inflationen, og lønningerne er langt bagefter prisstigningerne. Som i Grækenland, Tyrkiet og Italien foregår i Spanien en masse-udvandring af arbejdere, der ikke har kunnet finde beskæftigelse i deres eget land. Trods stigende udenlandske investeringer, frem for alt amerikanske, og skabelsen af nye arbejdspladser fortsætter den spanske emigration til de vesteuropæiske industrilande. I årene 1963, 64 og 65 udvandrede 191.000 spaniere til Vesttyskland, Frankrig, Schweiz, Holland, Belgien, England og andre lande. Med industrialiseringen i storbyerne og indvandringen til byerne fra landet er det nu hovedsagelig landarbejdere, som siger Spanien farvel og finder beskæftigelse i Nordvesteuropa – og sender størstedelen af lønnen hjem til familierne og på denne måde er med til at ophjælpe den spanske valutabalance. Men de er også med til at fortælle dem derhjemme om de friere politiske vilkår i udlandet, og blandt de 14 millioner turister, som i fjor lagde 8 milliarder kroner i udenlandsk valuta i Spanien, har der *måske* også været nogen, som fik kontakt med spaniere og kunne fortælle dem om omverdenens syn på det spanske regime.

Respektabiliteten er regimets prestigebehov over for det vestlige udland, men også med den østlige verden søger regimet økonomiske og kulturelle kontakter, og Sovjetunionen og andre kommunistiske lande er parat til at besvare tilnærmelserne positivt. Der tales om genoptagelse af den diplomatiske forbindelse mellem Spanien og Sovjetunionen. Men først må russerne frigive det spanske guld, hævder regimet. Det spanske guld er republikens bankbeholdning på 660 tons guld, som den republikanske regering lod bringe i sikkerhed i Moskva under borgerkrigen som betaling for den russiske våbenhjælp. Visse politiske følere mellem Franco og Moskva kom i gang allerede i Krustjevs tid. Og da et russisk fodboldhold for et par år siden mødte et spansk ved en fodboldmatch på Madrids Stadion, var tilskuermængden begejstret, især fordi spanierne vandt over det sovjetiske hold. Har vi så ikke ret? spurgte regime-folk i den spanske hovedstad. Er det ikke rigtigt, at verden nærmer sig Spanien? Men en spanier fra en politisk oppositionsgruppe ytrede mørkt for sig selv: Siden 1939 har

nogen af os troet, at russerne ville komme tilbage til Spanien. Og når de så kommer – så sender de os et folboldhold . . .

III.

I 1962 strejkede titusinder af minearbejdere i Asturien, kuldistriktet i Nordspanien. Det var den indtil da største organiserede arbejderprotest mod regimet. Strejken blev slået ned, men regeringen måtte bøje sig for nogle af arbejdernes lønkrav. Samme år indtraf uden for Spaniens grænser en begivenhed, som rokkede ved regimets selvtillid. I München samledes 118 spanske oppositionspolitikere til et længe og grundigt forberedt møde i forbindelse med den europæiske bevægelses kongres. De 80 spaniere var kommet fra alle egne af Spanien, de 38 var eksil-politikere og tilhørte forskellige oppositionsgrupper i udlandet. Trods hindringsforsøg fra Madrid og Bonn-regeringen gennemtvang de 118 spaniere, at europabevægelsen vedtog en resolution, der krævede demokratiske reformer i Spanien som betingelse for landets optagelse i det europæiske fællesmarked. Ved deres hjemkomst blev nogle af de 80 spanske oppositionsfolk arresteret og anbragt i undersøgelsesfængsel, andre fik valget mellem arrestation og emigration, atter andre måtte opgive deres stillinger eller ramtes af arbejdsforbud. I Madrid gav Franco sit sikkerhedspoliti øgede fuldmagter. Regimet viste sin knyttede næve. Men i München var det kommet til en i hvert fald ydre forsoning mellem den spanske oppositions forskellige grupperinger – socialister, liberale, kristelige demokrater, fagforeningsfolk og andre. Kun kommunisterne var udelukket fra forsoningen.

Oppositionen i Spanien lever og arbejder omtrent som undergrundsbevægelsen i de okkuperede lande i nazitiden. Dens virksomhed er mærkbar. Illegale flyveblade og stencilerede tidsskrifter kommer ind ad brevsprækken til folk. Løbesedler daler pludselig ned over en gade foran en politigård eller en syndikats-bygning. Og det er på ingen måde svært at komme i kontakt med oppositionsfolk. De modtager den udenlandske gæst i deres hjem eller på deres kontor og udtaler sig frit og åbent. Og de har navne og adresser på venner og meningsfæller skrevet op i lommebøger og giver velvilligt navne og adresser og telefonnumre videre til gæsten. Hvem vil De møde – i Salamanca, i Bilbao, i Madrid, i San Sebastian, i Barcelona, her, ham kan De roligt opsøge med hilsen fra mig, så får De alt at vide. Disse oppositionens lommebøger gør et ejendommeligt indtryk på den udenlandske gæst. Er denne åbenhed udtryk for selvsikkerhed, naivitet, fatalisme eller spansk heroisme? Udtryk for en risikabel uforsigtighed, der kan koste fængsel eller arbejdsforbud eller emigration? Måske er lommebøgerne alligevel ikke så farlige. For med eller uden oppositionsfolkenes adressekartoteker kender sikkerhedspolitiet dem alle. De står alle i kartoteket hos civil-

garden, hos det væbnede politi og det hemmelige politi, de er allesammen kendt af regimets agenter og stikkere, og regimet giver dem et tøjr at bevæge sig i. Men bevægelsesfriheden er meget begrænset. Oppositionens folk kan mødes i snævre kredse under private former og udveksle tanker – men prøver de at mødes i større antal eller at mødes offentligt, prøver de at omsætte tankefriheden i handlefrihed, så er de i fare. Så koster det arrestation, mishandling og tortur, så koster det skriveforbud, bødestraf eller fængselsstraf. Deltagelse i illegale lukkede politiske møder medfører ofte, at sikkerhedspolitiet bagefter henter talere eller tilhørere til afhøring, og afhøring er jævnligt forbundet med mishandling eller tortur. Når de således behandlede stilles for en domstol for deres politiske virksomhed, er det nu i mange tilfælde praksis, at tortur hos politiet resulterer i en mildere strafudmåling. Slægtninge og andre, som bliver øjenvidner til mishandlings-episoder hos politiet, idømmes pengestraffe, dersom de lader deres viden gå videre. Regimet praktiserer en fyldig variation af terrorstraffe. Efter studenterdemonstrationerne i Barcelona i foråret og de efterfølgende præste-demonstrationer er man gået over til idømmelse af bøder – deltagerne i et lukket protestmøde i kapuzinerklostret Sarria i Barcelona, studenter, præster, intellektuelle, kunstnere, arkitekter – fik bøder på op til 200.000 pesetas, omkring 25.000 kroner. Professorer og forfattere og skuespillere har fået pengestraffe på fire- og femcifrede beløb. Studenter er bortvist fra universitetet, Barcelona universitet blev lukket efter demonstrationerne i maj. De ydre tegn på utilfredshed og opposition blandt arbejderne har været tiltagende i denne sommer. I begyndelsen af juni foretog Franco en demonstrativ rejse gennem Catalonien for at advare oppositionen og for at sige, at det er en livsvigtig nødvendighed for spanierne hele tiden at være sig borgerkrigens heroiske ofre bevidst og at vende sig imod udenlandske komplotmagere, som prøver at underminere det politiske system, der har reddet det spanske folks nationale eksistens. Den sorte legende i Francos egen instrumentering endnu en gang – ledsaget af den trusel, at »vort regimes effektivitet er velkendt«.

De demonstrerende studenter og arbejdere har ét tilfælles. De kræver liberalisering eller ophævelse af syndikaterne, de tvangsregulerede faglige organisationer, og indførelse af frie organisationer og frie valg til organisationerne. De forlanger »den autentiske repræsentation«, som det blev formuleret af de 118 spaniere på mødet i München. Og alle oppositionsgrupper i Spanien – studenter-grupper, socialister, liberale, kristelige demokrater, arbejder-kommissioner – har det tilfælles, at de opstiller respekten for mennesket og politisk frigørelse som hovedkrav i deres manifester, resolutioner, erklæringer, udtalelser og bønskrifter. Men oppositionsgrupperne har også det tilfælles, at de alle er indbyrdes splittede og uenige. Socialisterne er opdelt i venstre-, højre- og centrum-fraktioner. Ligeså liberale

og kristelige demokrater. Og også kommunisterne, som er de bedst organiserede, er uenige om midlerne. Mellem arbejderne og studenterne går en kløft, som demonstrerer klasseforskellen i et samfund, der gennem sit korporative system har cementeret klasseforskellen og rang-adskillelsen som et hovedelement i statssystemet. Over for arbejderne behøver regimet ikke at tage ret mange hensyn. De oppositionelle studenters demonstrationer er derimod en mere og mere overraskende og følelig ubehagelighed for regimet, thi studenterne er sønner og døtre af de højere samfundsklasser, er ungdommen fra de grupper og rangklasser, på hvilke regimet støtter sin magt. Først langsomt er der ved at blive etableret kontakter mellem arbejderne og studenterne, men trods München-mødet og München-forsoningen er der kun en ganske ringe kontakt mellem de politiske oppositionsgrupper. Der er i Spanien optalt omkring 100 faglige, kulturelle og politiske oppositionsgrupper, men der synes at være 100 kløfter imellem dem, og der er en stigende kløft mellem socialdemokrater, liberale og kristelige demokrater i hjemlandet og de tilsvarende oppositionsgrupper i udlandet. Erfaringernes forskel og generationsforskellen har øget modsætningerne mellem oppositionerne hjemme og oppositionerne i eksilet.

Oppositionerne i Spanien har det tilfælles, at de i hovedtrækkene formulerer identiske krav om humanistiske idealer i et nyt samfund, og at de på den anden side endnu ikke har formuleret det praktiske tegnebræt for overgangen fra frankismen til et demokratisk Spanien, endnu ikke har kunnet påvise, hvordan man håndgribeligt skal bære sig ad med at virkeliggøre forandringen. Man er for og imod en republik, for og imod genoprettelsen af et kongedømme, for og imod samarbejde med kommunisterne uanset at den kommunistiske oppositionsbevægelse har en betydelig udbredelse og sympati blandt især de nordspanske arbejdere. Man er tilmed for og imod indførelsen af den nordvesteuropæiske parlamentarisme og altså i realiteten uenige over selve fortolkningen og realiseringen af »den autentiske repræsentation«.

Denne indbyrdes uenighed blandt oppositionerne er regimets styrke. Den har delvis sin forklaring i Spaniens anarkistiske traditioner – i spaniernes generelle uvilje og mistanke mod et regeringsmaskineri og i de spanske provinsers traditionelle selvstyre-bestræbelser og deres modstand mod at blive regeret fra en central-administration. Oppositionsgrupperne har endnu én ting tilfælles: de råder over ikke så få velanskrevne og intelligente personligheder, men de har ikke megen ræsonnans blandt masserne. De er nogle tusinde konspiratorer i lommebøger, som er kendt af det hemmelige politi, men de brede masser er enten ængstelige eller politisk apatiske og i første række optaget af dagliglivets materielle problemer. Kirken kunne være vejledende, men er i splid med sig selv. Unge præster og præsteseminarister stiller sig solidarisk med strejkende arbejdere og demonstrerende

studenter, men katolicismens højere hierarki føler sig bundet af embedseden til Franco og frygter det ukendte nye, som en dag må komme. Og dog har kirken taget bestik af forandringens vind og forbereder sig i det stille til politisk at opfange sjælene, den dag Francos timeglas er udløbet.

IV.

Spanien venter. El Caudillo – føreren – er 74 år. Spanien venter på det, som vil ske, når alderen og helbredet tvinger Franco bort fra arenaen. Fysisk synes han endnu at være i god form, men informerede kredse ved at berette, at alderdommens åndelige svækkelse er begyndt at præge ham. Franco ønsker at gå over i historien som den mand, der reddede den spanske nations eksistens. Ingen anden kan træde ind i en sådan rolle. Jævnaldrende kampfæller fra borgerkrigen er døde, jævnaldrende rivaler er placeret i skyggen, og folket har i 27 år været opdraget til forgudelse af Francisco Franco, Francisco Franco alene. Hans næstkommanderende er Munoz Grandes, generalen der ledede Spaniens »blå division« på Hitlers østfront under verdenskrigen. Men også Munoz Grandes er gammel, over 70. Franco omgiver sig med et statsråd, systemets højeste konsultative organ, bestående af tretten dignitarer med en gennemsnitsalder af 68 år. Det er formelt dette statsråd, som sammen med regeringen skal træffe bestemmelse om arvefølgen efter Franco. Rådet repræsenterer hæren, kirken, syndikaterne, provinserne, universiteterne og monarkisterne – men ikke falangen, ikke den politiske bevægelse, som gav den spanske fascisme navn. Franco har villet identificere falangen og den nationale bevægelse med sig selv.

Spanien kalder sig officielt et »organisk demokrati«. Det er officielt også et monarki, men det har heller ingen monark. Om og hvornår landet vil få en demokratisk styreform, om og hvornår det vil få en konge – det ved man sandsynligvis først, når Franco har forladt skuepladsen. Det er en hovedbestanddel af hans politiske spil med magten, at han holder alle i uvished om sine hensigter vedrørende arvefølgen. Franco begyndte sin militære løbebane i kredsen af monarkistiske officerer under Spaniens sidste konge, Alfonso den Trettende. Han kom ind i den ledende militærjunta, da kongen gjorde general Primo de Rivera til landets diktator i 1923. Men da Alfonso i januar 1930 lod general-diktatoren falde, svingede stemningen om blandt de monarkistiske officerer. Og da kongen selv faldt og måtte vige for republiken i april 1931, afgjorde Franco med sig selv, at hårdhed til at knuse modstanderne er vigtigere end systemets ydre formbetegnelse. Men Alfonso den Trettende havde ikke abdiceret. Han havde kun midlertidigt givet afkald på at benytte sine kongelige prerogativer. Og han overdrog tronrettighederne til sin yngste søn, den nu 52-årige Don Juan. Før

eller senere måtte borgerkrigens sejrherre tage stilling til statsformens problem. Han gjorde det med successionsloven – loven om arvefølgen – i 1947. Ifølge denne lov er Spanien et monarki. Men loven er udformet på en sådan måde, at det er Franco, der bestemmer, hvem der skal være konge. Og over kongen står Franco selv med *Jefatura,* den øverste ledelse, til sine dages ende. Det vil sige, at Franco også kan bestemme om igen.

Hvem bliver konge, hvis nogen bliver Spaniens konge? Tronprætendenten Don Juan eller dennes unge søn Don Juan Carlos – eller måske en tredje? Et magtspil og en nervekrig har været i gang i snart tyve år. Thi der er personligt nag og politisk fjendskab mellem Franco og tronprætendent Don Juan. Don Juan besidder 16 fyrstetitler, men kalder sig greven af Barcelona. Han har en kulturel baggrund i England, men lever i eksil i Portugal og er, efter alt hvad man forstår, en mand med demokratiske idéer og en kritisk indstilling til frankismen. Derfor har Franco aldrig villet forpligte sig til offentligt at bekræfte Don Juan's rettigheder til tronen. Han foretrækker sønnen Juan Carlos, som har levet i Spanien det meste af sin tid og formodes at være så indoktrineret af frankismen, at Franco med Juan Carlos på tronen skulle være sikker på systemets overlevelse, sikret imod demokratiske eksperimenter. Juan Carlos fylder 30 om to år og opnår da myndighedsalderen til tronen. Er det dette tidspunkt, Franco venter på, før han beslutter sig for arvefølgen? Fra en sidegren af kongeslægten kommer imidlertid et krav, som vil gøre den unge Hugo Carlos af Bourbon-Parma til tronprætendent. Det er den slægtsgren, der har sine mest trofaste tilhængere blandt carlisterne, de spanske super-monarkister, som drømmer om at genoplive middelalderens monarkiske enevælde.

Spanien venter. Briser fra forandringens vind har kendetegnet kirkens holdning fra slutningen af 50'erne. Vatikanet har ved flere lejligheder blidt og indirekte, under pave Johannes den 23. endda temmelig klart, ladet forstå, at romerkirken ikke i et og alt var tilfreds med sin søn Francisco Franco. Spanien er 99,9 pct. katolsk, og kirken har med sine fine politiske antenner opfanget signalerne fra ønsker, krav og bønner om liberalisering og systemforandringer. Kirken vil vide at anbringe sig i en position, som svarer bedre til tidens strømninger. Pavestolens nye sociale og økumeniske lære, fra Johannes den 23.'s budskaber til Vatikan-konciliets, taler et sprog så relativt moderne, at Francos pressecensur måtte gribe ind med blyant og saks for at skåne systemet for utidige reaktioner fra befolkningen. Først nu har de spanske biskopper offentligt bekendt sig til alle katolikers frie politiske meningsdannelse. Men kirken i Spanien er ikke enig med sig selv. De gamle kardinaler og biskopper i hierarkiets top er mere pavelige end paven, og det er Franco, som udnævner dem. De unge og yngre, som lever sammen med befolkningen, repræsenterer forandringens brise. Vatikanet har markeret sin tillid til tronprætendent Don Juan, og når politiske par-

tier genopstår i Spanien, vil kirken have forberedt jordbunden for et kristelig-demokratisk parti af den italienske og den vesttyske type.

Ja, forberedelserne er allerede langt fremme, organisatorisk skjulte, men i omridsene håndgribelige nok. Opus Dei er den organisme, gennem hvilken kirkens topledelse vil være i stand til at præge en samfundspolitisk udvikling til afløsning af Franco-regimet. Opus Dei – Guds værk – er verdens mærkværdigste og magtfuldeste katolske lægmandsorganisation, som opstod i Spanien allerede i slutningen af 20'erne og nu har forgreninger over hele kloden og ledes fra Vatikanet. Opus Dei har også Franco's bevågenhed, skønt mange Opus Dei-folk er tilhængere af tronprætendenten Don Juan. Den rigtigste karakterisering af Opus Dei er nok at kalde den en slags katolsk frimurerbevægelse. Dens medlemmer og tilhængere er folk i samfundslivets ledende stillinger inden for industrien, bankvæsenet og bourgeoisiet, og det giver den en særlig status, at den driver et universitet i Pomplona i Nordspanien, og at en række af de øverste ansvarlige for regeringens økonomiske planlægning er Opus Dei-mænd. Opus Dei kan udvikle sig til organisk grundstamme i et kristelig-demokratisk parti til inddæmning imod nye socialistiske partier og venstreorienterede kirkekredse, herunder især »den katolske aktion« (de katolske arbejderes broderskab) og unge katolikkers marxistiske »folkelige frihedsfront«.

Syndikaterne venter. Spaniens erhvervsmæssige og kulturelle samfundsliv er inddelt i 24 syndikater eller korporationer, og det er her, at falangen, den oprindelige politiske fascistbevægelse, det eneste legale politiske parti, spiller sin største rolle. Også mange af syndikaternes ledende folk befinder sig i et skisma mellem generationerne. De oppositionelle arbejderbevægelser har rundt om på virksomhederne gennemtvunget oprettelsen af særlige arbejder-kommissioner, som ganske vist ikke officielt anerkendes, men i realiteten respekteres af regimet, når det drejer sig om lønspørgsmål og sociale problemer i de pågældende virksomheder. Dog er respekten ikke større end at politiet griber ind mod ledere af arbejder-kommissionerne, når disse foranstalter offentlige demonstrationer for strejkeretten, således som det var tilfældet i Madrid i juli. Regimet forsøger netop nu at gøre syndikaterne mere attraktive for arbejderne. Men Syndikaterne kan også med deres vældige milliardformuer, oparbejdet ved medlemsbidrag gennem 27 år, blive et modstykke til Opus Dei, blive instrument for en politisk arbejderbevægelse – dersom arbejderne enes om deres politiske mål og om midlerne til at nå dem. En ledende tillidsmand i en arbejder-kommission sagde til mig: Hvis alle arbejdere vidste, hvad de kunne opnå ved at stå sammen, så ville regimet vælte.

Men regimet kender dem alle. Og arbejderne tæller intet mod politiet og hæren. Også hæren venter. Ingen i Spanien tør med bestemthed sige, hvad der vil ske, når Franco forsvinder. Mange mener, at der kommer en

provisorisk regering som overgang til et konstitutionelt kongedømme. Og andre venter en åben magtkamp mellem regimets topfolk og mellem dets to generationer, mellem gammelfascisterne og de teknokratiske ungfascister. Men alle mener med sikkerhed at vide, at hæren vil gribe ind i samme øjeblik, Francisco Franco er ude af billedet og måske lidt før. Som på Ferdinand den Syvendes tid og under Alfonso den Trettende er hærens hierarki en blanding af monarkister og republikanere. Blandt de yngre officerer finder man også modstandere af frankismen. Men hæren er lydig. Den er frankismens pryd og Francos fornemste stolthed. Det bliver hærens divisionskommandører, kaptajngeneralerne og militærguvernørerne, som får det måske mest afgørende ord i den time, da noget vil ske i Spanien efter Francos bortgang eller afgang.

Rundt om i regimets topstillinger og institutioner forbereder man sig på denne stund. Den er samtale-emnet i bourgeoisiets velhavende, lukkede kredse hvor man ofte hører den betragtning, at regimet er et diktatur, som formidles af korruptionen. Tiden efter Franco er spørgsmålet, som snakken kredser om, når folk mødes på caféer og restauranter. Sikkerhedspolitiets agenter, som hører alt ved nabobordene såvel som ved telefonaflytningen, respekterer, at spanierne har tillagt sig en større frihed til at mumle. Folk på ledende poster tolererer kritik af regimet, tolererer overbærende kritik af bureaukratismen og korruptionen; fra ministre og nedefter indstiller man sig på forandringer.

Samtidig ser man på overfladen, at regimet selv drøfter nødvendigheden af konstitutionelle forandringer. Ved en revision af landets fundamentallove vil man forsøge at modernisere og forynge bevægelsen, gøre den mere strømlinjeformet, ligesom mere imødekommende – men ikke mindre effektiv. Det er som om, man ved ydre teknisk-politiske reformer vil forsøge at sikre sig en videreførelse af frankismen uden Franco. Men vil dette være muligt?

Militærdiktatur med et monarki, militærdiktatur uden monarki, demokratisering med kongedømme, demokratisering med republik – spørgsmålet om Spaniens fremtid, en fremtid uden Franco, rejser sig for 31 millioner spaniere og for Europa. Spanierne, de allerfleste, ønsker og håber på en blid overgang. Og venter.

KONFLIKTFORSKNINGEN OG DE POLITISKE VIDENSKABER

OLE KARUP PEDERSEN

Gennem de sidste år er »konfliktforskning« kommet i søgelyset. I almindhed på grund af de forventninger om konfliktløsninger, som mange stiller til en sådan forskning; inden for de forskellige videnskaber på grund af de nye synspunkter – såvel teoretisk som metodisk – som repræsentanter for denne forskning hævder at være i besiddelse af.

Inden for de politiske fag – statskundskab og international politik – har den fremherskende tendens været en afventende undren over for den opmærksomhed, som denne påståede nye forskning har vakt. Det hævdes fra flere repræsentanter for disse fag, at konflikter – mellem enkeltindivider, der er repræsentanter for grupper, mellem grupper inden for de enkelte stater og indbyrdes mellem de grupper, der benævnes stater – i virkeligheden udgør hovedparten af de fænomener, de genstande og den adfærd, som de politiske videnskaber beskæftiger sig med[1]. Synspunktet lader sig let forsvare. Blot et overfladisk kendskab til den litteratur, der er fremkommet inden for de politiske videnskaber, vil virke overbevisende.

Det hænger formentlig sammen med, at opfattelsen af hvad politik er inden for disse fag i høj grad er præget af deres nære tilknytning til og ofte direkte udspring fra den politiske eller diplomatiske historie[2].

På den baggrund er opfattelsen af politik i hovedsagen blevet reduceret til, at det er den adfærd, eller de fremgangsmåder, som enkeltindivider, grupper eller stater anvender i deres indbyrdes samkvem for at varetage deres egne interesser – uden større hensyntagen til andre enkeltindividers, gruppers eller staters interesser end disses forholdsvise styrke, de anvendte midlers formodede virkning og en handlings formodede retsstiftende karakter[3].

---

[1]) Således Sven Henningsen i Forskning af international politik. (Nordisk Udredningsserie, 1965 : 4), Stockholm 1965, s. 18 ff.

[2]) Se Hans J. Morgenthau (*American Political Science Review,* Vol. LXX (1965), s. 422). Han fremhæver her »hvor spinkelt og kunstigt det akademiske skel mellem international politik og diplomatisk historie er«. (Dette som alle senere direkte citater er oversat af forfatteren).

[3]) M. h. t. det sidste punkt henvises især til en artikel af William D. Coplin i *World Politics,* Vol. XVII, nr. 4 (1965), s. 615–34. Han påpeger heri, at »Folkeret fungerer ... som et institutionelt middel til at underrette de politisk ansvarlige fra forskellige stater om den fælles opfattelse af det internationale systems natur« (s. 617).

Ud fra denne opfattelse bliver konflikter noget selvfølgeligt og ligesom »indbygget« i al politik. Som udtrykt af Arnold Wolfers i hans bog »Discord and Collaboration« (Baltimore, 1962): »De fleste stater opretholder for det meste venlige eller uvenlige forhold til andre stater på grundlag af beregninger over deres interesser[4]«. Det er i det hele taget den fremherskende opfattelse inden for de politiske fag, at »det anarkiske multistat system skaber omstændigheder af konstant risiko ... og byder samtidig på hyppige muligheder for nyerhvervelser«, hvorfor »aktørerne kan siges at handle mere under ydre tvang end i overensstemmelse med deres egne præferencer[5]«.

De anførte citater er fra Arnold Wolfers – men synspunktet er klarest formuleret og bedst underbygget af Kenneth Waltz i hans bog »Man, the State, and War«. (New York, 1959), især kapitlerne VI–VIII.

Opfattet på denne baggrund og under disse forudsætninger rummer konfliktforskningen for de politiske videnskaber intet nyt eller særligt aspekt for deres forskning. Det er – kan de hævde – noget, de har bedrevet så længe, de overhovedet har bestået.

Hvor godt, de har drevet denne forskning og med hvilke resultater, er et ganske andet spørgsmål, som det i denne forbindelse vil føre for vidt at tage op. Til belysning af det findes en righoldig teoretisk litteratur, som netop afslører, at der inden for fagene selv hersker utilfredshed med både resultater og hidtil udført arbejde[6].

Over for denne opfattelse af konfliktforskningen står, såvidt jeg kan se, to andre.

For det første den opfattelse, der hævder, at konflikter i deres grundelementer er de samme, uanset hvilket plan eller milieu de foregår i. Forskningen af konflikter som adfærdsmønster eller samkvemsfænomen kan med lige stort udbytte foretages blandt meget simple organismer som blandt mere og meget komplicerede organismer. Under alle omstændigheder vil

[4]) Anf. værk s. 33 f.

[5]) Sst., s. 13.

[6]) For faget international politik henvises især til W. T. R. Fox (ed.): Theoretical Aspects of International Relations. Notre Dame, Ind., 1959; Stanley Hoffman: Contemporary Theory in International Relations. Englewood Cliffs, N. J., 1960; The Place of Theory in the Conduct and Study of International Relations. *Journal of Conflict Resolution,* Vol. IV, 1960, s. 263–374; James N. Rosenau (ed.): International Politics and Foreign Policy. The Free Press of Glencoe, New York, 1961; Klaus Knorr & Sidney Verba (eds.): The International System. Theoretical Essays. Princeton, 1961. Richard C. Snyder: Some Recent Trends in International Relations Theory and Research i Austin Ranney (ed.): Essays on the Behavioral Study of Politics. University of Illinois, Urbana, 1962, s. 103–171; Pierre Renouvin & J.-B. Duroselle: Introduction a l'histoire des relations internationales. Paris, 1964 og Horace V. Harrison: The Role of Theory in International Relations, Princeton, 1964. Et bemærkelsesværdigt om end diskutabelt forsøg på en helt ny anskuelsesmåde er J. W. Burton: International Relations. A General Theory. Cambridge, 1965.

vi vinde indsigt i og forståelse af konflikternes natur, deres grundelementer og fremherskende træk. Tankegangen er ikke umiddelbart blevet taget op af de politiske videnskaber, hvilket måske bunder i den udbredte opfattelse af det politiske milieu som i sig selv konfliktskabende. Men den støder blandt udøvere af den politiske forskning også på den umiddelbare vanskelighed, at den har vanskeligt ved at sandsynliggøre sin betydning i en politisk sammenhæng. Således som politik almindeligt opfattes – bevidst varetagelse af veldefinerede interesser – forekommer det ikke umiddelbart indlysende, hvilken relevans det kan have for det politiske studium, hvorledes ikke-menneskelige organismer eller fænomener udfra en ydre iagttagelse formodes at varetage deres interesser. Af væsentlig større interesse må naturligvis være konflikter mellem enkeltindivider eller menneskelige grupper, for så vidt de kan påvises at være udsprunget af en bevidst varetagelse af veldefinerede interesser. Hvad psykologien angår, så opfatter jeg E. Tranekjær Rasmussen på den måde, at man inden for dette fag kun i ringe omfang og med et meget omdiskuteret udbytte har beskæftiget sig med »viljeslivet«[7]. Af denne grund bliver psykologiens muligheder for at yde bidrag til de politiske fag højst begrænset, da faget ikke er i stand til at oplyse væsentligt om, hvad der egentlig sker, når mennesker træffer beslutninger eller handler, hvilke ydre, konstaterbare manifestationer netop er de politiske fags materiale og genstanden for deres forskning[8]. Hvad angår konflikter mellem menneskelige grupper, studeres disse både af sociologer og statskundskabsforskere og må under alle omstændigheder indtage en central placering i ethvert studium af internationale konflikter[9]. Der ligger imidlertid, såvidt jeg kan se, i denne opfattelse af konfliktfænomenets sammenhæng i det vertikale plan en manglende erkendelse af fænomenets

[7]) E. Tranekjær Rasmussen: Dynamisk Psykologi og dens grundlag. Festskrift udgivet af Københavns universitet 11. marts 1960. »[Man ved ikke meget om], hvad der foregår i centralnervesystemet, når levende væsener handler« (s. 47, jvf. s. 42 f. og s. 79).

[8]) Jvf. samme opfattelse hos Morten A. Kaplan i hans anmeldelse af Otto Klineberg: The Human Dimension in International Relations, New York, 1964 (*American Political Science Review*, Vol. LVIII, 1964, s. 682–83). Efter min opfattelse må forskere inden for de politiske fag afstå fra at udtale sig om det ubevidste sjæleliv, indtil psykologer har skaffet sig selv og os andre mere indsigt i forbindelsen mellem det og »viljeslivet«.

[9]) Den mest overbevisende og resultatrige kombination af sociologi og statskundskab forekommer mig at være Raymond Aron: Paix et guerre entre les nations. Paris, 1962, især Introduction og Premiere Partie: Théorie, Concepts et systèmes. Heri fremhæver Aron udtrykkeligt, at »der består vedblivende en *væsentlig* forskel mellem inden- og udenrigspolitik« (s. 19). Det nyeste og mest gennemførte forsøg på at anvende sociologi og statskundskab i et konkret studium af en international konflikt er Stephane Bernard: Le conflit Franco-Marocain 1943–1956, Tome I–III, Bruxelles, 1963. Heri hævder Bernard, der selv er sociolog, at en større kombination af sociologisk og politisk teori er nødvendig, men, fortsætter han, »det lader ikke til, at den politiske sociologis experter indtil nu har ydet dette forhold al den opmærkhed, det fortjener« (Tome I, s. 22).

sammenhæng med andre fænomener i det horizontale plan. Den tyske psykolog Wolfgang Köhler har i anden forbindelse formuleret det således: »Udfra strukturelle fællestræk fra det ene hjerte til det andet, konstruerer man et hjertemes fællesskab og overser de bånd, der funktionelt knytter ethvert hjerte til lungerne i et gensidigt forhold, der er langt nærmere, end noget der kan forestilles etableret mellem to hjerter[10].«

Som den anden står den opfattelse af konfliktforskningen, der hævder, at den situation, der nu – dvs. med atomvåben o. m. a. – består, er så faretruende og katastrofal, at det ikke længere er spørgsmålet om at *studere* konflikter. For alle videnskaber må det nu være en ufravigelig pligt at finde løsninger på konflikter, der truer med at udslette menneskeheden. Sagt med andre ord: grundforskningens, de teoretiske overvejelsers og den langsigtede empiriske forsknings tid er forbi. Forskningen må være en målforskning, indrettet på og stilende imod at løse konflikterne – især de internationale – så vi overhovedet overlever[11]).

Jeg mener ikke nogen videnskab, der udøves af mennesker i denne nye situation kan afvise denne problemstilling. Jeg mener heller ikke, at man med rette kan bebrejde de politiske videnskaber, at de ikke har villet engagere sig i den. En stadig strøm af litteratur om den nukleare problematik, overlevelsesproblemet og nedrustningsspørgsmål er vidensbyrd herom[12]). Der er imidlertid, set fra et videnskabeligt synspunkt, knyttet flere problemer til konsekvensen af denne tankegang.

Er det for det første begrundet at opfatte situationen i verdenssamfundet som katastrofal? Hvis vi går ud fra den antagelse, at politik er bevidst varetagelse af interesser, er der så nogen grund til at formode, at der i denne bevidsthed ikke også skulle indgå en overvejelse af, hvor store omkostninger, der er forbundet med at bruge den ene eller den anden fremgangsmåde for at varetage sine interesser? Tyder udviklingen efter atom- og de andre nukleare våbens tilstedeværelse og erkendelsen af eller frygten for deres virkninger ikke netop på, at sådanne overvejelser også indgår i staternes varetagelse af deres interesser[13])?

Hvad den »spontane krigsførelse« angår, så er den fremherskende opfat-

---

[10]) Gestalt Psychology. New York, 1929, s. 351. Her citeret fra *American Political Science Review*, Vol. LIX, 1965, s. 357, note 12.

[11]) Se f. ex. An editorial (*Journal of Conflict Resolution*, Vol. I, 1957, s. 1 f.): »Vi anser ikke blot konflikten, men også konfliktløsningen for at være genstand for vor interesse.

[12]) At skaffe sig overblik over denne litteratur er meget tidskrævende. Gode hjælpemidler er forskellige internationale bibliografier, f. ex. International Political Science Abstracts, Prepared by the International Political Science Association og Bibliography of International Relations, Published by the Council of Foreign Relations, New York.

[13]) Raymond Aron: Paix et guerre entre les nations. Paris, 1962: »De To Stores optræden har tydeligt været dikteret af en fast beslutning om ikke at indlade sig på en ubegrænset krig« (s. 550). Jvf. hans argumentation i kapitel XV: »La stratégie de dissuasion« (s. 400–435).

telse inden for de politiske fag formentlig bedst udtrykt af den amerikanske psykolog Theodore Abel: »Med mindre modstanderen opgiver modstand uden kamp, bliver beslutningen om at kæmpe ikke taget i et øjebliks indskydelse. I hvert enkelt tilfælde baseres afgørelsen på en nøje afvejning af risiko og formodede følger. I intet tilfælde påvirkes afgørelsen af følelsesbetonede spændinger, sentimentalitet, masse-demonstrationer eller andre former for irrationel adfærd. Den rationelle, velafvejede beslutning tages længe før fjendtlighedernes faktiske udbrud[14]).«

De politiske videnskaber anser – efter lang tids overvejelse og studium af politikere og statsmænd – ikke disse for at være hverken ukyndige eller særligt afvigende m. h. t. hvilke midler de mener at kunne bringe i anvendelse for at varetage de gruppers eller staters interesser, som de er valgt eller på anden måde udpeget til at varetage[15]).

Repræsentanter for den skitserede opfattelse af konfliktforskningen – man kan kalde den katastrofeteorien – kræver, at de politiske videnskaber skal indrette en målforskning – nemlig for at medvirke til at løse konflikter, især de internationale. Dette begrundes ofte med henvisning til lægevidenskaben[16]).

For de politiske fag er problemet om målforskning imidlertid ikke helt så enkelt som for medicinens vedkommende. Lægevidenskaben stiler nemlig mod at løse problemer, der kan karakteriseres som »objektive onder« i den forstand, at det ikke kan formodes at være i noget enkeltindivids, nogen gruppes eller nogen stats interesse at være »syg« i betydningen have stor dødelighed o. lign. For de politiske fags vedkommende er det derimod meget vanskeligt at påpege, hvilke »objektive onder«, som alle enkeltindivider, grupper eller stater kan formodes at være enige om at ville undgå. De vil, formoder vi, i høj grad være relative, idet deres grad af »ondhed« vil være påvirket af og til en vis grad afhængig af, i hvor høj grad de også rammer andre enkeltindivider, grupper eller stater, således at disse ikke sættes i bedre – og vi selv dermed i ringere – stand til at varetage vore interesser. End ikke krig kan opfattes som et objektivt socialt onde eller fred som et objektivt socialt gode[17]).

---

[14]) I *American Sociological Review,* Vol. VI, 1941, s. 855, som konklusion på en undersøgelse af 25 tilfælde af krigsudbrud. Her citeret fra *American Political Science Review,* Vol. LIX, 1965, s. 378, note 52. Jvf. Stephane Bernard: Le conflit Franco-Marocain 1943–1956, 1963, Tome II, s. 286: »Moderne konflikter opstår ikke af uvidenhed.«

[15]) Klarest og grundigst argumenteret af Arnold Wolfers i Discord and Collaboration, Baltimore, 1962, kapitel 4: »Statesmanship and Moral Choice.«

[16]) F. ex. Johan Galtung: A Critical Definition of Peace Research (*Our Generation Against Nuclear War,* Vol. 3, 1964, s. 4–21) og John W. Burton: Introduction (*International Social Science Journal,* Vol. XVII, 1965, s. 396–404).

[17]) Jvf. Gerald J. Mangone: The Idea and Practice of World Government, 2nd. Ed., New York, 1953, s. 67 f.: »Skønt der ikke er noget behageligt ved krig i dens nuværende form, tjener den ikke desto mindre en vigtig og uundværlig funktion i et

Hvis der inden for de politiske videnskaber skal drives målforskning, må videnskabsmændene derfor på forhånd acceptere en bestemt målsætning, et sigte for deres forskning. I dette sigte og denne målsætning vil der uvægerligt indgå et element af politisk målsætning i betydningen værdidom, som er vanskeligt foreneligt med et videnskabeligt arbejde. Jeg benægter ikke, at megen politisk videnskab er blevet drevet på denne måde og ud fra en sådan målsætning. Mange vil endda hævde, at den overvejende del af politisk videnskab er blevet drevet på denne måde. Men jeg vil samtidig understrege, at der netop i erkendelse heraf er en udbredt tendens inden for de politiske videnskaber til at gå imod denne form for politisk engagement og »policy-making«, som ofte har gjort dem til redskaber for forskellige staters eller gruppers opfattelse af den foretrukne målsætning, der altid er formuleret udfra overvejelser af, hvorledes disse grupper eller stater bedst kunne varetage deres egne interesser[18]).

Det anses ikke for noget attråværdigt inden for de politiske videnskaber at deltage i »policy-making«, fordi, som Hans J. Morgenthau har skrevet: »En respektabel statskundskab er på sin vis en selvmodsigelse. Sandheden inden for statskundskab er sandheden om magt, dens manifestationer, dens mønstre, dens begrænsninger, dens følger, dens lovmæssigheder. Men et af samfundets hovedformål er at skjule denne sandhed for dets medlemmer. Denne fordægtighed, denne veludviklede, subtile og bevidste misforståelse af det politiske menneskes og det politiske samfunds natur, er en

samfund der nægter at imødekomme kravene fra de moralske eller materielle forandringer. Mennesker henregner deres største bedrifter, selve deres lykkeligste friheder, til resultatet af en lang kæde af oprør, revolutioner og krige.« Endvidere Remigiusz Bierzanek (*Our Generation Against Nuclear War*, Vol. 3, 1964, s. 36): »Fra det tidspunkt, da stater først blev grundlagt, og til vore dage har krig været en af de søjler, hvorpå hele den politiske organisations mønster har været baseret«. Endelig J.-B. Duroselle (*Revue Française de Science Politique*, Vol. XIV, 1964, s. 295): »Der opstår konflikt, når mindst en af parterne anser vold som et af de anvendelige midler til at få gennemført sit synspunkt.«

18) Jvf. Stephane Bernard: Le conflit Franco-Marocain 1943–1956, Bruxelles, 1963, Tome II, s. 286: »Ingen analyse kan overbevise dem, der ikke vil være overbevist. Det er derfor ørkesløst at håbe på, at kendskabet til konfliktmekanismer i sig selv kan medvirke til at ophæve de modsætninger, der deler menneskeheden. For at påvirke mennesker er det ikke tilstrækkeligt at vide, hvad man burde gøre. Det er også nødvendigt at kunne gøre det.« Det er iøvrigt bemærkelsesværdigt, at mange konflikt- og fredsforskere er opmærksomme på dette forhold også for deres egen forsknings vedkommende. Således Thomas Hayden og Richard Flacks i *Our Generation Against Nuclear War*, Vol. 3, 1964, s. 55–61, og John W. Burton: »Peace research and international relations« (*Journal of Conflict Resolution* Vol. VIII, 1964, s. 281–86). En grundigere analyse af hele denne problematik inden for amerikansk forskning findes i Gene M. Lyons & Louis Morton: Schools for Strategy. Education and Research in National Security Affairs. New York, 1965, hvis konklusion lyder: »Den bedste måde at tjene politikerne på er ved at udvikle intellektuelle ressourcer, og intellektuelle ressourcer udvikles rigest og bedst, hvis nationale sikkerhedsstudier lever op til de højeste videnskabelige krav – og ikke udelukkende til de politiske krisers omskiftelighed« (s. 314).

af de grundpiller, som alle samfund er opbygget på[19]).« Hertil kommer det forhold, som bl. a. Avery Leiserson har gjort opmærksom på: »Der findes endnu ikke nogen teknik, der er almindelig anerkendt som en særlig fremgangsmåde for *videnskabelig* politik. De videnskabelige metoders anvendelighed synes at være begrænsede til de genstande og de tekniske specialiteter, der er brugbare ved analysen af de brudstykker af virkeligheden, der udvælges til undersøgelse. Videnskabsmænd kan blive politikere og administratorer, men det forhold, at indholdet af så mange politiske beslutninger i så høj grad er blevet iklædt videnskabeligt sprogbrug har endnu ikke medført en forandring (eller tilpasning) af regeringernes beslutnings-procse til en videnskabelig model til at løse menings-, interesse- eller magtkonflikter. Vi kan endnu ikke opstille en almindelig anerkendt erklæring om de nødvendige forudsætninger for en videnskabelig model for offentlig beslutnings-tagning[20]).«

Herimod kan indvendes, at det dog må være muligt for de politiske videnskaber at bidrage til 1) udforskningen af politiske konflikters væsen og natur, struktur og funktioner, og 2) selvom man anser konflikterne for »indbygget i systemet« at anvise, hvorledes de kan søges løst eller holdes gående uden anvendelse af voldelige midler.

Hvad det første angår, kan de politiske videnskaber, som nævnt, påpege, at forskere inden for dem i høj grad har beskæftiget og stadig beskæftiger sig med dette. Hvad det andet angår, stiller sagen sig meget forskelligt for de forskellige »skoler« inden for fagene. For en retning, der gerne kaldes »normativ« eller »idé-skabende« har dette altid stået i centrum. Afskyen for krig er ikke noget nyt fænomen, heller ikke blandt forskere inden for de politiske fag. Men vanskeligheden har hele tiden bestået i at klargøre sig, hvilke omkostninger, der ville være forbundet med andre fremgangsmåder[21]).

---

[19]) Hans J. Morgenthau: The Nature and Limits of a Theory of International Relations i W. T. R. Fox (ed.): Theoretical Aspects of International Relations, Notre Dame, Ind., 1959, s. 22.

[20]) Avery Leiserson: Scientists and Policy Process (*American Political Science Review*, Vol. LIX, 1965, s. 411). Forfatteren gør iøvrigt opmærksom på, at »videnskab og videnskabsmænd inddrages i den politiske proces på grund af deres anvendelighed, ikke fordi de anses for alvidende eller i besiddelse af mere korrekt dømmekraft«. Jvf. Erik Ib Schmidt: Eksperternes rolle i politik (*Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 42. årg., 1961, s. 112–128) og Inis L. Claude, Jr.: Law and Politics in International Relations (*Journal of Conflict Resolution*, Vol. IV, 1960, s. 228): »Hovedbyrden for behandlingen af de konflikter, der kan sønderrive det moderne pluralistiske samfund, påhviler politikerne, experterne i at tilpasse modstridende interesser.«

[21]) Især Raymond Aron lægger vægt på dette synspunkt. Jvf. »Paix et guerre entre les nations«, Paris, 1962, s. 402: »I 1939 forekom krigen på forhånd kostbar, men ikke katastrofal. Regeringerne i London og Paris foretrak fred uden krig fremfor en sejrrig krig, men de fandt også, at situationen, hvis de ikke modstod Hitler, ville blive værre end den, der kunne opstå som følge af en væbnet modstand.« Jvf. Gerard J. Mangone: »The Idea and Practice of World Government«, 2nd Ed., New

Hertil kommer, at man inden for de politiske fag er tilbøjelig til at antage ethvert fredsforslags (eller konfliktløsningsforslags) nære sammenhæng med og uundgåelige udspring af det samfund eller den samfundstype, som forslagsstilleren er udgået fra. Det er af Gerard J. Mangone – med henblik på forslag om en verdensregering eller suprastatslig organisation – blevet formuleret således: »Ethvert forslag om en verdensregering ... er et indlæg til fordel for den type af verdenssamfund, der anses for ønskværdig af forslagsstilleren, og er formuleret inden for rammerne af vedkommendes nuværende erfaring[22]).« At fremsætte endog meget vel begrundede og i megen tankevirksomhed bundede fredsforslag er iøvrigt ikke noget nyt for vor tidsalder. Sådanne forslag kan spores langt tilbage i tiden, og i 1939 skrev amerikaneren Robert S. Lynd: »Krigens årsager er erkendt og anerkendt af en omfattende gruppe af tænksomme iagttagere. Vi ved nok om krigen og dens årsager til at fremlægge vore resultater, udlægge deres betydning og foreslå handling på en måde, der vil holde dette sønderknusende bevismateriale fast for øjnene af den jævneste borger[23]).« Hans J. Morgenthau har efter en gennemgang af alle disse forslag konkluderet: »Disse forsøg har været mislykkede.« Og han begrunder deres manglende succes med, at de »ikke har formået at forstå menneskets natur, den sociale verdens natur og, endelig, selve fornuftens natur. Disse tre fundamentale fejltagelser har fået moderne tankevirksomhed til at overse den væsentlige forskel mellem samfundsproblemer og dem, som naturvidenskaberne beskæftiger sig med. De sidste er løselige eller uløselige. Når de er løst, er de løst en gang for alle. Samfundsproblemer er af en anden slags. Da de ikke opstår på grund af en forbigående utilstrækkelighed i den intellektuelle kapacitet, men på grund af den ondskab, som er menneskets dybeste natur, løses de aldrig for stedse. De må hver dag løses på ny. Spørgsmålet om verdensfred tegner sig ikke, som mange tror, i et universelt, verdensomfattende perspektiv for at blive løst ved en kæmpemæssig indsats en gang for alle, men er underkastet betingelserne af tid og sted og må løses, hvis det i det hele taget kan løses, i dagligt samkvem mellem bestemte stater, som f. eks. USA og Argentina, Storbritannien og Rusland, Frankrig og Italien[24]).«

York, 1953, s. 33: »Ligesom de mennesker, der udgor dem, foretrækker stater ofte at lege med døden fremfor at underkaste sig, hvad de opfatter som slaveri.«

[22]) Gerard J. Mangone: Anf. værk, s. 5.

[23]) Robert S. Lynd: Knowledge for What? Princeton, 1939, s. 241. Her citeret fra Hans J. Morgenthau: Scientific Man vs. Power Politics. 5th Ed., Phoenix, Chicago, 1965, s. 95 f. Jvf. tilsvarende opfattelse i rapporten fra Nordisk Sommeruniversitets krets 14 1964–65: Konfliktkontrol och konfliktløsning. Informasjon fra Det Nordiske Sommeruniversitet Nr. 3, 1965, s. 153 f. Her hedder det bl. a.: »Teorier om konfliktprocessens genes och dynamik kunde nu anses tillräckligt utvecklade.«

[24]) Hans J. Morgenthau: The Scientific Solution of Social Conflicts i Bryson, Finkenstein and Maciver (eds.): Approaches to National Unity. Fifth Symposium. New York, 1945, s. 436. Jvf. iøvrigt forfatterens argumentation i hans i note 23) anførte værk.

Vi har hermed berørt et for de politiske videnskaber afgørende spørgsmål, nemlig at »mange af livets problemer er snarere til at leve med end at søge løst; at trangen til at tage et opgør, til at få sagen afgjort på den ene eller den anden måde, ofte er en uklog indskydelse både i personlige og internationale forhold[25]).« Det betyder ikke resignation over for det uundgåelige – men accept af vilkårene for politisk adfærd – og en ikke ringe i erfaringen begrundet optimisme med hensyn til den menneskelige tilpasningsevne. Det betyder også en skærpet opmærksomhed over for skellet mellem begreber som »vold« og »magt«. Det første er ikke den eneste ytringsform for det andet, og det andet indeholder langt flere og mere nuancerede bestanddele end det første. Om FN har Inis L. Claude, Jr. skrevet: »FN's mulige betydning i vor tid ligger ikke i at gennemføre kollektiv sikkerhed eller oprette en verdensregering, men at bidrage til at forbedre og stabilisere magtbalancesystemets funktioner, der, hvadenten vi bryder os om det eller ej, er mekanismen i den nuværende internationale politik[26]).« Her er begrebet »magt« anvendt på en anden og mere nuanceret måde end i dagligt sprogbrug, der er tilbøjelig til entydigt at sætte magt lig fysisk vold. En amerikansk sociolog har udtrykt det således: »Idag kan de indflydelsesrige stater ikke anvende vold så uhæmmet som før; de må bruge strategi. På den anden side kan de svage stater bruge enten vold eller strategi[27]).«

Man kan herefter stille det spørgsmål, om de politiske fag – specielt international politik – overhovedet kan deltage i en »konfliktforskning«. Det er naturligvis afgørende, hvad man forstår ved »konfliktforskning« – og herom hersker der nogen uenighed –, men under alle omstændigheder forekommer følgende bidrag fra international politik at være af betydning, hvis denne forskning stiler mod øget indsigt i og forståelse af forholdet mellem stater: En kraftigere og mere udtalt afstandtagen fra enhver form for engageret forskning – bevidst eller ubevidst. Samtidig en endnu grundigere og mere udvidet grundforskning inden for rammerne af en vis teoretisk enhed. En forstærket understregning af magtkampens uundgåelighed under de nuværende forhold, og en påvisning af dens ønskelighed, hvis man ikke opfatter de bestående tilstande som tilfredsstillende. Samtidig mere dybtgående undersøgelser af og overvejelser over denne magtkamps institutionalisering, f. eks. gennem international organisation.

Faget yder efter min opfattelse intet bidrag til større indsigt og forståelse ved at gøre sig afhængig af eller som udgangspunkt at benytte en bestemt opfattelse af, hvordan mennesker, grupper og stater kan og bør indrette

[25]) Inis L. Claude, Jr.: »Swords into Plowshares.« 3rd Ed., New York, 1964, s. 217.

[26]) Inis L. Claude, Jr.: The Management of Power in the Changing United Nations. (*International Organization,* Vol. XV, 1961, s. 230).

[27]) Jessie Bernard: Some Current Conceptualizations in the Field of Conflict (*The American Journal of Sociology,* Vol. LXX, 1965, s. 450). Sst. fremhæver forfatterinden »det skarpe begrebsmæssige skel mellem vold og konflikt«.

deres indbyrdes samkvem, men snarere ved at fremhæve de rige variations- og kombinationsmuligheder, bl. a. gennem en nøjere undersøgelse og forskningsmæssig anvendelse af teorier udgået fra andre fag som f. eks. Thomas C. Schelling non-zero-sum-game[28]). Faget kan ikke stille krav til andre fag om, hvordan og på hvilken måde de skal indrette deres konfliktforskning. Det gør sig selv en bjørnetjeneste ved at forkaste alt deres hidtidige arbejde og alle hidtil indvundne resultater eller anse dem for irrelevante. Fagets udøvere må erkende de uendeligt varierede og forskellige fremgangsmåder og værdien ved en kontakt mellem alle samfundsfag i en gensidig respekt for det enkelte fags integritet og egenværdi. De må lytte til og følge opmærksomt, hvad der sker inden for andre fag i deres arbejde med tilsvarende fænomener[29]) – og de må underkaste deres egne synspunkter samme kritiske analyse og efterprøvning, som de anvender over for andres synspunkter og opfattelser[30]).

På denne måde tror jeg, at konfliktforskningen kan få indhold og mening for andre en sekterikere og aktivister og blive et frugtbart mødested for forskere fra vidt forskellige samfundsfag på lige fod med andre lige så frugtbare mødesteder. På den måde kan der også opstå en gunstig vekselvirkning mellem konfliktforskning og de politiske fag, hvilket jeg, som varetager af mit fags interesser, må tillægge lige så stor betydning, som det mulige bidrag mit fag kan yde til konfliktforskningen[31]).

---

[28]) Thomas C. Schelling: The Strategy of Conflict. Galaxy Book, New York, 1963. Især kapitlerne 4, 5 og 6. En grundig analyse af denne og andre spilteorier er givet i Knut Midgaard: Strategisk Tenkning. Oslo, 1965.

[29]) Jvf. J. David Singer: International Conflict, Three Levels of Analysis. (*World Politics*, Vol. 12, 1959–60, s. 453–61). Samtidig må det fremhæves, som gjort af H. & M. Sprout i »Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics, Princeton, 1956, s. 100, at »forskeren af international politik kan aldrig med sikkerhed acceptere afgørelser fra ikke-politisk orienterede specialister om, hvad der er politisk relevant.«

[30]) Således William A. Gamson i Roger Fisher (ed.): International Conflict and Behavioral Science. New York, 1964, s. 39.

[31]) Hensigten med denne artikel, der oprindelig har været holdt som foredrag i Dansk Konfliktforskningsgruppes seminar om forskellige samfundsfags bidrag til konfliktforskningen, har fortrinsvis været at påpege nogle teoretiske og videnskabsetiske problemer. Jeg håber inden længe at kunne fremlægge et større arbejde om studiet af internationale konflikter med en redegørelse for de konkrete studier, der er blevet foretaget siden 1945, specielt inden for faget international politik.

SPREDNING AF KERNEVÅBEN

BERTEL HEURLIN

1. Fænomenet spredning af kernevåben

OPFATTELSEN AF FÆNOMENET

Fænomenet spredning af kernevåben[1]) synes i særlig grad at være midten af 1960'ernes problem. Skønt det allerede var fremme, da kun én magt, De forenede Stater, havde manifesteret sig som kernevåbenmagt og blev genstand for internationale drøftelser med den såkaldte Baruchplan, et amerikansk forslag om internationalisering af al kerneenergi, som i praksis ville betyde en bevarelse af det amerikanske kernevåbenmonopol, har fænomenet fået særlig vægt og interesse i den internationale debat netop i disse år. Der ligger en naturlig intention til at beskæftige sig med spørgsmålet, når man iagttager udviklingen fra De forenede Staters produktion af atombomben i 1945, efterfulgt af Sovjetunionens i 1949, Englands i 1952, til Frankrigs 8 år efter i 1960 og til den foreløbig sidste atommagt Kina, som bragte sit første kernevåben til detonation i 1964[2]). Spørgsmålet vil naturligt blive: fra hvilken stat vil de næste atomforsøg komme? Men grunden til at forskningen, de politiske tænkere og kommentatorer har beskæftiget sig så meget med problemet turde i første række være en direkte følge af *regeringernes* interesse. Fra mange ansvarlige sider har lydt advarende røster mod at udviklingen skulle fortsætte som hidtil: det vil sige mod et stigende antal kernevåbenmagter. Et par eksempler kan anføres: I år udtalte den arabiske delegerede på attenmagtskonferencen for nedrustning i Genêve,

[1]) I denne fremstilling benyttes udtrykkene *atomvåben, kernevåben* og *nukleare våben* som synonymer.

[2]) Det første kernevåbenforsøg fandt sted den 16. juli 1945. De følgende to amerikanske detonationer blev anvendt militært: bombningen af Hiroshima 6. august 1945 og af Nagasaki den 9. august samme år. De vigtigste data i udviklingen er følgende:

	Første a-bombeforsøg	*Første b-bombeforsøg*
De forenede Stater	16. juli 1945	31. oktober 1952
Sovjetunionen	14. juli 1949	12. august 1953
England	3. oktober 1952	15. maj 1957
Frankrig	13. februar 1960	1967 (?)
Kina	17. oktober 1964	196?

5. august 1963 afsluttedes atomprøvestoptraktaten mellem de tre brintvåbenmagter og fik tilslutning fra næsten alle verdens lande. Vigtige undtagelser er Kina og Frankrig.

at man måtte sætte *alt* ind for at forhindre den nukleare kræft i at brede sig. Fra svensk side har ambassadør Alva Myrdal formuleret et 11. bud: »Thou shalt not carry nuclear weapons«[3]). På De forenede Staters vegne har præsident Kennedy advaret mod en yderligere spredning, som efter hans opfattelse ville medføre en tilstand i det internationale system, hvor ingen stabilitet, ingen sikkerhed vil være til stede, og hvor enhver chance for nedrustning ville være reduceret til næsten intet. Denne officielle indstilling er senere blevet fulgt op af William C. Foster, direktøren for den amerikanske regerings nedrustningsafdeling. Han har for nylig fremhævet, at hvis det ikke lykkes at løse spredningsproblemet, hvilket her vil sige at forhindre yderligere spredning – inden for en overskuelig tid, måske et år – måske måneder – vil det muligvis slet ikke lykkes.

Lignende udtalelser er kommet fra sovjetisk side, og optræder iøvrigt med mellemrum i de fleste landes udtalelser om den internationale situation. Det synes, som om de fleste lande i verden har valgt – eller accepteret at betragte dette problem som det mest afgørende og mest presserende udenrigspolitiske problem, begrundet i ønsket om at bevare et nogenlunde stabilt internationalt system.

FÆNOMEN ELLER PROBLEM?

Men lad os underkaste denne staternes indstilling en nærmere analyse. Først må det konstateres, at skønt de fleste stater ser med stor uro på et eventuelt kommende »nukleart anarki« mellem staterne, kan flere stater – i særlig grad stater, som hurtigt vil kunne blive atommagter – ikke fuldt anerkende selve problemstillingen: *spredning* af kernevåben. Disse stater vil med fuld ret kunne hævde, at den er baseret på et kernevåbenmagtssynspunkt. Problemstillingen kan vendes om, og frem for at være rettet mod de kommende atommagter, rettes mod de nuværende. Er bevarelsen af kernevåbenmonopolet det eneste alternativ til det nukleare anarki? Hvorfor skal der standses netop nu for tilgang til den eksklusive kernevåbenklub? Er atommagternes påberåbelse af den globale, fællesstatslige interesse i at undgå en yderligere spredning ikke et skalkeskjul for disse staters egne nationale interesser? Vi må videre gøre os klart, at man ved at isolere fænomenet: forøgelsen af stater, som selvstændigt råder over kernevåben og gøre det til et selvstændigt problem i den internationale politik herved let forledes til uden videre at acceptere visse staters opfattelse af dette fænomen: at det er i verdens interesse at undgå en yderligere spredning.

Følgelig er det væsentligt først at iagttage og beskrive fænomenet. Det må ses på linie med ethvert andet fænomen af lignende størrelsesorden og betydning i den internationale politik, uden den forudindtagede opfattelse, at det er et *problem, som skal løses*. Derefter må følge en analyse og en vur-

[3]) Om baggrunden for denne svenske udtalelse henvises til artiklens side 186.

dering af fænomenets betydning. Det forekommer ikke frugtbart at godtage den argumentation, som i en ganske bestemt hensigt fremsættes af visse stater og af visse kredse, at hele kernevåbenproblematikken ikke lader sig underkaste en analyse på linie med andre problemer i den internationale politik. Denne indstilling, som f. eks. giver sig udslag i, at der ikke kan tales om kernevåben uden i tilknytning til visioner om den totale ødelæggelse af menneskeheden – er medvirkende til at forlene atompolitikken med en vis urørlighed og med visse tabuforestillinger – en indstilling, som det er i atommagternes interesse at fremskynde og understøtte.

INTENTIONER

Det hører således til denne artikels væsentligste intentioner at undersøge, hvilke interesser dels de nuværende atommagter, dels de *potentielle* atommagter, det vil sige stater, som har politisk, teknisk og økonomisk mulighed for snarest at blive selvstændige atommagter, uafhængig af, om de for tiden har atommagtsaspirationer eller ej – samt endelig alle de øvrige stater har i bevarelsen af det nuværende antal kernevåbenmagter.

Videre er det hensigten at besvare spørgsmålet: er der ud over *spredningsfænomenet* et selvstændigt *spredningsproblem?* Endelig vil artiklen forsøge at medvirke til at afmytologisere kernevåbenspørgsmålet, ikke for derved at lukke øjnene for den uhyre ødelæggelseskraft, som disse våben repræsenterer, men for at give et mere realistisk billede af, hvad magternes besiddelse eller ikke-besiddelse og anvendelse eller ikke-anvendelse af kernevåben betyder for det internationale system.

Fænomenet spredning af kernevåben har været gjort til genstand for mange overvejelser og undersøgelser, dels fra regeringsside og dels fra forskningens side[4]). Det er blevet anskuet fra en række synsvinkler: udenrigspo-

[4]) Den nyeste speciallitteratur med direkte relation til emnet omfatter følgende bøger og tidsskriftartikler:

F. Aiken: Can We Limit the Nuclear Club? Bulletin of the Atomic Scientist, Dec. 1960. (Aiken).

Leonard Beaton and *John Maddox:* The Spread of Nuclear Weapons, London, 1962. (Beaton og Maddox).

Leonard Beaton: Must the Bomb Spread? Penguin Special A 791, 1966. (Beaton).

Alastair Buchan: NATO in the 1960's. 2 ed. revised. New York, 1963. (Buchan).

Hedley Bull: Arms Control and the Expanding Nuclear Club, chap. 9. pp. 147–57 i The Control of the Arms Race. New York, 1961.

Hedley Bull: Anmeldelse af Beaton, Survival, march 1966. pp. 100–101. (Bull).

E. L. M. Burns: Can the Spread of the Nuclear Weapons Be Stopped? International Organization, Vol. XIX, nr. 4, Autumn 1965, pp. 851–70. (Burns).

Lord *Chalfont:* Prospects for a Non-Proliferation. Disarmament, nr. 9, march 1966, pp. 1–5. (Lord Chalfont).

Lord *Chalfont:* Peking, Moscow and Nuclear Arms. International Spectator, 8. 4. 1966.

W. Cornides: Das nucleare Dilemma Deutschlands. Europa Archiv, 1965. (Cornides).

litisk, indenrigspolitisk, militært-strategisk, sikkerhedspolitisk, nedrustningspolitisk, teknisk-videnskabeligt, økonomisk og psykologisk. Det er en ofte fremsat påstand, at netop dette fænomen er særegent derved, at det mere end noget andet er et spørgsmål om teknologi, om videnskab og økonomisk formåen. Det er rigtigt, at disse faktorer absolut set er af en bemærkelsesværdig størrelsesorden, men tilbage bliver, at de her som andetsteds – nu som fremover er redskaber for den politiske beslutning. I sidste instans er beslutningen for en stat om at udvikle eller erhverve et kernevåben en politisk beslutning som overgiver en stor eller mindre del af statens samlede resourcer – materielle eller immaterielle – til et sådant projekt.

Ved denne artikels gennemgang og omtale af de relevante tekniske videnskabelige og økonomiske faktorer i forbindelse med spredningsfænomenet, vil det til stadighed være ud fra den opfattelse, at de er et led i en politisk proces. Det politiske aspekt betragtes som det absolut dominerende. Der er ikke tale om en videnskabelig mystifikation; det er ikke en problematik i lighed med troldmandens lærling, hvor menneskeheden ikke er i stand til at styre de kræfter, den har sluppet løs. Det er netop politikens opgave at fastholde, udnytte og kanalisere de kræfter, som er til rådighed, og som kun har kunnet komme til udfoldelse i kraft af en politisk beslutning. Det centrale udgangspunkt for denne undersøgelse er derfor de politiske handlinger og udtalelser på baggrund af staternes eksisterende og opfattede interesser.

M. J. Desai: India and Nuclear Weapons. Disarmament and Arms Control, Vol. 3, nr. 2, Autumn 1965, pp. 135–42. (Desai).

William C. Foster: New Directions in Arms Control and Disarmament. Foreign Affairs, july 1965, pp. 587–602. (Foster).

Curt Gasteyger: Die Verbreitung der Kernwaffen, Schweizer Monatsheft, Heft 7, 1965, pp. 611–23. (Gasteyger).

Stanley L. Harrison: Nth Nation Challenges: The present Perspective. Orbis, vol. IX, Spring 1965, nr. 1. pp. 155–71. (Harrison).

Johan Jørgen Holst: Atomklubben: Medlemsskab, innflytelse og sikkerhet. Samtiden, 1965, Hefte 10, pp. 332–51. (Holst).

Hermann Kahn: On Escalation, London 1965. (Kahn).

Andrew Martin and *Wayland Young:* Proliferation. Disarmament and Arms Control, vol. 3, nr. 2, Autumn 1965, pp. 107–34. (Martin og Young).

R. N. Rosecrance, ed.: The Dispersion of Nuclear Weapons, New York 1964. (Rosecrance).

Joachim Schultz: Nichtverbreitung von Kernwaffen. Deutsche Aussenpolitik, 2/1966. (Schultz).

Sikkerhedspolitisk studiegruppes skrifter II: Spredning af kernevåben. Kobenhavn, 1965.

Helge Vindenes: Spredningen av atomvåpnene. Tidens Ekko, nr. 2, 1965–66. Oslo 1966. (Vindenes).

Udmærkede, men ikke ganske fyldestgørende bibliografier (bl. a. mangler den seneste litteratur) findes hos Beaton og hos Rosecrance.

Det er karakteristisk for størstedelen af den anførte litteratur, at den er *målforskning,* som enten direkte understøtter og argumenterer for de respektive regeringers politik eller har nedrustning og fred som umiddelbar målsætning.

2. Hvad er en atommagt?

DEFINITION

Som en indledning til undersøgelsen vil det være berettiget at stille to spørgsmål, hvis besvarelse er afgørende for hele problematiken: Hvad er en atommagt? Og hvad er spredning?

Det er indlysende, at der allerede ved det første spørgsmål er rørt ved et problem, som ikke alene drejer sig om en passende definition, men som for de enkelte stater afspejler deres øjeblikkelige interesser.

Den mest gængse definition på en atommagt, en stat, som har gennemført en kernevåbensprængning, må betyde, at fem magter, De forenede Stater, Sovjetunionen, England, Frankrig og Kina er atommagter.

Den kendsgerning, at denne lille eksklusive atomklub er identisk med den eksklusive stormagtsklub, som etableredes i 1945 ved skabelsen af 5 permanente sæder i De forenede Nationers sikkerhedsråd, opfattes af mange som bevis for, at man skal være stormagt for at blive kernevåbenmagt, samt som argument for det passende i at standse netop nu med at øge antallet af kernevåbenmagter[5]). Situationen skulle efter denne argumentation afspejle de reale magtforhold, som bør fastfryses i den nuværende stilling for at forhindre det uoverskuelige og farlige nukleare anarki. Denne tankegang rejser imidlertid umiddelbart en række spørgsmål: Hvad er en stormagt? Er situationen i 1945 identisk med situationen i dag? Kan de fem lande sidestilles med hensyn til deres betydning i udviklingen af den internationale politik? Kan et heldigt gennemført kernevåbenforsøg umiddelbart give adgangskort til atomklubben – og kan man overhovedet tale om en »klub«? Hvor findes de afgørende fælles interesser for denne klubs medlemmer?

ER ATOMMAGTER STORMAGTER?

Stormagtskriterierne er problematiske. Er kravene for at være en stormagt ensbetydende med, at der skal kunne føres en maksimal selvstændig politik, kan kun Sovjetunionen og De forenede Stater komme på tale. Er det lande med globale politiske interesser og intentioner er England og eventuelt Frankrig, men ikke Kina selvskrevne udover supermagterne. Er det spørgsmål om industrialiseringsgrad og resourcer må eksempelvis Vesttyskland, Indien og Japan komme på tale ud over de fem atommagter.

Det må videre fastslås, at hvad man i 1945 kunne blive enige om måtte betragtes som stormagter med særlige politiske rettigheder inden for en verdensorganisation, ikke uden videre kan overføres til et internationalt system 20 år senere. Hvad angår de fem atommagter er deres status som sådan iøvrigt højst forskellig. Dette forhold kan belyses f. eks. i forskellen mellem de officielle antal gennemførte kernevåbenforsøg. De forenede Stater opgi-

[5]) Denne sammenligning er baseret på den antagelse, at Den kinesiske Folkerepublik rettelig burde repræsentere Kina i sikkerhedsrådet.

ves at have gennemført 380 forsøg, Sovjetunionen 127, England 25, Frankrig 7, samt endelig Kina med et antal på 3. Disse tal er ligeledes et udtryk for »atommagtsancienniteten«, som for De forenede Stater er 21 år, for Sovjetunionen 17, for England 14, for Frankrig 6 og for Kinas vedkommende 2 år.

Dette fører naturligt ind på spørgsmålet om, hvor grænserne mellem atommagter og ikke-atommagter skal sættes. Skal man anerkende, at et land som konstruerer eller anskaffer et rekognosceringsfly kaldes en luftmangt? Eller – på samme måde – et land som anskaffer et antal krydsere for en flådemagt? Den formelle besiddelse af et kernevåben har i sig selv ingen politisk betydning. Hertil kræves et betydelig magtgrundlag, som kan gøre besiddelsen og den eventuelle anvendelse troværdig og dermed afskrækkende.

Det er interessant at se, hvor forskningen finder det opportunt at sætte skel – og hvorledes de enkelte landes regeringer stiller sig. Ofte er der tale om en vekselvirkning. Forskeren overtager en given definition – eller regeringerne udnytter de skel, som forskningen sætter. Men forskeren må gøre sig klart, at hvad han end benytter som definition, så skal den kun tjene et formål: at lette analysen af det politiske problem, han behandler.

Man kunne spørge: hvorfor denne omfattende behandling af et ret formelt spørgsmål om definition? Først og fremmest fordi det definitoriske udnyttes politisk. Det hører med – som allerede understreget – til den mystik omkring kernevåbenmagterne og kernevåbenproblemet, som de etablerede kernevåbenmagter ser deres interesse i at understøtte og viderebringe – at give indtryk af noget absolut og urørligt i den hidtidige udvikling på dette område. Herigennem ønsker man at fastslå, at det er i alle parters interesse at bevare atommonopolet i dets nuværende omfang. At afstanden mellem *have* og *have-not* staterne herved til stadighed øges, er en kendsgerning, som sjældent fremdrages i denne sammenhæng. Denne afstand kan imidlertid også udnyttes politisk fra anden side: Visse ikke-atommagter har på visse tidspunkter haft tendens til bevidst at skabe afstand til kernevåbenmagterne – når det gælder om at understrege og fremme egne politiske intentioner ved at udnytte den ikke-atomare status.

Teknisk betragtet er forskellen mellem på den ene side Kina og på den anden f. eks. Japan minimal set i forhold til De forenede Stater. Ikke desto mindre er kløften mellem atommagten og ikke-atommagten – hvor prøvesprængningen er afgørende for, om man befinder sig på den ene eller anden side – bevidst blevet uddybet – og derved fortegnet de reale forhold i det internationale system.

EKSEMPLET KINA

Det er blevet heftigt debatteret, hvor stor Kinas berettigelse til at blive accepteret som kernevåbenmagt er. Den schweiziske forsker *Curt Gasteyger*

skriver i en artikel om spredningsproblemet (p. 623) at det var teknisk og militært uretfærdigt og politisk forkert (skønt psykologiske forståeligt) at medregne Kina til kernevåbenmagterne allerede efter det første atomforsøg i 1964. Herved fik Kina, skriver forfatteren, næsten ubeset et medlemsskab i den eksklusive kernevåbenklub. Det er Gasteygers opfattelse, at der her var tale om en belønning for Kinas prøvesprængninger og en mulighed for, gennem fritagelsen for en eventuel spredningstraktats hæmmende virkninger, at kunne videreføre opbygningen af et selvstændigt kernevåben. Denne betragtning er ikke ualmindelig og er for så vidt berettiget, hvis man blot gør sig klart, at der dermed er udtrykt en målsætning; eksempelvis ønsket om at svække Kinas politiske stilling eller ønsket om at forhindre en yderligere spredning på baggrund af forestillingen om en umiddelbart forestående traktat. Men at tale om uretfærdighed og forkert politik fører ud over analysen til en dom, som endda i dette tilfælde ud fra de givne præmisser næppe kan anses for rimelig. Den amerikanske interesse i at acceptere Kina som en kernevåbenmagt kunne eksempelvis udmærket være et led i en international skræmmekampagne mod stormagten i Asien og samtidig være et argument i den hjemlige debat om udgifterne til forsvaret.

DE TEKNISK-ØKONOMISKE MULIGHEDER

Yderligere kompliceres forholdet, hvis vi inddrager den enkelte nations teknisk-økonomiske muligheder og resourcer, samt spørgsmålet om kontrollen over kernevåbnene. *Beaton* (p. 13) hævder således, at Canada i højere grad end Kina er en »substantial nuclear power«, samt at Indien efter al sandsynlighed på dette område kan sammenlignes med Kina. Det er rigtigt, at spørgsmålet om *potentielle atommagter* er af væsentlig betydning, når man skal drøfte atommagterne i den internationale politik. Det er ligeledes væsentligt for bedømmelsen af problemet atommagt – ikke-atommagt, at overensstemmende ekspertudtalelser understreger, at der ingen væsentlig principiel forskel er på den grundlæggende forskning og udvikling af civil atomudnyttelse og forarbejderne til et kernevåben. Et land, som har et avanceret program for fredelig udnyttelse af atomkraften vil – omend under forudsætning af store investeringer – kunne konvertere dette program til et våbenprogram[6]). Den største tekniske vanskelighed, som senere skal behandles, er erhvervelsen eller produktionen af beriget spalteligt materiale.

[6]) En artikel i Economist, 15. januar 1966, pp. 213–14 opstiller en række gennemsnitstal i relation til kernevåbenbesiddelse. Det vil – jvf. denne artikel – normalt tage 10 år for en nation for at blive en kernevåbenmagt. Heraf vil de første 7 medgå til realisationen af atomforsøget, de sidste 3 år til at producere og introducere våbnene i forsvaret. Ligeledes opstilles en gennemsnitsinvesteringsrate over 10 år for at kunne producere 10 små bomber pr. år, hvorved man når frem til et beløb af £ 138 mill. hvortil kommer erhvervelsen af nogle missiler, anslået til £ 150 mill., i alt £ 288 mill.

Men er Sverige, Canada, Indien og Vesttyskland ud fra denne opfattelse ikke dermed at betragte som faktiske atommagter? Det er berettiget at operere med den antagelse, at en række nationer hurtigere og mere effektivt end andre vil kunne erhverve et selvstændigt kernevåben ved egen produktion. Men i sidste instans er den politiske beslutning og den eksisterende politiske situation afgørende. Er det udenrigspolitisk muligt? Er det politisk muligt at frigøre en så og så stor del af de nationale resourcer til kernevåbenfremstilling? Er der eventuelt andre veje at gå – f. eks. gennem særlige aftaler at erhverve eller kontrollere våben – eventuelt mere primitive våben – fra de eksisterende kernevåbenmagter?

Et land, som er så meget nær en kernevåbenmagt som de omtalte lande, vil have meget vægtige politiske grunde for *ikke* at iværksætte produktion. Vi skal senere analysere disse grunde. Her skal det blot fastslås, at det er hensigtsmæssigt at betragte den politiske afgørelse om erhvervelse af et selvstændigt kernevåben som indledningen til et lands kernevåbenmagtskarriere og atomforsøget som den foreløbige manifestation af denne udvikling.

Vi kan fastslå, at der findes ingen på forhånd accepterede objective kriterier for, hvilke lande, der er kernevåbenmagter. Med udgangspunkt i den gængse sprogbrug kan man imidlertid benytte følgende simple, formelle *arbejdsdefinition,* at kernevåbenmagter *er lande, om hvilke det er erkendt, at de er i besiddelse af et eller flere kernevåben, som man må formode vil kunne benyttes i en væbnet konflikt.* Endvidere kan det fastslås, at den hidtidige fremgangsmåde i den internationale politik har været, at det gennemførte atomforsøg er blevet accepteret som skellet mellem atommagter og ikke-atommagter. Men i sidste instans er det et politisk spørgsmål, hvem de enkelte nationer ønsker at anerkende som kernevåbenmagter.

DEN POLITISKE ANVENDELSE AF ATOMMAGTSPRÆDIKATET

Muligheden for erhvervelse af kernevåben gennem en atommagt har været nævnt. I dialogen mellem Sovjetunionen og De forenede Stater om Vesttyskland er det fra sovjetisk side blevet fremført, at landet er i foruroligende grad på vej til at blive en atommagt. Sovjetunionen har gang på gang ladet forstå, at man vil betragte enhver yderligere ændring i retning af større atommagtsstatus som overskridelsen af en tærskel, hvor Tyskland vil kunne betragtes som en atommagt, en situation, som hævdes at ville udløse de voldsomste reaktioner. Drøftelsen af begrebet atommagt hviler her på spørgsmålet om kontrollen over våbnene, det vil sige større eller mindre medbestemmelsesret for værtslandet med hensyn til våbnenes placering, strategi og anvendelse. Er et land en atommagt, fordi der findes stationeret fremmede kernevåben – i større eller mindre samarbejde med det pågældende land?

Sovjetunionen har tilsyneladende intetsteds stationeret disse våben uden for sit eget nationale territorium. Da man fra sovjetisk side søgte at ændre dette forhold ved Cubapolitiken i 1962, viste det sig, at De forenede Stater under ingen omstændigheder ville acceptere nogen som helst afvigelse fra denne politik. Bortset fra dette forsøg har Sovjetunionen da også konsekvent ført en ikke-basepolitik og gjort gældende, at lande, som lod stationere kernevåben på sit territorium, pådrog sig et betydeligt ansvar – en betydelig grad af atommagtsskab ved denne politik. De forenede Stater, som i høj grad fører basepolitik, har set det i sin interesse at fastholde en politik baseret på begrebet »national kontrol over kernevåbnene« med sigte på de udstationerede våben. Basepolitiken har De forenede Stater set som et effektivt middel til at udbygge og sikre sin balancepolitik over for Sovjetunionen. Både formelt og reelt fastholder De forenede Stater imidlertid, at kernevåbnene kun kan tages i anvendelse på direkte ordre fra den amerikanske præsident, og skønt kernevåben i praksis eksempelvis for Tysklands vedkommende indgår som en nødvendig og integreret del af værtslandets væbnede styrker er der ikke tale om en fravigelse af denne politik.

DEN TEKNISKE BAGGRUND

Hidtil har vi kun beskæftiget os med den politiske side af atommagtsdefinitionen, idet vi imidlertid har fastslået, at både en videnskabelig og praktisk mulighed er til stede, hvis et land beslutter sig til af skaffe sig kernevåben. Ud over det teknisk-videnskabelige apparatur og personale er det nødvendigt at skaffe sig uranium 235 – som ved en kompliceret proces udvindes af naturligt uran – eller plutonium 239.

En nation, som ønsker disse råstoffer vil relativt let kunne erhverve dem enten på det frie marked eller gennem bilaterale aftaler med en uranproducerende nation. Uran 235 er det vanskeligste stof at frembringe, og hidtil en nødvendighed for at kunne producere en brintbombe. Plutoniumbomben er derimod forholdsvis simpel og enkel, og må anses for en passende begyndelse for en ny kernevåbenmagt[7]).

FREMFØRINGSMIDLER. GENERELT

Mere afgørende for udviklingen i den internationale politik end den blotte erhvervelse af et kernevåben synes *fremføringsmidlerne* til dette våben at være. Når dette problem trækkes frem er det ikke for at svække påstanden om, at ethvert land vil kunne få det tekniske og militære apparatur og udstyr, også i forbindelse med kernevåben, som det skønner nødvendigt for landets sikkerhed, men for at påvise de vanskeligheder, der er

[7]) En grundig redegørelse for den teknologiske baggrund for kernevåbenfremstillingen findes hos Beaton i kapitlet »The Technical Requirements«, pp. 24–47, samt i »Atomvåbenproblemer«, betænkning nr. 334, København, 1963.

forbundet med at føre disse store våben frem til bestemmelsesstedet, vanskeligheder, som imidlertid i princippet ikke afviger afgørende fra fremføringen af traditionelle sprængladninger. I arbejdsdefinitionen for en atommagt er det blevet fremhævet, at landet også måtte have mulighed for at benytte våbnet i en væbnet konflikt – d. v. s. der måtte være tekniske muligheder til stede for at føre det frem til målet.

PRIMITIVE FREMFØRINGSMIDLER

Der har ofte i den teoretiske og strategisk prægede litteratur været nævnt muligheden af meget primitive fremføringsmidler for masseødelæggelsesvåben. Man har opereret med tanken om kuffertbomber, som skulle anbringes på et strategisk vigtigt sted på det fjendtlige område og bringes til detonation f. eks. gennem mekanisk, elektronisk eller radiofonisk vej. Videre har man talt om anbringelsen af kraftige masseødelæggelsesvåben f. eks. i fiskekuttere som driver ind mod den fjendtlige kyst og ved detonationen rejser en altødelæggende flodbølge. Man kan fortsætte med de fantasifulde muligheder, som efter min opfattelse kan tænkes realiseret i en science-fictionverden, men ikke som en afgørende faktor i det 20. århundredes internationale system. Det må indrømmes, at tanken ikke kan afvises som et led i en række *andre* militære forholdsregler, men kun med sekundær betydning. En anvendelse af sådanne fremgangsmåder ville forudsætte, at vedkommende land var i besiddelse af et militært potentiel af et sådant omfang, at beslutningstagerne ville kunne operere med en række potentielle muligheder. Det ville være utænkeligt for et land at være bundet alene til kuffert- eller fiskekutterstrategien, som indebærer så mange usikkerhedsmonomenter, at den ikke kan betragtes som en rationel fremgangsmåde. Endelig skal det bemærkes, at fremgangsmåden ikke ses at være særegen for et masseødelæggelsesvåben – skønt den effektive virkning er af en ganske anden kategori, men derfor også mere risikabel for angribernationen. Sandsynligheden for denne fremgangsmåde skulle i og for sig ikke være større end ved konventionelle våben, hvor den så vidt vides aldrig har været brugt i strategisk eller taktisk øjemed.

Forestillingen om, at et mindre land i besiddelse af masseødelæggelsesvåben ved en sådan eller lignende strategi vil kunne bibringe f. eks. en supermagt strategisk og politisk afgørende skader er næppe tænkelig. Dels fordi ingen stat antagelig ensidigt vil lægge vægt på produktionen eller erhvervelsen af masseødelæggelsesvåben – dvs. uden den nødvendige infrastruktur – fremføringsveje og midler, kommandosystemer og varslingssystemer og dels fordi nationens forsøg på herigennem afgørende at forsøge at ændre sin rolle i det internationale system antageligvis er behæftet med så mange usikkerhedsmomenter, at den må forekomme desperat, og derfor uanvendelig.

AVANCEREDE FREMFØRINGSMIDLER[8])

Denne tankegang fører videre til en formodning om, at staterne fører deres politik i bevidst hensyntagen til de roller de spiller i det internationale system. Et ønske om at ændre denne rolle og dens betydning er en kompliceret og vanskelig proces, hvor hasarderede beslutninger naturligvis set ud fra beslutningstagernes forestillingsverden – ikke er forenelige med mulighederne for at opnå de konkrete mål. Fremføringsmidlerne vil derfor være afpasset den til enhver tid gældende magtfordeling i det internationale system. Man vil kunne opstille et rangssystem, som dels afspejler den kronologiske udvikling og dels den nuværende magtfordeling. De to eneste anvendte kernevåben i historien blev ført frem af mellemsvære underlydsbombefly. Det er denne type, som man kan tænke sig anvendt af eventuelt kommende mindre kernevåbenmagter. Fly som Boing 707 eller Douglas DC-8 er til rådighed for en mængde lande, og eventuelt vil endvidere jetkampfly kunne benyttes til at fremføre kernevåben. For *supermagternes* vedkommende er de mellemsvære underlydsbombefly ved at udgå af disse landes militære styrker. Der er tale om de amerikanske B-47 og de russiske TU-16[9]).

Det næste udviklingstrin er overlydsflyet, som findes i den engelske udformning i de såkaldte V-bombere (typerne Victor og Vulcan), som kan medføre både atomvåben og brintvåben. Det franske fly i denne klasse er Mirage IV, som hver medfører et kernevåben, som har en sprængkraft på 60 kilotons. I De forenede Stater og i Sovjetunionen har udviklingen været anderledes, idet her tidligere er udviklet meget svære bombefly af typen B-52, som er underlydsfly, men med meget stor aktionsradius. De tilsvarende sovjetiske hedder M4 og 80 TU-95. Af overlydsfly, der lige som de engelske og franske behøver optankning i luften for at nå frem til mål i Sovjetunionen, dvs. med en lille aktionsradius, har De forenede Stater udviklet typen B-58. Denne type er imidlertid under inddragelse og vil helt udgå inden 1971.

[8]) De seneste oplysninger om fremføringsmidlerne findes i »The Military Balance 1965–66«, udgivet af The Institute for Strategic Studies, London, samt i sammenfattet form i »Beretning til Udenrigsministeren om nedrustningsudvalgets virksomhed . . . i 1965«, København, 1966.

[9]) Det er interessant i denne sammenhæng at minde om, at De forenede Stater i 1964 stillede forslag i 18-magtsnedrustningskonferencen i Genève om gensidig ødelæggelse af bombefly af netop den omtalte type, B-47 og TU-16. Ødelæggelsen skulle ske under kontrol. Et afgørende incitament for USA var, at flyene alligevel skulle udgå og officielt angaves bl. a. som argument, at man ved ødelæggelsen bl. a. kunne forhindre salg af disse fly til mindre lande, som derved hurtigt kunne erhverve sig et over for andre lande effektivt fremføringsmiddel til eventuelle kernevåben. Sovjetunionen har til stadighed nægtet at acceptere dette forslag, da de sovjetiske TU-16 fly var af relativt større strategisk betydning for landet, og stillede modforslag om ødelæggelse af *samtlige* bombefly. Dette kunne De forenede Stater til gengæld ikke acceptere, idet den amerikanske strategi fortsat i høj grad er baseret på fly, omend af en mere avanceret type end B-47.

Udviklingen af *missilsystemer* er hidtil kun i større omfang blevet gennemført af De forenede Stater og Sovjetunionen. England opgav ved Nassau aftalen i december 1962 den videre udvikling af et mere avanceret missilsystem mod til gengæld at modtage Polarisraketter fra USA til selvbyggede atomdrevne ubåde. Frankrig er i gang med et system af mellemdistanceraketter, som i et antal af 20 skal placeres i underjordiske siloer på fransk territorium. Kina arbejder ligeledes så vidt vides på at skabe et missilsystem. De forenede Stater har udviklet en række missiler til korte distancer, som kan benyttes dels til kernevåben, men også til konventionelle sprængladninger. De er først og fremmest tænkt benyttet til taktisk brug og til anvendelse mod fjendtlige fly. Sovjetunionen har i højere grad lagt vægt på mellemdistanceraketterne – som er landbaserede, hvorimod De forenede Stater har opgivet sit system af mellemdistanceraketter i Europa til fordel for Polaris og de stærkere Poseidon raketter, baseret på atomdrevne ubåde, som opererer i farvandene omkring Sovjetunionen. Også Sovjetunionen har et lignende system, men i et langt ringere antal og af en knap så avanceret udviklingsgrad.

Det mest langtrækkende våben er de interkontinentale raketter, hvor De forenede Stater har et antal af ca. 850, som alle er anbragt i underjordiske siloer. Sovjetunionen er i besiddelse af ca. 270, hvor halvdelen er anbragt under jorden. Om disse raketter er der tale om en meget hurtig udvikling og tilsvarende forældelsesgrad. Nye generationer udvikles over få år. Landbaserede mellemdistancemissiler benyttes nu kun af USSR, anbragt hovedsagelig i den vestlige del af landet, og må anses for at være af afgørende betydning for Sovjetunionens gengældelseskraft.

Med denne *tekniske* gennemgang er forsøgt givet et billede af de muligheder, staterne hidtil har benyttet sig af til at få kernevåbnene bragt frem til de tilsigtede mål. En detailleret gennemgang af våbensystemernes udvikling vil vise, at der ikke er tale om nogen automatisk udvikling, men at de politiske afgørelser ud fra en vurdering af omgivelserne og mulighederne bestemmer, hvor investeringerne og udviklingen skal ske. Men samtidig vil den vise afhængigheden af modpartens handlinger. Det vil endvidere være klart, at udviklingen til stadighed foregår på forskellige niveauer, alt efter staternes evner og ønsker.

VÅBENKAPLØBET

Hvorfor vil staterne overhovedet deltage i »våbenkapløbet« – således som det for tiden udformes – dels på kernevåbnenes og dels – på fremføringsmidlernes område, når de alligevel ikke kan følge supermagterne i deres avancerede systemer? Så meget desto mere som staterne må gøre sig klart, at udviklingen ikke alene foregår på de *angribende* våbens område – de våben, som kan anvendes på fjendtlige områder eller mod fjendtlige

styrker – men at supermagterne også lader udvikle muligheder for at *forhindre* disse våben i at nå frem eller at forhindre og formindske deres virkninger. Dette kan ske ved *politiske midler:* dvs. ved at kunne afskrække modparten mod overhovedet at tage sine våben i brug, det kan ske ved direkte *militære forholdsregler:* ved udvikling af effektive luftforsvarsforanstaltninger, ved antiraketvåben, f. eks. i form af antimissilmissiler. Det kan endelig ske ved *effektive overlevelsesforanstaltninger*, f. eks. ved et udbygget civilforsvar.

OVERSYSTEMER – UNDERSYSTEMER

På den måde fremkommer der mellem supermagterne en form for et lukket system, hvori der eksisterer en intern balance. I kraft af, at der er tale om verdens to stærkeste stater, har denne balance naturligvis betydning langt ud over de to lande, men samtidig vil eksistensen af dette supermagtsystem betyde en indskrænkning i handlefriheden for de to magter. Sovjetunionen og De forenede Stater har ved deres alliancesystemer en række allierede, som står i en vis gensidig afhængighed. De tre øvrige kernevåbenmagter står – hvad enten de ønsker at give udtryk for det eller ej – under en af supermagternes nukleare beskyttelse. Men disse lande England, Frankrig og Kina vil derudover spille en rolle inden for deres eget »undersystem« – som kan være regionalt eller afhængig af traditionel og reel tilknytning og interessesfære. Englands politiske rolle, herunder rollen som atommagt, er således ikke ganske ligegyldig i forholdet til den europæiske politik, i forholdet til Afrika eller over for interesserne øst for Suez. Frankrigs stilling bl. a. som atommagt er afgørende i forholdet til både Vest- og Østtyskland, til England, til de østeuropæiske lande o. s. v. Også for de øvrige franske interesser uden for Europa spiller Frankrigs internationale status en rolle. For Kinas vedkommende er der udpræget tale om et regionalt undersystem: Stillehavsområdet og det syd-østasiatiske område, hvor den kinesiske beslutning om at opbygge sit selvstændige kernevåben ikke kan siges at være uden betydning.

I kraft af undersystemernes betydning kan udviklingen af fremføringsmidlerne på de forskellige niveauer begrundes som en politisk hensigtsmæssig foranstaltning, og ikke blot som et tilfældigt ørkesløst jag efter international prestige, som i kraft af våbenkapløbets intensitet sluger enorme summer. Staterne må anerkende supermagternes forholdsvise supremati, men må samtidig sørge for at bevare eller udvide sin status inden for det eller de omgivne undersystemer, i overensstemmende med det pågældende lands nationale interesse. Dette vil i visse tilfælde kunne føre til ønske om besiddelse af kernevåben og passende fremføringsmiddelsystemer, samt tilsvarende forsvarsforanstaltninger.

FORHOLDET: VÅBEN – FREMFØRINGSMIDLER

Med gennemgangen af fremføringsmidlerne og deres afgørende betydning for spørgsmålet om atommagt eller ej må det være relevant til slut at berøre det forhold, hvor et land er i besiddelse af effektive, avancerede fremføringsmidler, som stadig er under udvikling, men uden egne kernevåben. Som det internationale system for øjeblikket fungerer, er alle større stater i besiddelse af en betydelig militær styrke, som også omfatter udviklede fremføringsmidler. Men enkelte lande har valgt at være så fremskredne indenfor dette felt – at de teknisk og videnskabeligt set, hvis de besluttede at blive kernevåbenmagter, i løbet af kort tid ville rangere højt på kernevåbenmagtsrangstigen. Dette gælder bl. a. Sverige og Indien, men i første række Vesttyskland. Som nævnt har Vesttyskland udviklet et betydeligt apparatur til fredelig udnyttelse af kerneenergi, men udviklingen af missiler synes at være på et forholdsvis mere avanceret stade.

Dette eksempel er medtaget for at vise, at ingen eskalation i den tekniske udvikling foregår automatisk. Forbundsrepublikken har besluttet at gennemføre et betydeligt program for fredelig kraftudnyttelse af atomkraften – som efterhånden skulle stå i forhold til dens nuværende stade som verdens 3. største industrination. Endvidere har Vesttyskland besluttet at holde sin militære og sin militærtekniske udvikling på det højest mulige stade, herunder i særlig grad fremføringsmidlerne. At dette ikke naturnødvendigt behøver at føre over i en opbygning af et selvstændigt kernevåben, er en faktor som er medvirkende til at belyse spredningsproblematikens komplicerede politiske natur.

Mens det foregående kapitel har forsøgt at fremdrage de mange problemer omkring spørgsmålet, *hvad er en atommagt,* først ved at undersøge den politiske problematik omkring atombomben og brintbomben – for dernæst at rette søgelyset mod fremføringsmidlerne, vil den anden del af problemet: *spredningen* herefter blive gjort til genstand for en kortere analyse.

3. *Hvad er spredning?*

DEFINITION

Det er ofte blevet debatteret, hvorledes man skulle forstå ordet spredning i forbindelse med kernevåben. Som allerede nævnt i indledningen er de betegnelser, som mere eller mindre dækkende står for fænomenet: et øget antal af kernevåbenmagter – i sig selv et udtryk for en problemstilling og dermed for den pågældende persons, gruppes eller stats opfattelse af fænomenet. *Martin og Young* (p. 107 f.) giver en meget avanceret række definitioner af problemet. *Proliferation* er en nations uafhængige erhvervelse af et kernevåben, f. eks. Frankrig. *Dissemination* er udtryk for det forhold, at de eksisterende kernevåbenmagter giver visse dele af kendskabet

til produktionen, og visse dele af kontrollen over våbnene videre til andre lande. Der skulle jfr. denne definition være elementer af dissemination i »dobbelt-nøgle systemet«, som praktiseres af De forenede Stater ved at give raketter og atomsprænghoveder til visse allierede, som får ejendoms- og brugsret over missilet, medens beslutningen om benyttelsen af atomsprænghovedet fortsat hviler på den amerikanske præsidents afgørelse. Og endelig *Dispersion,* som betyder fordeling eventuelt over hele jordkloden under atommagternes fulde kontrol, som f. eks. de engelske V-bombeflys stationering i Singapore, Darwin, o. s. v. Dette definitionsforsøg synes ikke at være slået igennem. Dens grupperinger forekommer rimelige, men de anvendte betegnelser synes ikke særlig karakteristiske. Det er ligeledes et spørgsmål, hvor *vidt* man skal gå i spredningsfænomenet: er der virkelig tale om specifikke problemer, som ikke før er set, når Polarisubåde anløber engelske eller amerikanske baser i de traditionelle oversøiske områder, eller der stationernes kernevåbenbærende bombefly i basernes lufthavne? Vedrører det spredningsproblemet, når et amerikansk B-52 fly med kernevåben på grund af dårligt vejr går ned på Thulebasen på dansk territorium? Er der her ikke mere tale om fænomenet: baser på fremmed territorium, som er det evige stridsspørgsmål mellem vestmagterne og Sovjetunionen eller tilfældigt opståede situationer? *Holst* (p. 583 f.) benytter som sin definition: en øgelse af antallet af beslutningscentre, som disponerer over kernefysiske våben – og tager således udgangspunkt i beslutningsretten. Med denne definition tages også den mulighed i betragtning, at beslutningen vil kunne overdrages til en alliance – og berører derved også muligheden for en intern »spredning«. En sådan spredning ville i tilfælde af en konventionalisering af de mindre kernevåben kunne medføre, at større militære enheder kunne få ret til – som valgmulighed – at disponere direkte over kernevåben. En sådan iværksættelse ville naturligvis kræve en forudgående politisk beslutning. Det forekommer mig imidlertid ikke helt heldigt at operere med betegnelsen beslutningscentre, med mindre det gøres klart, at disse er fuldt identiske med stater. En *alliance* med fælles beslutningret over kernevåben forekommer ikke sandsynlig i det nuværende internationale system – og en dispositionsret for militære eller andre myndigheder, vil aldrig frigøres fra den enkelte stats øverste kontrol og føring. I et sådant tilfælde ville der være tale om statens opløsning, evt. i form af en borgerkrig.

Der har tidligere fra amerikansk side været opereret med to former for spredning af kernevåben: Den *politiske* og den *geografiske*. Ved politisk spredning skulle forstås, at flere politiske enheder, altså stater, skulle erhverve selvstændige kernevåben. Ved geografisk spredning skulle forstås det fænomen, at en nation placerer kernevåben i et geografisk område, som ligger uden for det nationale territorium, men således at kernevåbnene forbliver under det udstationerende lands kontrol. Ved en eventuel interna-

tional spredningstraktat skulle efter amerikansk opfattelse kun den politiske spredning inddrages, medens den geografiske blot var en strategisk begrundet stationering, som intet havde med dispositionsretten at gøre. Denne inddeling synes nu at anvendes i mindre og mindre omfang, hvorimod de bagvedliggende betragtninger fortsat er gyldige. *Burns* (p. 851) gør i sin artikel: Can the Nuclear Weapons be Stopped? op med alle spidsfindige definitionsforsøg og erklærer kort og godt, at det, det drejer sig om er, at flere nationer bliver kernevåbenmagter. Skønt jeg ud fra et forskningsmæssigt synspunkt ikke kan være enig med Burns i hans problemstilling og hans konklusion, er udgangspunktet for spredningsfænomenet realistisk. Skal fænomenet anskues med udgangspunkt i en analyse af den internationale politik, må enhver dømmende betragtningsmåde og enhver ønsketænkning udelukkes, og man må samle sig om spørgsmålet: en beskrivelse af det fænomen, at flere og flere stater er kommet i besiddelse af kernevåben, samt en vurdering af hvilken betydning dette fænomen har haft og har på det internationale system.

Men for at nå frem til denne problemstilling er det nødvendigt at klargøre sig visse grundlæggende synspunkter, som hidtil er blevet fremført i forbindelse med fænomenet.

DEN ALMINDELIGE TEKNOLOGISKE SPREDNING

Det er blevet fremhævet, at det grundlæggende syn på spredningsfænomenet ikke må baseres på et snævrere politisk synspunkt, men opfattes som et basisfænomen, som er nært knyttet til teknologiens spredning og vækst. Det er rigtigt, at det teoretiske grundlag, på hvilket kernevåbnene og fremføringsmidlerne dertil konstrueres, er almindelig kendt og undervisningsstof på læreanstalter verden over. En naturvidenskabelig opdagelse er ikke mulig at hemmeligholde over en længere periode. Men problemet er imidlertid større, når man skal omsætte teorierne til praksis; når forsøgsresultaterne skal anvendes og tilpasses den sociale, administrative og politiske struktur. Her er det igen et spørgsmål om prioritering. De tekniske opfindelser tilpasses og indføres i et socialt system efter et meget kompliceret mønster, hvor afgørende interessemodsætninger konfronteres. Et eksempel som oprettelsen af Atomenergikommissionen i Danmark og opførelsen af atomforskningscentret på Risø viser de vanskeligheder af teknisk, økonomisk og politisk art, som de videnskabelige og teknologiske landvindinger bereder ved overførelsen til praktisk udformning. Denne situation er et alment træk særlig for udnyttelsen af atomkraften til fredelige formål. Videre er det karakteristisk, at investeringerne er meget høje og i de første mange år er der ikke tale om nogen rentabilitet.

Konkluderende kan det siges, at teoretisk er *alt* tilgængeligt, *alt* kan købes eller erhverves og derved »spredes«. Dette gælder alle tekniske komponen-

ter, videnskabsmænd, teknikere – selve atomteknikken, elektroteknik, alle de fundamentale enkeltheder vedrørende missilteknologien. Eller spredningen kan foregå gennem menneskelig viden, som forskningsresultater publicerede i fagtidsskrifter, som videnskabelige enkeltheder gennem spionage – således at spredningsprocessen på disse områder ikke er noget særskilt, men et alment fænomen i vor tidsalder. Ligesom industrialiseringsprocessen også er en »spredning«, er denne form blot en videreførelse, som i hovedsagen medfører de samme problemer for de implicerede stater. Tilpasningsvanskelighederne er af en meget betydelig størrelsesorden, men det må formodes at missil- og atomteknologien vil blive en fase i industrialiseringsprocessen af væsentlig betydning. Men denne vil igen blive afløst af nye faser, og spørgsmålet er, hvor stor vægt de enkelte lande vil give denne fase. Det, der er afgørende, er, at staterne verden over ikke alene *udnytter* den teknisk-videnskabelige forskning men også *iværksætter* den og *beslutter* hvilken retning den skal tage.

DEN EGENTLIGE »SPREDNING« AF KERNEVÅBEN

Min påstand er således, at »udviklingen« ikke besluttes og iværksættes af videnskabsmanden, men af de grupper i samfundet, som sidder inde med et magtgrundlag, som kan kanaliseres ud og få direkte indflydelse på udformningen af det pågældende samfunds struktur. Denne påstand bliver helt evident, når man isolerer spørgsmålet om fænomenet: det stigende antal kernevåbenmagter. Hvad incitamenterne så end har været, er det den *politiske* afgørelse fra regeringerne, som har besluttet hele udviklingen for de enkelte stater. Det gælder hele skalaen igennem: fra at skabe et atomvåben, et brintvåben, og for fremføringsteknikkens vedkommende fra almindelige bombefly til svære bombefly til overlydsfly og samtidig hermed missiludviklingen fra kortrækkende og relativt sårbare til meget usårbare og langtrækkende missiler placeret i siloer eller i ubåde.

Ofte benyttes ordet spredning i en særlig værdiladet betydning ud fra det synspunkt, at har en stat erhvervet masseødelæggelsesvåben, må modparten dække sig ind, og så fremdeles fra den stærkeste til den svageste part. Spredningen skulle ske som ringe i vandet med de mest indflydelsesrige lande inderst mod centrum. Det er dog imidlertid farligt at regne med denne automatik i udviklingen, og en analyse af det hidtidige hændelsesforløb vil da også vise, at en sådan udvikling ikke holder stik.

Det internationale system er så kompliceret og så mange forskellige faktorer spiller ind, at en prognose vanskeligt kan opstilles. Man kan generelt fastslå, at staterne skaffer sig kernevåben, i det øjeblik de ser det nødvendigt for at varetage sine interesser over for sine omgivelser. Der er således ikke tale om en »spredning«, men om en forøgelse af antallet af stater, som finder det opportunt at anskaffe sig disse våben.

Stiller man spørgsmålet, hvordan denne forøgelse har fundet sted, er det karakteristisk, at den er sket uafhængigt af de bestående alliancer som et rent *nationalt* foretagende. Det engelsk-canadisk-amerikanske videnskabelige samarbejde, som fandt sted under 2. verdenskrig, ophørte samtidig med det omend begrænsede våbenfællesskab, og kernevåbnet blev således først og fremmest et instrument for den amerikanske politik, ligesom benyttelsen af de to atombomber over Japan også hovedsagelig var en varetagelse af amerikanske interesser.

Da fællesskabet viste sig at måtte ophøre, besluttede England sig til at opbygge sit eget nationale våben. Denne opbygning kom som en direkte følge af lovændringer i De forenede Stater til at foregå uden den mindste hjælp fra De forenede Stater, hverken i form af spalteligt materiale, enkelte produktionsdele eller videnskabelige informationer. Først i 1958, efter at England året før ved en prøvesprængning havde vist at være i besiddelse af et brintvåben, lettedes informations- og udvekslingskanalerne på kernevåbenområdet mellem de to stater. Også den tredie vestlige stat, Frankrig, som i 1954 besluttede at opbygge et selvstændigt våben, og som i 1960 foretog sin første forsøgssprængning, måtte helt uafhængigt gennemføre sine projekter. Kun i to tilfælde har Frankrig fået tilbud om støtte til opbygningen af sin selvstændige kernevåbenstyrke. Landet modtog på linie med tilbudet til England ved Nassauaftalen i 1962 – som efter fransk opfattelse bandt England i stærk strategisk og politisk afhængighed af De forenede Stater – tilbud om levering af Polarisraketter uden kernevåbensprænghoveder. Senere har der været tale om levering ved køb af 12 tankfly af typen KC-135 til optankning i luften af første generation af den franske atomstyrke, Mirage IV-flyene.

Det turde være indlysende, at Sovjetunionen ikke modtog hjælp fra nogen side til sit kernevåben. Vestmagterne informerede end ikke sin forbundsfælle før den første prøvesprængning fandt sted i Alamogordoørkenen i juli 1945. Men allerede da må Sovjetunionen have startet sin egen produktion, og har i årene derefter investeret store materielle og personelle resourcer i opbygningen af eget kernevåben. Det videnskabelige og tekniske grundlag har været de almindelige tilgængelige forskningsresultater og en gennemført spionagevirksomhed. Det må formodes, at Sovjetunionen i forholdet til Kina, ud over at have været behjælpelig med at opbygge en reaktor til fredelig udnyttelse af atomkraften bl. a. gennem teknisk materiel og teknisk personel, som imidlertid blev trukket tilbage i årene 1958-59, ikke har ønsket at fremme et selvstændigt kinesisk kernevåben.

CIVIL ELLER MILITÆR ANVENDELSE

Det må her gøres klart, at opbygningen af reaktorer, som benyttes til fredelig kraftudvinding, eller forsøgsreaktorer, som forbereder sådanne,

ikke *umiddelbart* fører frem til bygningen af et kernevåben. Springet fra sådanne foranstaltninger til et selvstændigt våben er af en overordentlig stor teknisk og økonomisk størrelsesorden. Da forskningsreaktorer, der nu arbejder i 24 lande verden over hovedsagelig med direkte bilaterale aftaler med atommagter, ikke repræsenterer eller nødvendigvis repræsenterer noget skridt mod en forøgelse af kernevåbenmagternes antal, er atommagterne her villige til at støtte en forskning og en begyndende atomindustrialisering. Det springende punkt er atommagternes levering af beriget uran – eller andet spalteligt materiale, som frembringes i meget kostbare og komplicerede diffusionsanlæg – som for tiden kun findes i et antal af 3 i De forenede Stater, 2 i Sovjetunionen, og et i England, Frankrig og Kina.

Disse gasdiffusionsanlæg er beregnet til produktion af stoffet uran 235 som er nødvendigt for at producere større og mere avancerede bomber. Kemiske separationsanlæg, der vil kunne frembringe stoffet plutonium 239 – som kan benyttes i mere primitive bomber findes foruden i de nævnte lande også på forsøgsstadier i Belgien under den europæiske atomkommission, EURATOM, samt i Indien. Ved atommagternes levering af det færdige spaltelige materiale underkaster modtagerlandet sig en kontrol med, at dette kun anvendes i de fredelige atomreaktorer, og kan på denne måde bevare en væsentlig del af atommonopolet ved ikke at give de øvrige nationer et påskud til selv at investere i de yderst kostbare og vanskelige diffussionsanlæg, som er det nuværende nødvendige grundlag for at blive selvstændig kernevåbenmagt.

4. Motiver for at blive kernevåbenmagt.

VARIERENDE OPFATTELSER

Mange forskere og kommentatorer har beskæftiget sig med spørgsmålet: Hvilke motiver har staterne ved beslutningen om at opbygge eget kernevåben og en dertil hørende kernevåbenstyrke? Der opereres med motiveringer, som går fra frygt, sikkerhed, status til prestige. *Martin* og *Young* (p. 108) konkluderer, at hovedmotivet er en nations *frygt* for en anden. Der opstilles følgende skema: *De allierede* opbyggede under krigen sit eget våben først og fremmest af frygt for Tyskland (her kunne dog tilføjes, da opbygningen hovedsagelig var et amerikansk foretagende: nok så meget »frygt« for Japan), og efter 1946 »frygten« for Sovjetunionen).

Sovjetunionen tog beslutningen af frygt for De forenede Stater, *England* af frygt for Sovjetunionen og *Frankrig* og *Kina* af frygt for både Sovjetunionen og De forenede Stater. *Holst* (p. 588 f.) opererer med to motiver: dels sikkerhedsmotivet f. eks. at beskytte sig mod afpresning eller angreb fra en stat, som allerede har, eller må antages at ville anskaffe sig kernevåben i løbet af kort tid. Dels statusmotivet, hvor et afgørende argument er fore-

stillingen om, at atommagtsstatus nødvendigvis er stormagtsstatus. Holst fremhæver, at begge motiver vil indgå i det enkelte lands beslutning. *Gasteyger* (p. 614 f.) anfører også disse to motiver og forklarer prestige som magtpolitisk status og sikkerheden som forøgelse af forsvarskraften. Som medvirkende motiver taler Gasteyger om håbet om derigennem at erhverve økonomiske og industrielle fordele og endelig at opnå en stærkere indflydelse i den internationale politik, i særlig grad over for tilgrænsende lande, som ikke er kernevåbenmagter.

KRITIK

For mig at se, er de anførte udvalgte eksempler på motivering for kernevåbenerhvervelse ikke ganske fyldestgørende. Frygtmotivet turde være en for snæver opfattelse af forholdet mellem stater, og ligeledes synes den store vægt på prestigemotivet, som forekommer meget hyppigt både i den videnskabelige som i den politiske debat, for ensidigt. Når *Gasteyger* (p. 614) fremhæver, at når De forenede Stater besluttede at skaffe sig et masseødelæggelsesvåben, var hovedmotivet ønsket om at slutte krigen hurtigst muligt, medens det for Frankrig og Kina var et prestigespørgsmål, forekommer det mig at være en forenkling af situationen. Når *Burns* (p. 853) hævder, at grunden til at England i 1945 valgte at ville blive kernevåbenmagt var motiverne, at man besad den nødvendige tekniske kapacitet, samt at man efter Hiroshima ikke kunne være »a great military power« uden at besidde kernevåben, er der mere tale om en teknisk baggrund som kunne lette beslutningen, men ikke motivere. Prestigemotivet synes her heller ikke at være en tilfredsstillende forklaring.

Erhvervelsen af kernevåben kan næppe opfattes alene som et middel til at opnå en vis international prestige ved at blive medlem af den eksklusive atomklub. Snarere er der tale om *et* udtryk af mange for, hvilken rolle landet spiller i den internationale politik – dels over for oversystemet – og dels inden for sit eget undersystem. Det afgørende er, hvorledes landet opfatter sin egen situation, og herigennem til stadighed finder frem til de måder, hvorpå nationen kan bevare eller udvide plads i det internationale system, samt opnå en handlefrihed, som står i overensstemmelse med denne opfattelse. En af disse måder kan være anskaffelsen af et kernevåben. At kernevåbenerhvervelsen automatisk skulle øge et lands prestige, er vel i sig selv tvivlsomt. At en sådan udvikling kan være en *manifestation* af et lands tekniske og økonomiske formåen er utvivlsomt rigtigt, men en sådan manifestation ville kunne – og kommer til udtryk på mange *andre* måder. Det er værd at bemærke, at en koncentration af en nations resourcer om skabelsen af et selvstændigt atomvåben som ikke står i rimeligt forhold til landets øvrige politik, eventuelt vil kunne svække det på andre måder – politisk som økonomisk.

Prestigen skulle i første række være af politisk karakter. Men en prestigetilvækst ved kernevåbenerhvervelse synes ikke særlig sandsynlig for f. eks. Indien, Japan, Sverige eller Canada. Disse lande vil ikke derved automatisk blive anset for *mere* i det internationale system. Men at de reelt kan forbedre deres indflydelse over for andre nationer og med større vægt kan gøre deres indflydelse gældende er den anden sag. Prestigen er afhængig af, hvorledes de andre stater stiller sig og opfatter den pågældende nation. Erhvervelsen af selvstændige kernevåben er et udtryk for den enkelte nations valg mellem hvilke midler, der er velegnede til at varetage de nationale interesser.

OFFICIELLE MOTIVER

I staternes officielle motiver for erhvervelsen af selvstændige kernevåben fremkommer naturligvis en række argumenter, som ikke er umiddelbart centrale for forståelsen af netop dette problem. Men afgørende synspunkter kan læses ud af disse fremstillinger. Det må fremhæves, at de enkelte landes beslutninger er taget ud fra vidt forskellige forudsætninger og på forskellige tidspunkter, hvor afhængigheden af de tidligere kernevåbenmagter kan spille ind. Som et eksempel kan anføres Frankrigs motivering. Selv om den franske udtalelse om sit kernevåben afspejler den specifikke franske situation, er der dog grund til at nævne den her, idet den karakteristisk og klart redegør for, hvad en stat, den franske nation, anser det for opportunt at meddele om sine motiver: Det drejer sig om en udtalelse fra de Gaulles pressekonference den 24. januar 1963:

»For a great people, to posess freedom of action is a categorical imperative; for alliances have no immutable quality, whatever sentiments they may be based upon. *And if one losses, even for a while, freedom of action, one risks never regaining it* . . . (fremhævet her).

The fact remains that the American nuclear power does not necessarily and immediately provide the answer in all eventualities affecting Europe and France. Thus, principles, conditions and circumstances have determined us to provide ourselves with an atomic force to meet our needs.«

Efter at have postuleret hovedmotiverne til kernevåbenerhvervelse må det overvejes, om ikke andre incitamenter spiller en rolle. Det blev nævnt, at der kunne være tale om en økonomisk-industriel udnyttelse, som en sideløbende faktor i en atom-produktion.

Det er dog mest tænkeligt, at argumenter af denne art mere bruges i en politisk hensigt. Der er mere tale om en argumentation »för tillfället« end en faktor, som virkelig spiller ind i de overvejelser, som foretages af en stats beslutningstagere i forbindelse med kernevåbenproblemet. Endnu er f. eks. den fredelige udnyttelse af atomkraften på et så forberedende stade, at udnyttelsen industrielt af »civile atomkraftsprængninger« hører fremtiden til.

PROVOKATION SOM MOTIV

Motiveringen: »eksemplet smitter«: at har et land først fået kernevåben, vil de andre lande i størrelsesorden (efter deres internationale magtstatus) ligeledes erhverve kernevåben, er næppe heller afgørende. Men at den kan spille en rolle er givet. Vi ser her igen afhængigheden af de enkelte landes strategiske placering og politiske holdning. Canada, Vesttyskland, Indien, Japan er endnu ikke i besiddelse af kernevåben, medens Frankrig, Kina og England er kernevåbenmagter. Mønstret er ikke nødvendigvis fordelt efter simpel magtbesiddelse fra oven og nedefter. Det er et kompliceret system af alliancer, garantier, over- og undersystemer. Tænker man sig f. eks. en indonesisk erhvervelse af kernevåben vil Australien foretage en alvorlig nyvurdering af sin stilling. Det samme vil være tilfældet i forholdet Indien-Pakistan, Ægypten-Israel og Sydafrika og de øvrige afrikanske stater. Det er ligeledes givet, at Kinas beslutning om at opbygge en atomstyrke har indvirket på de overvejelser, der gøres om nationens fremtidige politik i New Delhi og i Tokio. Frankrigs beslutning i 1954 havde ud over at være rettet mod Tyskland også en baggrund i den britiske bombe, som blev bragt til detonation i 1952.

Disse overvejelser fører over i spørgsmålet om, hvad der motiverer, at stater vælger at forblive stater *uden* eget kernevåben. Igen skal man være forsigtig med at betragte fænomenet isoleret, og man må gøre sig klart, at for de fleste lande er det i høj grad et akademisk spørgsmål, som måske først om mange år vil rykke ind i overvejelsens centrum. Principielt må det fastslås, at blot en stat er parat til at betale, hvad det koster politisk, økonomisk og socialt, er der ingen yderligere hindringer af nogen art. De stater, som overhovedet stiller spørgsmålet – altså stater, som har en rimelig politisk økonomisk og teknisk baggrund, som f. eks. Vesttyskland, Sverige, Schweiz, Italien, Ægypten, Israel, Sydafrika, Canada, Argentina, Brazilien, Australien, Indonesien, Pakistan, Japan, Jugoslavien og Indien – må gøre op med sig selv, om det er et rationelt middel til at fremme statens målsætninger. Svaret har for disse lande hidtil været nej. At et ja fra en række af de nævnte stater om en årrække er ikke alene tænkeligt, men sandsynligt[10]).

CANADA

At et land som *Canada,* som meget vel ville kunne være blevet den 3. atommagt, har valgt at svare nej er naturligvis grundet på den nære alli-

[10]) *Martin og Young* hævder, at situationen i dag er den, at Indien kunne gennemføre et atomforsøg 1½ år efter at beslutningen er taget. For Canada er der tale om 2 år, for Vesttyskland 3 år, for Israel, Sverige, Italien og Japan 5 år, samt 10 år for følgende lande: Tjekkoslovakiet, Østtyskland, Rumænien, Polen, Belgien, Holland, Danmark, Argentina, Portugal, Spanien, Australien, Sydafrika, Pakistan og muligvis Indonesien og Den forenede Arabiske Republik.

ance med De forenede Stater. Endvidere på en opfattelse af, at den mulige udenrigspolitiske handlefrihed, som landet ville kunne opnå ved et selvstændigt våben ville være illusorisk, og at man tværtimod ville kunne opnå en langt større indflydelse dels i forholdet mellem Canada og den superstærke nabo, og dels på udviklingen i det internationale system iøvrigt når man undlod at skabe sit eget våben. Når Canada valgte at give afkald, er det endvidere på grund af det særlige forhold til det nordamerikanske undersystem – af strategisk (et isoleret sovjetisk angreb på Canada er utænkeligt) af militærteknisk (radarvarslingskæden i Canada, Alaska og Grønland) og af forsvarspolitisk natur (grænsen mellem de to lande er absolut afrustet). Som en følge heraf har Canada valgt at lægge sig meget tæt op af De forenede Staters politik i de afgørende spørgsmål. Derved har landet ikke afskåret sig fra at vise en fra USA stærkt afvigende linie, som kommer til udtryk i de politiske drøftelser og handlinger i De forenede Nationer og f. eks. i nedrustningsforhandlingerne i Genève, men kun i spørgsmål, som er af mindre betydning.

SVERIGE. SCHWEIZ

For *Sverige og Schweiz* stiller situationen sig noget anderledes. Begge lande er traditionelt neutrale, og i begge lande har der været ført dybtgående debatter både offentligt og internt hos de besluttende myndigheder om mulighederne for selvstændigt at erhverve kernevåben. At det hidtil ikke har været tilfældet må skyldes, at landene endnu føler en tilstrækkelig grad af sikkerhed. Dels ved det konventionelle forsvar – men også dels derved, at disse lande føler sig dækket af den amerikanske atomparaply. Grunden til, at denne kendsgerning aldrig udtales officielt, er en naturlig følge af den erklærede neutralitetspolitik, som kræver ligeligt hensyn syn til alle lande og landegrupperinger. At noget sådant er umuligt at gennemføre i praksis, er landene naturligvis fuldt vidende om. Endvidere er regeringerne blevet stillet overfor den kendsgerning, at det ville medføre store byrder for befolkningen, om en sådan selvstændig kernevåbenudvikling skulle gennemføres. Begge lande har ført en politik, som viser, at man har villet holde døren åben og ikke villet fraskrive sig muligheden. Således er der f. eks. ved en folkeafstemning i Schweiz blevet givet udtryk for, at landet *ikke* skulle afskære sig fra at blive en atommagt, og før de to landes tilslutning til prøvestopaftalen i 1963 gik alvorlige overvejelser. Sverige har i særlig grad fremholdt *handlefrihedslinien* (fra 1957), som plæderer for, at Sverige som følge af en række faktorer ikke vil miste noget ved at vente og se, hvordan udviklingen formede sig, idet man hele tiden bibeholdt sin fulde frihed til at handle i overensstemmelse med ændringerne i de politiske og tekniske omgivelser. Disse faktorer var: *at* Sveriges tekniske forudsætninger var og ville være af en sådan art, at ingen tid ville gå tabt om

en beslutning om erhvervelse af kernevåben skulle udskydes: *at* man burde afvente udviklingen i den internationale situation, først og fremmest på nedrustningsområdet; og endelig *at* der inden for de svenske partier var en så stor variation af opfattelser, at man måtte fortsætte med yderligere debat. Sverige følger fortsat handlingsfrihedslinien, men er klar over, at dens præmisser ikke mere holder stik.

Sverige og Schweiz kan siges at tilhøre den *præ-nukleare klub,* som med ganske kort varsel kan manifestere sig som kernevåbenmagter.

TYSKLAND

Med hensyn til *Vesttyskland* har vi tidligere været inde på dette lands specielle problemer. Det vil her være tilstrækkeligt at nævne, at Forbundsrepublikken ved Parisaftalerne i 1955 har forpligtet sig til ikke at fremstille kernevåben eller andre masseødelæggelsesvåben på tysk territorium. Denne traktat opfattes – som det gang på gang, og ikke altid utvetydigt – er blevet understreget fra tyske ansvarlige politikeres side – som værende ensbetydende med, at Forbundsrepublikken ikke ønsker at komme i besiddelse af et selvstændigt kernevåben. Vesttysklands specielle stilling – den militære og politiske særlige afhængighed af De forenede Stater betyder, at en beslutning om ændring i landets atomare status vil indebære en utvetydig amerikansk accept p. g. a. en sådan beslutnings betydelige konsekvenser for supermagtssystemet.

ANDRE LANDE

Herefter kan omtales en række lande, som med mellemrum er kommet med udtalelser som med større eller mindre velvilje kunne tolkes som beslutninger om at skaffe sig kernevåben. Det drejer sig om Israel, Den forenede Arabiske Republik og Indonesien. Disse udtalelser har i første række været ment som politiske trusler, eller skulle have den virkning, at der skulle skabes en vis tvivl om, hvorvidt der virkelig var en kernevåbenproduktion i gang. Denne tvivl kan formodes at skulle have en vis afskrækkende virkning på potentielle modparter inden for det givne undersystem, men kunne i sin virkning med lige fuld ret virke ansporende for denne modparts ønske om selv at erhverve kernevåben. Ligesom detailler vedrørende den fredelige tyske atomproduktion ikke er fuldt oplyst – muligheden foreligger, at den i reaktorerne udnyttede berigede uran, som kommer fra De forenede Stater ikke – som tilfældet er i andre lande – tilbageleveres efter brugen, hvor den har en vis værdi som grundlag for en primitiv atombombeproduktion – er der også uklarhed om de fransk-*isaraelitiske* samarbejde. For *Den forenede Arabiske Republiks* vedkommende eksisterer muligheden af eksperimenter med radioaktive bomber, som bringes til detonation ved konventionelt sprængstof. Baggrunden for disse forsøg skulle være indsamling

og køb af ukontrolleret nukleart affaldsmateriale af lignende art, som omtalt ovenfor. Men hensyn til *Indonesien* er det tvivlsomt, om der overhovedet eksisterer noget militært atomprogram ved siden af det beskedne civile.

Disse eksempler viser, at det, der i første række sigtes imod er den *politiske* virkning af disse landes beslutninger og udtalelser. Det må endvidere fremhæves, at deres virkninger ikke har væsentlig betydning ud over den snævre indvirkning på undersystemet.

I behandlingen af spørgsmålet om motiverne for at erhverve – eller at give afkald på kernevåben er det gang på gang blevet understreget at en væsentlig baggrund for denne problemstilling er de pågældende staters egen opfattelse af deres interesser og deres sikkerhed.

GARANTIER

Når en række stater har givet afkald på kernevåben er det – som påpeget – fordi deres særlige formelle eller uformelle allianceforhold til en atommagt og stormagt – eller måske blot deres bevidsthed om, at vedkommende atommagt er primært interesseret i at bevare statens integritet – giver disse stater en opfattelse af garanti, som yder sikkerhed mod angreb eller mod trussel om angreb, samt mod anden form for afpresningspolitik. Hermed er vi inde på hele debatten om *garantier*. Atommagternes garanti for ikke-atommagterne har optaget en række politikere og forskere. Først og fremmest ud fra det synspunkt, at for at forhindre en yderligere forøgelse af atommagternes tal måtte det være nødvendigt at sikre de tilbageblevne lande, som *ikke* fik del i dette monopol mod trusler, afpresningspolitik eller krig fra de fem atommagter. Denne argumentation forekommer at være et udtryk for stormagternes synspunkt, idet en sådan politik yderligere ville understrege disse staters hegemoni over de øvrige lande. En bevidst »garantipolitik« udover den allerede eksisterende, kan ikke uden videre accepteres af en række lande.

Når der eksempelvis er udarbejdet dybtgående studier om betimeligheden i en engelsk eller en amerikansk garanti for *Indien* for at forhindre dette land i at blive en kernevåbenmagt, og derved sætte yderligere acceleration i »spredningsprocessen«, må det imidlertid fremhæves, at kun meget få lande officielt vil acceptere en sådan garanti. Problemet er her ikke *hvad* der skal gøres, da det falder uden for denne artikels intentioner, men om *hvorledes* situationen er. Her forekommer det mig, at *Bull* (p. 101) siger noget væsentligt, når man ser bort fra hans ønske om en anti-spredningsstrategi: »We may note that what are perhaps the two vital elements in an anti-proliferations strategy – the giving of guarantees and the downplaying of nuclear weapons by the countries that have them already – exists in some measure in the policies of the great powers.« Garantipolitikken er allerede en væsentlig del af den internationale magtbalance og har

som en af sine virkninger, at den spiller en rolle for den forsvarspolitik, den garanterende magt fører. Karakteristisk for de fleste garanterende magter er imidlertid, at de for ikke at blive anset for 2. rangsmagter og for formelt at se sin handlingsfrihed bevaret, normalt ikke vil skilte med denne garanti eller ønsker den institutionaliseret som en formel overenskomst. Mere acceptabelt forekommer det, når garantien opnås inden for en alliance, hvor alle parter formelt garanterer hinanden og er ligestillede, et forhold, som imidlertid ikke ændrer det *faktiske* billede af forholdet garantimagt-garanteret magt. En undtagelse danner Vesttyskland, som i sin politik spektakulært lægger vægt på, at landets integritet og sikkerhed varetages af de vestallierede magter, som har stationeret tropper i området.

Forsøg på at frigøre sig fra garantimagten f. eks. Frankrig og England over for De forenede Stater, er lykkedes foreløbig for Frankrigs vedkommende for en del af garantien – idet det må påregnes, at begge parter regner med, at den amerikanske kernevåbenparaply fortsat dækker Frankrig. I tilfældet England er tale om, at de forsøg på »garantifrigørelse« som følge af en vis »garantitvivl« som gjorde sig gældende i 1950'erne bragtes til en standsning ved Nassauaftalen i 1962. Iøvrigt gælder garantiforhold for en række lande: Sovjetunionen dækker hele den såkaldte Østblok, i visse forhold også Kina. De forenede Stater hele Vesteuropa i forskellig skala, Latinamerika, store dele af Sydøstasien, Indien, Pakistan, Oceanien, Australien, dele af Det nære Østen. Endelig dækker eksempelvis England dele af Afrika og dele af Det nære og fjerne Østen.

5. *Vil antallet af kernevåbenmagter øges?*

FORHINDRING AF SPREDNING SOM POLITISK PROBLEM

Med spørgsmålet: kan forøgelse af kernevåbenmagterne forhindres? vender vi i virkeligheden tilbage til det spørgsmål, som spillede en stor ydre rolle i årene 1945-47: Kan det forhindres, at andre end De forenede Stater kommer i besiddelse af atomvåbnet. Imidlertid forsvandt problemstillingen umiddelbart derefter fra de internationale forhandlinger. I mellemtiden har de vigtigste spørgsmål på nedrustningsområdet, spørgsmål, som i virkeligheden afspejler situationen i den internationale udvikling været: *konventionel* nedrustning, (i begyndelsen af 50'erne, medens samtidig den sovjetiske propaganda for »Ban the bomb« satte ind), derefter med de nye fremføringsmidler: Spørgsmålet om *overraskelsesangreb* med problemet *krig ved tilfældighed*. Efter den sovjetiske introduktion af den almindelige og fuldstændige nedrustning i 1959 fik *atomprøvestop-spørgsmålet* større og større betydning, og afsluttedes i 1963 med en foreløbig atomprøvestoptraktat. Herefter har spørgsmålet *forhindring af yderligere spredning* helt fået overtaget.

Det er netop denne problemstilling, som er skitseret i begyndelsen af artiklen, som danner udgangspunktet for de enkelte staters stillingtagen og for de forskere, som skal være politikererne behjælpelig med at løse problemet.

ANTISPREDNINGSSTRATEGI

I mange fremstillinger tales om en *antispredningsstrategi,* som nærmest tænkes udført af staterne i fællesskab, men som i alle tilfælde må opfattes som en hensigtsmæssig og gennemtænkt model, som staterne *bør* rette sig efter. Selv *Bull* (p. 101) finder sig foranlediget til at opstille krav, som hvis de opfyldes, vil sikre verden et mere stabilt internationalt system. Her hedder rådet: neddæmpning af udviklingen og brugen af kernevåben hos atommagterne samt et udstrakt garantisystem. *Holst* (p. 597) mener, at der »findes ingen patentløsninger på problemet. Der må væves et netværk af hindringer mod spredning og forsikringer til ikke-atommagterne, idet det må understreges, at det skal løses pragmatisk og at der ikke bør kobles flere problemer sammen.« *Gasteyger* (p. 618 ff) opstiller 4 punkter, som kan hindre spredning: 1. Mindskelse af spredningsmulighederne, bl. a. gennem kontrol med det spaltelige materiale, f. eks. gennem den internationale atomenergikommission (IAEA). 2. Udvidelse af det internationale sikkerhedssystem, bl. a. ved ydelse af garantier. 3. Gennemførelse af nedrustningsforanstaltninger. 4. Ændring i det internationale klima. *Burns* (p. 868 f.) konkluderer, at en international spredningsaftale må være mulig, men kun hvis to problemer er løst: NATO- atomproblematikken, og de potentielle atommagters stilling. *Martin og Young* (p. 109 ff.) opstiller et helt skema, hvor en række muligheder for at undgå spredning undersøges: 1. Voldelige midler (dvs. fra kernevåbenmagterne), som forkastes. 2. »Palliative measures«, dæmpende foranstaltninger, som kan være atomfri zoner, skærpet kontrol, »non-proliferation« traktat, udvidelse af prøvestoptraktaten til at omfatte alle forsøg, og endelig kernevåbengarantier. Som det tredie hovedpunkt nævnes fundamentale overenskomster. Konklusionen lyder, *at* spredningen sker hele tiden – *at* den kun kan standses, hvis de stater, som allerede har »proliferated«, begynder at »deproliferate«, *at* en spredningstraktat, som ikke indeholder deproliferations bestemmelser vil ikke vare, *at* spredningen, som må opfattes som en farlig proces, må angribes i selve processen af alle magter og på alle udviklingstrin. *Foster* skriver (p. 591), at sandsynligheden for at kernevåben vil komme til anvendelse næsten med sikkerhed bliver større, efterhånden som antallet af fingre på aftrækkere øges. Derfor vil det forekomme berettiget, om USA affandt sig med temmelig store ofre under bestræbelserne på at standse spredningen af atomvåben. (Som eksempelvis ved atomvåbenfri zoner og ved aftaler, som begrænser salg eller overdragelse af strategiske fly og raketter.) *Vinde-*

ness (p. 38) opregner, at følgende hindringer må overvindes for at nå frem til en antispredningstraktat; løsning af de neutrales stilling, løsning af kontrolproblemet og endelig udvidelse af atomprøvestoptraktaten til at blive total. *Chalfont* (p. 4 f.) mener, at løsningen må ligge i nedrustningsforanstaltninger og styrkelse af De forenede Nationer. *Joachim Schultz* konkluderer, at fremgangsmåden er en traktat, som skal omfatte *alle* former for spredning (altså også en MLF eller ANF spredningsform), og at et kompromis på dette område ikke fører noget skridt videre.

Endelig kan anføres *Beatons* »løsning« (p. 126 f.). Han konkluderer, at en ikke-spredningsstrategi skal følge nedennævnte hovedlinier: *at* binde atommagterne ved en traktat til ikke at overføre kernevåben til andre lande og få så mange lande som muligt til at acceptere en atomfri status, *at* begrænse offentliggørelsen af information og videregivelse af vigtige teknologiske komponenter samt kontrol med de små magters erhvervelse af plutonium, *at* udvide prøvestoppet til at blive totalt (altså også omfatte underjordiske prøver), *at* standse produktionen af spalteligt materiale hos stormagterne fulgt op af gennemførelse af international besiddelse af diffusionsanlæg og kemiske separationsanlæg, *at* styrke alliancer med henblik på hjælp fra atommagternes side til allierede mod et kernevåbenangreb, et system som efterhånden skulle kunne udvikles til en almindelig garanti for ikke-kernevåbenmagterne, *at* organisere en gruppe af ledende ikke-kernevåbenmagter, f. eks. Canada, Tyskland, Japan, Indien og Sverige til at varetage disses særlige interesser, *at* atommagterne ved en aftale giver afkald på at kræve særlig status – for eks. i internationale institutioner eller konferencer – begrundet i kernevåbenbesiddelsen, *at* mindske brugen af kernevåben med henblik på almindeligt militært brug, *at* forhindre de ledende uraniumprolucerende lande i at sælge dette materiale uden kontrol, *at* forhindre salg af atomreaktorer uden kontrol, og endelig, *at* reorganisere atomenergikommissioner og IAEA med henblik på at standse udbredelsen af kendskab, uddannelse og teknologi i forbindelse med atomkraft, og at opmuntre de enkelte lande til på alle måder at erhverve kraft, som ikke er atomar kraft, til civile formål.

KRITIK

En gennemgang af disse forsøg på at løse spredningsproblemet vil vise visse karakteristika: i vidt omfang er der tale om, at forfatterne nøje følger sit lands politik på dette område. Dette gælder Schultz (DDR), som kæmper mod den tyske erhvervelse af medbestemmelsesret for kernevåben gennem NATO eller andre arrangementer. Det gælder naturligvis Burns, Chalfont og Foster, men også Martin, Young og Beaton. Det kan f. eks. anføres, at både England og De forenede Stater går ind for en spredningstraktat, begge lande plæderer for et totalt prøvestop (vel at mærke, hvis

kontrolkravene opfyldes). Endvidere går man ind for skærpet kontrol med kerneenergien og accepterer international kontrol med atomreaktorer.

Ligeledes ønsker begge lande på den ene eller anden måde at løse atomproblemet inden for NATO-alliancen, og er naturligvis villige til at yde atomgarantier. Endelig har begge parter stillet omfattende nedrustningsforslag, og er således – ifølge sine forslag – villige til at »deproliferate« – hvis man kan blive enige med modparten – Sovjetunionen – og Kina.

Det er for forslagene om kravene til en spredningsstrategi endvidere karakteristisk, at man netop ved at benytte ordet *strategi* forestiller sig en *fælles* politik fra en række heterogene staters side, med vidt forskellige interesser, hvis eneste fælles grundlag er besiddelse af et kernevåben – men på udviklingstrin, som er med uhyre afstande. Forskellen mellem den amerikanske og den kinesiske udvikling på atomområdet er som forskellen mellem Kina og Nigeria. Det er en illusion at forestille sig en fællesoptræden fra disse fem lande, idet incitamentet: kampen for at bevare atommonopolet, *ikke* kan opveje de dybtgående interessemodsætninger mellem dem. Her vil forholdet til de allierede nationer – og til de neutrale lande spille ind. Det er på den anden side fortsat tvivlsomt, om atommagterne med det første vil være medvirkende til at *øge* tallet af kernevåbenmagter, således som for eks. *Harrison* mener (p. 170) skulle være løsningen på USA's atompolitik: at hjælpe visse af sine allierede til at blive atommagter. Men det er ligeså tvivlsomt at de fem nuværende atommagter vil finde sammen og udøve kontrol over de øvrige magter i verden, og sætte alle alliancehensyn til side for at kunne gribe ind over for forsøg på at bryde monopolet. Lige så vanskeligt er det at forestille sig en effektiv samlet aktion eller organisation fra den prænucleare gruppe, som nævnt hos *Beaton,* eller for eks. fra den samlede neutrale gruppe, idet atomstatus *ikke* er en væsentlig del af deres politik. I de tilfælde, hvor spørgsmålet er væsentlig som hos de prænucleare – er de *specielle* problemer, som gør sig gældende for de enkelte lande, trods alt, uhyre meget vigtigere end de formelle fælles interesser. Dette fører ind på endnu et karakteristisk træk: Mange af forsøgene til denne strategi er urealistiske. Man går ud fra den grundindstilling, at forhindring af spredning af kernevåben er en central og afgørende politik hos de fleste stater – en indstilling, som understreges af regeringerne selv, men som imidlertid ikke svarer til regeringernes politik i praksis. Når *Foster* taler om, at De forenede Stater skulle affinde sig med temmelig store ofre – så er det erklæringspolitik, som skal vise USA's vilje til at løse problemet. Der vil være ret snævre grænser for, hvad staterne ud over, hvad de officielt har erklæret sig rede til at iværksætte (på egne betingelser) – vil kunne ofre i denne sag. Hvilke stater vil frivilligt acceptere, at videnskabelige og tekniske informationer tilbageholdes og at den fredelige udnyttelse af atomkraft standses? Endsige acceptere en alvorlig svækkelse af den militære kapacitet?

Hvilke lande er for tiden indstillet på at acceptere omfattende nedrustningsforanstaltninger? Hvilke lande vil modtage atomgarantier som erstatning for eget kernevåben? I virkeligheden skulle det krav, som *Gasteyger* stiller som en del af spredningsstrategien: en ændring af det internationale klima, realiseres for at kunne iværksætte de nævnte forholdsregler. Den foreslåede strategi er i virkeligheden lagt an på et helt andet internationalt system, end det, der omgiver os i midten af 20. århundrede. Ingen stater er parate til at ofre vitale interesser på at være medvirkende til at antallet af kernevåbenmagter ikke forøges.

6. Staternes politik.

For yderligere at belyse dette problem vil det være hensigtsmæssig også at se på, hvad der hidtil er blevet gjort af staterne på det internationale plan for at forhindre en forøgelse af kernevåbenmagternes antal. Det er her rimeligt at opdele i de *nuværende kernevåbenmagters* politik, de *præ-nucleare* landes politik og endelig de *øvrige landes* politik.

For kernevåbenmagterne gælder det som omtalt, at de ved at være utilbøjelige til at videregive informationer, teknologiske komponenter og spalteligt materiale af direkte betydning for iværksættelsen af egenproduktion af kernevåben har vist en uvilje til at dele monopolet med andre, selv med de nærmeste allierede (som f. eks. USA – England). I det omfang man har været villig til at afgive dele af monopolet har det været på et plan, hvor man har været sikker på at bevare det vigtigste – den egentlige og reelle kontrol over atomsprænghovederne, skønt en *formel* kontrol skulle være spredt til en række lande. Her kan som eksempel anføres planerne om den multilaterale atomstyrke under NATO (MLF) og den tilsvarende engelske plan om ANF. Den amerikanske plan, MLF, har i virkeligheden haft som formål at kunne koncentrere atommagtkontrollen, således at dele af eller hele den franske og engelske atomstyrke kunne komme under NATO-kommando sammen med en mindre del af den amerikanske atomstyrke. Herved ville visse NATO-magters ønske om medbestemmelsesret kunne tilfredsstilles, medens De forenede Stater som den stærkeste NATO magt ville opnå større kontrol med det samlede europæiske atomforsvar end ellers.

Modsat gælder det, at kernevåbenmagterne ikke har vist ønske eller vilje til at fjerne det eventuelle incitament for ikke-atommagter til at ændre deres status som ligger i, der finder en stadig eksplosiv udvikling sted både inden for den rene kernevåbenudvikling, men også særligt inden for fremføringsteknologien. Ved denne udvikling vil atommagterne stadig forøge og forfine deres atomslagstyrker og atomforsvar. Forholdet for de stater, som overvejer at skabe kernevåben, er imidlertid, at deres udvikling kun har et ringe omfang, som ikke er accelererende i forhold til atommagterne. Kan

man heri se en modsætning mellem på den ene side en politik, som forsøger at hindre – men på den anden side en politik som virker som et incitament. Man kan næppe tale om et modsætningsforhold. Forholdet viser, at hvor atommagterne kan handle som helt selvstændige stater er det naturligt at varetage sine interesser ved at bevare masseødelæggelsesmidlerne som et monopol, idet disse våben – i hvert tilfælde for supermagterne – har fået en så betydningfuld rolle som et *nationalt* instrument. Skulle man imidlertid enes om en neddæmpning af udviklingen, betydningen og den politiske avendelse af kernevåbnene, ville det betyde en direkte eller en indirekte forståelse mellem de fem atommagter, der – som påvist tidligere – ikke er tænkelig på grund af forskellen i atomudvikling og interesser. Hvor det er muligt uden store omkostninger er de nuværende atommagter interesserede i at forhindre en videre udbredelse af kernevåben – men en fælles front af disse stater er ikke tænkelig.

ATOMPRØVESTOPTRAKTATEN

Men vil et argument som: atomprøvestoptraktatens gennemførelse ikke helt forkaste denne doktrin. Her var jo netop tale om en fællesfront af atommagterne, som ved denne traktat pålagde sig selv begrænsninger – ved at forpligte sig til ikke at gennemføre kernevåbenforsøg i atmosfæren, det ydre rum og under vandet. Hermed angav man at ville neddæmpe den egentlige udvikling af kernevåben, hvad angår kvantiet, men samtidig pålagde traktaten medunderskriverne, som nu er langt den største del af verdens lande – over 100 – de samme forpligtelser. For flere af medunderskriverne måtte disse forpligtelser opfattes som relativt større forpligtelser end for de tre brintvåbenmagter, eftersom de, hvis de skulle udføre en atomvåbenproduktion, måtte anse en prøvesprængning som en væsentlig faktor. Atommagternes behov på dette niveau var ved at være tilfredsstillet. Det må fremhæves, at »fronten« bestod af de to supermagter og England – alle brintvåbenmagter – som ikke ofrede store politiske eller andre omkostninger ved frivilligt at pålægge sig selv begrænsninger på områder, som var gennemforsket og som med hensyn til militær udnyttelse ikke ville være af væsentlig interesse. Det må videre bemærkes, at man bibeholdt muligheden for underjordiske sprængninger, en form, som for at give fuldt udbytte kræver et så betydeligt videnskabeligt og teknisk avanceret udviklingsstade, at man ved den fælles indskrænkning af handlefriheden ved traktaten i virkeligheden opnåede større handlefrihed på områder, som begge parter anså for væsentligere. De frigivne resourcer kunne benyttes til en udvikling af de mindre, praktisk anvendelige bomber og en forbedring af fremførelsessystemerne, og frem for alt til en forbedring af usårlighedsgraden ved mobilitet, nedgravning, neddykning og spredning. Det ville ikke

have været utænkeligt, at selv om en egentlig aftale ikke var kommet i stand, ville de store kernevåbenforsøg af sig selv være udeblevet.

Men det var væsentligt, at stormagterne for denne meget ringe pris opnåede en traktat som angav vilje til en »arms-control« – foranstaltning, og som indbyggede en bremsende virkning hos de landes beslutningstagere, som var begyndt at operere med opbygning af selvstændige kernevåben. Traktaten kunne endvidere rettes både mod *Kina* som var i færd med at gennemføre en atomvåbenproduktion, som manifesteredes to år senere, og mod *Frankrig* som efter sine forsøg fra 1960 og fremefter planlagde udviklingen af et brintvåben, som nødvendigvis måtte prøves. Det turde være indlysende, at begge disse lande tog skarpt afstand fra denne traktat.

For helt at forstå forskellen mellem de 5 atommagters stillingtagen ikke alene til de afgørende politiske spørgsmål i den internationale politik, men også på »spredningsspørgsmålet« som sådant, vil det blive forsøgt kort at skildre disse landes politik på dette område, idet der vil blive redegjort for den erklærede politik og dels for de formodede intentioner.

SOVJETUNIONEN

Sovjetunionen har som de øvrige kernevåbenmagter et naturligt ønske om at forhindre, at flere lande erhverver kernevåben, det være sig potentielle modparter, allierede magter eller lande fra den såkaldte »neutrale gruppe«. En anden sag er, at landet i tilfælde af politisk skærpelse af eksisterende konflikter kan true med og realisere overgivelse af kernevåben måske af mere primitiv art til allierede lande. I en væbnet konflikt vil en sådan udvikling måske være endnu mere tænkelig.

Det er karakteristisk, at Sovjetunionen i sin politik har haft en ganske anden opfattelse af »spredningsproblemet« end f. eks. De forenede Stater. Denne indstilling er en naturlig afspejling af det sovjetiske sikkerhedsbehov set i lyset af den skiftende øst-vest strategi. *De forenede Stater* har kun villet acceptere tilstedeværelsen af et problem, når der var tale om opbygning af selvstændige kernevåben – eller videregivelse af kernevåben, som den pågældende stat ville modtage med fuld rådighedsret.

I modsætning til denne politik gjorde Sovjetunionen sit standpunkt klart f. eks. i sit nedrustningsmemorandum af september 1958. Det fremgik heraf, at det burde være forbudt at videregive kernevåben, at stationere militære enheder udstyret med kernevåben samt at oprette kernevåben-baser i fremmede territorier. Det var åbenlyst i den sovjetiske interesse at tolke spredning således, at man derved kunne give udtryk for sin yderste uvilje mod en række kernevåbenudstyrede lande nær grænsen til sovjetiske interessesfære, om disse våben så forblev nok så meget under De forenede Staters kontrol. Memorandummet var tydeligvis en reaktion på beslutningen i NATO-ministermødet i december 1957 om at opstille mellemdistanceraketter

i landene langs demarkationslinien til Østeuropa. Den teknologiske og politiske udvikling har siden medført, at Vesttyskland er blevet den eneste ikke-atommagt i Europa, som har amerikanske kernevåben stationeret på sit territorium. Italien og Tyrkiet blev rømmet for amerikanske missiler og atomladninger bl. a. på grund af en omlægning af strategien, men også indirekte som et led i Cuba-krisens afvikling og afløstes af Polaris-ubåde, stationeret i Middelhavet. Da Vesttyskland lige fra Forbundsrepublikkens oprettelse har været »Prügelknabe« i forbindelse med de sovjetiske angreb på den vestlige politik, og da Vesttyskland fortsat efter sovjetisk opfattelse repræsenterer en trussel mod Sovjetunionens sikkerhed, har denne nation i stigende grad været den akse, hvorom den sovjetiske »spredningspolitik« har fundet det relevant at bevæge sig.

Det har således været et hovedpunkt i den sovjetiske politik at tage sig af den *snigende* spredning, hvor en større og større del af de på fremmed territorium stationerede kernevåben ved administrative ændringer kunne komme i værtslandets hænder. Det seneste sovjetiske forslag til en generel sprednings-traktat udtrykker da også ganske klart dette forhold. Argumentationen for Sovjetunionen og dens allierede falder således i retning af, *at* understrege »Bonns notoriske begær« efter kernevåben, *at* en form for NATO-atomstyrke er en form for videreudbredelse, *at* Potsdam-aftalen klart forbyder en tysk kernevåbenoprustning, og endelig *at* en traktat om videreudbredelse må omfatte alle muligheder for videreudbredelse.

DE FORENEDE STATER

Den *amerikanske* politik har som første og afgørende mål – i egenskab af at være den første atommagt – haft bevarelsen af et virkeligt kernevåben-monopol for USA. Denne politik kom til udtryk i Baruchplanen, som forudså en internationalisering af al kerneenergi – under kontrol af samtlige lande, således at USA fremover ved denne kontrol kunne bevare sit *know-how* for sig selv. Denne politik afspejledes videre i forholdet til de lande, som ønskede at debutere som kernevåbenmagter: England, Frankrig og Kina. Men samtidig ønsker De forenede Stater sin handlefrihed ubegrænset m. h. t. at vælge, hvor man ønsker at *stationere* kernevåben. Derfor har man fra amerikansk side til stadighed afvist de sovjetiske forslag om spredningsaftaler, og derfor har man været så *tilbageholdende* overfor forslag om oprettelse af atomfri zoner i Afrika og Latinamerika og i Stillehavsområdet, og direkte *afvisende* overfor sådanne forslag i det europæiske område. Da denne stationering- og basepolitik har vist sig vanskelig at gennemføre, har man valgt at lægge vægt på våben, som i stigende grad gør sig uafhængig af direkte stationering, og som er i besiddelse af den samme ødelæggelses- og afskrækningsvirkning: de atomdrevne u-både udstyret med polarisraketter til affyring i neddykket tilstand. En særlig form for

politik har De forenede Stater måttet føre overfor Vesttyskland, hvor dobbeltpolitikken dels overfor Sovjetunionen, dels overfor Tyskland, og endelig overfor de øvrige NATO-allierede har givet sig udtryk i forslag som den multilaterale atomstyrke.

De forenede Stater har givet udtryk for, at det betragter spredningsproblemet som meget centralt, men synes at være kommet i et dilemma på grund af de faktorer, som ovenfor er nævnt. Skal USA's regering følge den linie, som er angivet i konklusionen fra en politisk ekspertgruppe, nedsat i 1964 for at undersøge spredningsproblemet: søge tilnærmelse til Sovjetunionen, Frankrig, England og Kina med henblik på afsluttelsen af en traktat om forbud mod yderligere spredning – frem for at lægge hovedvægten på sin NATO- og Tysklandspolitik, ved bl. a. at gennemføre en mangesidet atomstyrke i en eller anden form? *Foster* (p. 589) synes at være en varm fortaler for den første mulighed, idet han f. eks. fremhæver, at det er nødvendigt, at De forenede Stater og Sovjetunionen fortsætter med at finde frem til muligheder for at formindske faren for at en amerikansk-sovjetisk konflikt skulle opstå, men også at dæmpe konsekvenserne af den, hvis noget sådant skulle ske. *Foster* fortsætter med at understrege, at medens denne politik for få år siden var hovedformålet, må de to stater i dag tage lige så meget hensyn til problemet om kernevåbenspredning. De sovjetisk-amerikanske relationer har siden tiden fra Stalins død og Cuba-krisen gået i en almindeligvis stadig bedre retning, mens tendensen i kernevåbenspredningen synes afgjort ugunstig.

Som udtryk for denne politik har De forenede Stater fremlagt et forslag til en traktat om spredningsproblemet, som på en række punkter ligger på linie med den sovjetiske. På det afgørende punkt: den *geografiske* spredning i forbindelse med øget kontrol fra de deltagende lande i en eventuel NATO-atomstyrke, – altså Tysklandsproblemet – er forskellen imidlertid evident. Selv om De forenede Stater ved en ændring i formuleringen har søgt – omend svagt – at tilnærme sig det sovjetiske standpunkt, forekommer modsætningerne at være uoverstigelige. Det synes som om den amerikanske regering i første række har besluttet at føre en henholdende politik, men primært at tage hensyn til forholdet til sine europæiske allierede og udskyde problemernes løsning med stadig hensyntagen til udviklingen i den sovjetiske politik.

ENGLAND

Det er ikke tanken her nærmere at redegøre for den engelske, franske og kinesiske politik, men blot – før behandlingen af den prenucleare-landegruppe – at påpege visse hovedlinier i disse tre landes politik. Det er karakteristisk, at der kan trækkes en linie mellem de to supermagter og de 3 øvrige kernevåbenmagter, både i kernevåbenkapacitet og i politik. *England*

har valgt at lægge sig relativt tæt op af den amerikanske politik. Dette valg må ses på baggrund af bl. a. Sueznederlaget i 1956, hvor den amerikanske regering tog skarpt afstand fra den engelsk-franske aktion mod Ægypten, og hermed angav Englands begrænsede handlefrihed i internationale anliggender. Dette særlige engelsk-amerikanske forhold fik et karakteristisk udslag, da De forende Stater i 1958 gav England visse informationer og en vis hjælp ved opbygningen af den engelske atomstyrke, en politik, hvis konsekvens blev Nassauaftalerne i 1962. Skønt den engelske politik ikke har været ganske på linie med den amerikanske på spredningsområdet, både i forhold til det amerikanske traktatudkast (idet England ikke ville være medforslagsstiller) og med hensyn til forslagene om den multilaterale atomstyrke under NATO (her stillede England sit eget forslag om en atlantisk kernevåbenstyrke, ANF) har hovedlinierne været trofast fulgt. Dette gælder også Englands politik i forhold til den amerikanske på de fleste andre områder. Den engelske »spredningspolitik« giver udtryk for en klar og enkelt linie: der må trækkes en streg under de fem kernevåbenmagter – uden nogen differentiering af de efterfølgende magter. Løsningen må være pragmatisk og ikke involvere uvedkommende problemer. England fremhæver i sin argumentation, at man er villig til at gå langt for at se resultater på denne politiske linie. Man er endog villig til at gå så vidt – i fortsættelse af Nassaupolitiken – som til at opgive sin egen nationale atomstyrke[11]).

FRANKRIG

Frankrig indtager her en modsatrettet politik. Det har for Frankrig, da man gjorde sig klart, at de franske interesser på en række afgørende områder var vidt forskellige fra de amerikanske, været en vigtig del af udenrigspolitikken at hæge om sine europæiske interesser. At man her ville komme i modsætning til De forenede Stater var således indlysende. Medens USA stiltiende accepterede de engelske bestræbelser på at opbygge et eget kernevåben, var der tale om, at man fra amerikansk – iøvrigt ligeledes fra engelsk side – direkte modarbejdede de franske intentioner. Denne politik kom bl. a. tydeligt frem i de to vestmagters nedrustningspolitik i forhold til den franske. Frankrig har derfor – i lighed med Kina – i særlig grad været talsmand for den prenukleare gruppe. Denne politik er videreført selv efter at Frankrig for sit eget vedkommende har erhvervet kernevåben og dermed fået en naturlig interesse i at forhindre en yderligere forøgelse af kernevåbenmagternes antal.

Ligesom Kina mener Frankrig, at løsningen på ikke-spredningsproblemet

[11]) Den engelske premierminister udtalte – overensstemmende med det engelske ANF-forslag – i underhuset den 25. januar 1966 (cit. efter ENDC/PV 244, p. 8) »We are seeking, on terms which will stop the spread of nuclear weapons, to have the so-called independent British deterrent internationalized within the Alliance.«

er den totale ødelæggelse af kernevåbenlagrene og forbud mod fremstilling, – foranstaltninger, som efter fransk opfattelse skal ske under effektiv international kontrol. Denne løsning er set på baggrund af den nuværende internationale situation utopisk. Således indser Frankrig i virkeligheden, at der ingen løsning gives på spredningsproblemet.

En fransk politisk målsætning er ligeledes ønsket om en direkte diskussion eller forhandling mellem de nuværende kernevåbenmagter – en målsætning, som i øvrigt ikke står den kinesiske fjern. Det samme ønske er videre blevet fremsat af De forenede Nationers generalsekretær. Baggrunden for et sådant krav er det franske – og kinesiske – ønske om at blive anerkendt som stater med en særlig indflydelse og status og således indtage den rolle i den internationale politik, som disse lande mener står i rimeligt forhold til de øvrige lande i det internationale system. Det er imidlertid vigtigt at fastholde, at det hverken er i opfattelsen af eller med begrundelse i at kernevåbenbesiddelsen i sig selv giver særlige rettigheder, at krav om 5-magts-topmøde fremsættes. Både Frankrig og Kina mener at have særlige forpligtelser og rettigheder som stormagter i den internationale politik.

KINA

I lighed med Frankrig, som i sin erklærede politik ikke er negativt indstillet overfor andre landes eventuelle bestræbelser for at opnå atomstatus, har Kina, som den sidst tilkomne atommagt ligeledes fortsat sine angreb på det gældende atommonopol. Dette udelukker som sagt ikke, at der for begge lande består en betydelig interesse i at bevare det nu opståede udvidede monopol i sit nuværende omfang. Kina har videreført sin politik, som – i overensstemmelse med landets politiske og stratetiske stilling – ikke tildeler kernevåben nogen væsentlig rolle, og fremhæver stadigvæk kernevåben som en »papirtiger«. Men samtidig med denne i mange forhold realistiske opfattelse har Kina måttet benytte en modsatrettet politik for at anvende atomvåbenbesiddelsen til fremme af sin almindelige udenrigspolitik: ønsket om at bevare og udvide sin naturlige stilling som den førende magt i det asiatiske område. Til fremme af dette mål benyttes en række ideologiske dogmer: kampen for kommunismen, understøttelsen af de revolutionære folk, kampen mod kolonialismen, kampen mod den hvide mand. Således hedder det i en kinesisk erklæring: at de kinesiske prøvesprængninger i virkeligheden er medvirkende til at bryde »det hvide monopol« på kernevåbenområdet.

DEN PRENUKLEARE GRUPPE

Netop denne opfattelse af monopolstillingen – men mere generelt opfattet – er en væsentlig side af den politik, som føres af den gruppe lande,

som står på spring til at kunne blive kernevåbenmagter. Det er stater, hvis politiske myndigheder alvorligt overvejer spørgmålet, og hvor svaret *kunne* blive et ja. De vigtigste lande er Indien og Sverige. Canada og Vesttyskland har i denne forbindelse ganske andre problemer. Her skal kun behandles, hvorledes denne prenucleare gruppe stiller sig særligt i forhold til den spredningstraktat, som for øjeblikket drøftes. Der er således ikke tale om at give en fyldestgørende redegørelse for disse landes politik, men blot at give karakteristiske eksempler på, hvorledes staterne stiller sig overfor spørgsmålet: forøgelse eller fastfrysning af kernevåbenmagternes antal, et problem, som i ganske særlig grad er *deres* problem.

I indledningen nævntes den svenske ambassadør Alva Myrdals groteske tillæg til de ti bud: »Thou shalt not carry nuclear Weapons.« Det er bemærkelsesværdigt, at hun tilføjede: »Hvorfor skal dette bud kun gælde nogle stater? Har skillelinien mellem de stater, som for tiden er i besiddelse af en vis kernevåbenkapacitet og alle andre stater nogen som helst højere mening eller særlig begrundelse?«

Hermed er disse staters særlige interesser og opfattelser antydet. Med Sverige som talsmand er en række af disse landes problemer blevet formuleret først og fremmest i 18-magtsnedrustningskonferencen i Genève.

Udgangspunktet var en vis usikkerhed om, hvorvidt det virkelig skulle lykkes atommagterne – eller evt. de tre første af disse at komme til enighed om en spredningsaftale samt et ønske om, overfor omverdenen, at *formulere* en politik på dette område og derved opnå en vis indflydelse på udviklingen. I denne politik kan der spores en åbenbar utilfredshed med at atommagterne – d.v . s. de lande, som med Alva Myrdals ord på dette tidspunkt tilfældigt er i besiddelse af en vis kernevåben-kapacitet manifesteret ved forsøgssprængninger – skal have en særlig status i denne traktat. Hvorfor skal disse lande have ret til at fortsætte sin kernevåbenudvikling, medens potentielle atommagter skal lukkes ude – fordi de – som de vil hævde – af hensyn til den internationale fred og sikkerhed, stabiliteten og menneskenes sundhed – har været tilbageholdende med at udvikle atomvåbenprogrammer? Denne prænucleare landegruppe vil opfatte det som en uretfærdig straf for en retfærdig gerning – eller rettere passivitet og vil fremhæve det urimelige i at lande, som har været mindre beskedne uden videre er blevet accepteret som atommagter på deres pålydende. Derfor har disse lande stillet en række spørgsmål og formuleret en række krav, som giver udtryk for denne politik.

Spørgsmålet hvornår bliver en stat en atommagt har i denne henseende en stor betydning. Skal prøvesprængningen virkelig anerkendes som det afgørende? Hvorledes skal alle forberedelserne vurderes: anskaffelse af spalteligt materiale, opførelsen af gasdiffusionsanlæg eller kemiske separationsanlæg, opbyggelse af hele det tekniske, videnskabelige og militære appara-

tur, og den politiske beslutning om at påbegynde egentlig kernevåbenproduktion eller sluttelig iværksætte atomvåbenforsøget?

Hvorfor tales der til stadighed om topmøder i en lukket eksklusiv klub på 4 eller 5 magter, som ikke blot sammen skal løse spredningsproblemet men også afgøre verdens skæbne? Hvorfor skal, som det f. eks. af England fremhæves som en nødvendighed, en traktat indeholde diskriminationer mod visse stater? Kan man ikke overveje, at traktaten bliver fastsat til et begrænset åremål, for derefter at tage problemet op til overvejelse igen? Hvordan kan atommagterne kræve andre staters given afkald uden selv at yde? Vil det ikke kunne være rimeligt om ikke-atommagternes tilbageholdenhed og given afkald må kompenseres, ved f. eks. at der samtidig med spredningstraktat drøftes atomprøvestoptraktat om alle forsøg, altså også underjordiske samt om »cut-off«, det vil sige standsning eller reduktion af produktionen af spaltelige materialer?

Det er karakteristisk, at alle disse spørgsmål først er blevet rejst i de sidste år. Så længe det var klart, at kun supermagterne og England var i besiddelse af kernevåben, var problemet ikke essentielt, og staterne gav derfor udtryk for en noget mere positiv holdning over for stormagternes begyndende bestræbelser for at hindre en yderligere udbredelse. I det øjeblik to nye stater dukkede op – Frankrig og Kina – måtte der opstå en situation, hvor stormagterne forstærkede deres bestræbelser – medens de potentielle atommagter måtte tage deres stilling op til overvejelse og måtte begynde at stille betingelser.

På den skitserede baggrund turde det være indlysende, at med de mange individuelle krav, som stilles fra de forskellige lande, vil en bred tilslutning til en nogenlunde betydningsfuld traktat om spredningsforebyggelse være vanskelig at forestille sig.

DE ØVRIGE LANDE

Med grupperingen »de øvrige lande« er naturligvis sammenfattet en endnu mere heterogen del, som kun har det tilfælles, at de ikke har kernevåben, og at de ikke umiddelbart overvejer at anskaffe sig sådanne. Bestræbelser for at samle denne gruppe er forsøgt i det svenske forslag om en »atomvåbenfri-klub« bl. a. i håb om, at landet derved ville kunne opnå en ledende funktion inden for disse lande i kraft af sin relative neutrale status og sin særlige »preatomare« stilling. Da disse bestræbelser ikke lykkedes, og da udviklingen ikke syntes at kunne standses, har Sverige i højere grad understreget sine krav frem for tilbud. Sverige har for alvor skabt og blevet en del af »prenuclear-gruppen«.

Allerede tidligere havde *Irland* forsøgt at få tilslutning til en politik, som skulle forhindre en spredning; i virkeligheden en forløber for de nu fremsatte amerikanske og sovjetiske spredningstraktatforslag. Gennem 4 gene-

ralforsamlinger i De forenede Nationer forsøgte Irland i spidsen for en gruppe neutrale lande og en stadig voksende kreds af andre nationer at få tilslutning til en ikke-udbredelsespolitik. Først i 1961 vedtoges en enstemmig FN-resolution, men bestemmelserne var – som det kan tænkes – meget vage og antydningsvise. Resolutionen opfordrede i virkeligheden kun landene til at arbejde hen imod en traktat, som skulle rettes mod to sider: dels mod atommagterne, som skulle forpligte sig til ikke at videregive kernevåben til andre lande – og dels mod ikke-atommagterne – som skulle forpligte sig til ikke at modtage. Som det vil ses, er problemerne i dag betydeligt mere komplicerede. Hvilke motiver har nu »de øvrige lande« til at føre en antispredningspolitik? De oprindelige motiver kan have været en ulyst til at engagere sig i de store kernevåbenmagters politik og derved at få mulighed for eventuelt at kunne blive engageret i en kernevåbenkonflikt. Det vil for de mindre stater også kunne have spillet ind, at man ved at isolere en gruppe kernevåbenmagter – som oprindelig var få – i forhold til disse kunne opnå en større ligestilling med de større ikke-kernevåbenmagter, for hvem en given-afkald måtte forekomme som en større omkostning og derved også en svækkelse. Disse *større* lande kunne så til gengæld opnå, at man med større sikkerhed kunne koncentrere sig om andre og – efter deres opfattelse – vigtigere dele af den indre og ydre politik uden at være i fare for, at en modpart – eller en større eller mindre konkurrent pludselig kunne stå med et færdigt udbygget kernevåben.

Disse interesser vil fortsat eksistere for en række stater, men er i lyset af de sidste års udvikling svækket. Heller ikke de mindre lande er nu indstillede på uden videre at acceptere en traktatform, som den der skulle forsøges realiseret ved den irske resolution af 1961. Dette kom f. eks. til udtryk i en brasiliansk erklæring fra 1965, som fremhævede, at traktaten meget vel kunne blive en given-afkald fra ikke-atommagternes side uden garanti for en passende politisk modvægt. Denne modvægt kunne være reduktion af atomarsenalet, dækning af u-landenes behov for hjælp, opgivelse af produktion og brug af kernevåben, samt en total prøvestop-taktat.

Konklusionen på disse eksempler på staternes interesser i og politik over for fænomenet: spredning af kernevåben må da være, *at der hos kernevåbenmagterne er en betydelig, men ikke altafgørende interesse i at bevare monopolet. Hos mellemgruppen, indbefattet de lande, som på flere måder overlapper eller griber ind i kernevåbenmagtklubben er interessen for begrænsning af antallet af kernevåbenmagter af økonomiske og politiske hensyn tilstede, men på vilkår, som synes uacceptable for kernevåbenmagterne.* Det forekommer mere og mere klart, at ikke-kernevåbenmagterne ikke uden væsentlige kompensationer vil være villige til at opgive den nuværende tilstand: til enhver tid at være i besiddelse af den fulde handlefrihed på kernevåbenområdet. *For de mindre stater er interessen for en spred-*

ningsaftale stadigvæk betydelig – hvis begrænsningen kan ske snarest, således at atommagterne er identiske med de traditionelle stormagter. Disse lande vil for tiden være indstillet på en vis pris for eventuelt at kunne sikre eget undersystem for en evt. ændring i systemets atomstatus.

7. Virkninger ved forøgelse af kernevåbenmagternes antal.

Som omtalt, er det de fremherskende synspunkter, at hvis udviklingen får frit løb, vil kernevåbenmagternes antal stige, have en selvforstærkende virkning, føre til et nucleart anarki og derved give større mulighed for en altomfattende krig. Dette er baggrunden for den megen tale om »spredningsstrategi«. Det er ligeledes en almindelig opfattelse, at den for stabiliteten og verdensfredens farligste udvikling er den, hvor de aggressive og uansvarlige magter kommer i besiddelse af disse våben, medens faren er tilsvarende mindre, når der er tale om »status quo« magter. Uden at komme nærmere ind i debatten om der findes aggressive stater – vil jeg dog hævde, at det er uhyre vanskeligt over en længere periode objektivt at fastslå forskellen mellem »imperialisme« og »stabilitet«. Derimod benyttes og anvendes betegnelserne imidlertid af de enkelte lande som udtryk for egen og modpartens politik. Her er tale om betegnelser, som indgår som værdifulde instrumenter for statens politik over for sine omgivelser, men som af den grund er vanskelige at overføre til den analyserende disciplin: international politik.

Tanken om, at nogen stater handler mere ansvarligt end andre, beror vel i første række på opfattelsen af visse etiske og moralske værdier, som mere har rod i enkelte landes eller kulturkredses opfattelser end er alment menneskelige. Man kan fremhæve visse grundsætninger, opstille visse normer, som kan opnå både almindelig sympati, men næppe få staterne til at handle derefter. Når Nehru i 1947 udtaler at »There is a conflict in the world (today) between two things: the atombomb, and what it represents and the spirit of humanity«, er det en sætning, som i dag blot postulerer, at langt over halvdelen af menneskeheden står i modsætning til »humanity«. Endvidere viser den, at den står som et helt igennem *politisk* udsagn: her er tale om en bestemt hensigt: at varetage Indiens interesser ved at tage afstand fra kernevåbenbrug og kernevåbenbesiddelse og ved at vise Indien som den nye moralske, neutralistiske stat i en af supermagterne og de gamle kolonimagter fordærvet verden. Denne indstilling har imidlertid ikke hindret Indien i alvorligt at overveje, om det ville være en politisk og sikkerhedspolitisk gevinst at anskaffe sig kernevåben. At den hidtil førte politik imidlertid har været en alvorlig dæmper på Indiens atomaspirationer er kun indlysende.

Når *stormagterne* taler om *atomanarki,* er det naturligvis ikke af bekymring for, om der i en eventuel krig mellem Israel og Ægypten vil være en overordentlig større dødelighed, hvis krigen blev udkæmpet med primitive kernevåben frem for en konventionel krig. Magterne er her først og fremmest bekymrede for deres stormagtsstatus og indflydelse, som man mener kunne svækkes ved en forøgelse af kernevåbenmagterne. Denne forøgelse, som hævdes at føre til atomanarki, opfattes på forskellig måde. *Holst* (p. 585) opererer i sin studie med to sæt argumenter for en negativ holdning til spredningen: de *statistiske* og de *katalytiske*. De *statistiske* er dels sådanne, som regner med, at et stigende antal kernevåbenmagter vil medføre at faren for verdenskrig vil stige tilsvarende. Endvidere understreges, at en lokal krig, hvor kernevåben tages i brug, vil medføre større risiko for, at de store kernevåbenmagter griber ind – og derved føre til en eskalation af krigen. Denne sidste form mener Holst – som jeg – imidlertid ikke er sandsynlig. De *katalytiske* argumenter har som baggrund den mulighed, at nye atommagter kan virke udløsende på en kernevåbenkrig mellem stormagterne – ved at disse atommagter, som ønsker krig – eller udvidelse af en lokal krig ved at affyre kernevåben mod en af stormagterne – derved kunne starte en altomfattende krig. Denne fremgangsmåde synes næppe at være en alvorlig mulighed.

Vigtigere forekommer det, at nye atommagter ved deres alliance med en kernevåbensupermagt kan få en udløsningseffekt og dermed en vis magt over denne stormagts kernevåbenstyrke. Dette argument er ofte brugt om den franske kernevåbenstyrke. En sådan udvikling er imidlertid næppe tænkelig, idet ingen af supermagterne vil gennemføre en krig, med mindre den ene part er overbevist om, at det er det eneste rationelle middel til at løse konflikten mellem de to stater. Staterne er i besiddelse af så mange tekniske, strategiske og ikke mindst politiske midler til at hindre, at en konflikt eskalerer mere end man ønsker – et ræsonnement, som også vil gælde efter at en eventuel krig er startet. Det er imidlertid karakteristisk, at både de statistiske og de katalytiske argumenter optræder meget ofte og tillægges stor værdi – vel at mærke hovedsagelig i de stater, som har interesse i, at disse argumenter fremhæves.

En afvejet og realistisk opfattelse af problemet: den fortsatte spredningseffekt – giver Rosecrance i sidste afsnit af bogen »The Dispersion of Nuclear Weapons«. (p. 293 ff.) Han opstiller en række krav til en eventuel kommende kernevåbenspredning, og hævder, at er disse krav ikke opfyldt, vil denne spredning ». . . not attain to international significance not, pose an independant problem to world security and peace«.

Kravene er følgende: der skal hos den enkelte stat være tale om evnen til at opbygge eller erhverve kernevåben, om en evne til at fremstille eller erhverve fremførings-, kommando- og kontrolsystemer, et nationalt ønske til

at skabe et kernevåben, der må ikke finde en modaktion sted fra nogen atommagters side og endelig, at våbnet må ikke bruges, så det er en fare for den lokale og den internationale fred.

8. Konklusion.

Disse betragtninger kan forekomme rimelige, men de belyser dog ikke det fulde problem. De afgørende faktorer, som vedrører spredningsfænomenet er efter min opfattelse følgende:

I. At kernevåbenbesiddelse ikke ændrer den indbyrdes graduering mellem staterne.

Det vil sige, at ingen magt afgørende kan ændre sin stilling i den internationale politik blot ved erhvervelsen af kernevåben. Kommer et land i besiddelse af kernevåben vil denne begivenhed ikke være et isoleret fænomen, men en del af landets politik over for omverdenen. Erhvervelse af kernevåben vil således mere være en *manifestation* af den pågældende stats placering i oversystemet eller det relevante undersystem, og kun i ringe grad en *demonstration* af landets formåen. Ingen ændring kan finde sted i et lands internationale status – f. eks. ved kernevåbenerhvervelse, hvis de omliggende lande, og lande som har betydning for landets ydre politik ikke føler sig tvunget eller på anden måde foranlediget til at anerkende en sådan ny status. Og en sådan anerkendelse vil kun finde sted, hvis der foreligger en reel forøgelse af landets handlefrihed, f. eks. gennem forbedrede resourcer på vigtige områder. Det er min opfattelse, at f. eks. de fem nuværende atommagter ikke har fået større rang som følge af deres gennemførte kernevåbenforsøg, således at deres internationale status ikke er blevet ændret som følge af kernevåbenbesiddelsen.

II. At det internationale system ved spredningen af kernevåben ingen afgørende ændringer undergår, som hidføres specielt fra dette fænomen.

Eventuelle ændringer ville kunne hidføres på andre måder og ad andre veje. Denne påstand skal udtrykke, at kernevåbnene – lige fra deres introduktion som et middel i den internationale politik – kun kan opfattes som en begrænset, omend betydningsfuld del af mønsteret i det internationale system. Der er ikke tale om et ude fra kommende fremmedelement, men et ved menneskelig politisk beslutning udviklet masseødelæggelsesmiddel, som vel har skabt nye problemer og vel har været af skelsættende karakter, men ikke afgørende har ændret grundmønstret i det internationale system. Supermagterne er ikke blevet supermagter i kraft af deres kernevåben, men

i kraft af den politiske situation, som skabtes af anden verdenskrig. Havde man ikke investeret i kernevåben, missiler, fly og u-både ville magtoverlegenheden over for de øvrige stater og modsætningen mellem de to supermagter indbyrdes være blevet manifesteret på anden måde.

III. At spredningsfænomenet ikke vil følge et vilkårligt mønster, men på den anden side heller ikke vil følge en uomgængelig automatik, idet staterne til stadighed vil være afhængig af alle de faktorer, der spiller en rolle i forholdet mellem dem.

Denne påstand vil have en vis sammenhæng med de to foregående. Der menes hermed, at en forøgelse af antallet af kernevåbenmagter ikke vil komme fra et tilfældigt lille land. Før et sådant land har besluttet sig til kernevåbenbesiddelse vil antagelig en række nationer, som har større indre og ydre politiske muligheder have truffet beslutningen. Det vil ikke være kernevåbnene alene, som vil kunne bryde det mønster, som eksisterer mellem staterne, der vil tværtimod være tale om en meget kompliceret politisk, økonomisk og social proces. Det afgørende er, at staterne skaffer sig kernevåben i det øjeblik de ser det nødvendigt for at kunne varetage sine interesser over for sine omgivelser. Der er således ikke tale om »spredning«, men om forøgelse af antallet af stater, som finder det udenrigspolitisk opportunt at anskaffe sig disse våben.

IV. At spredningsfænomenet som en del af det internationale system kan anskues som et udtryk for udviklingen i dette system, men ikke som selvstændigt fænomen kan tillægges nogen afgørende betydning nu eller i fremtiden.

Uanset at visse stater af politiske grunde giver udtryk for eksistensen af et spredningsfænomen med en altoverskyggende betydning, kan dette fænomen ikke vurderes som afgørende. Udviklingen fremover vil antagelig – som Rosecrance antyder det – vise, at spredningsfænomenet ikke bliver et afgørende træk i det kommende internationale system.

V. At en effektiv og omfattende traktat om total forhindring af yderligere spredning af kernevåben i det nuværende internationale system næppe er tænkelig.

Hvor det er muligt uden store omkostninger er de nuværende atommagter interesserede i at standse en videre udbredelse, men tanken om en fælles front af disse stater nærmer sig utopien. Skønt Tysklandsproblemet er en alvorlig hindring vil en traktat mellem brintvåbenmagterne – i lighed med atomprøvestoptraktaten – være en mulighed. Men en sådan traktats betydning for selve spredningsfænomenet vil være relativt ringe – da den hverken vil blive effektiv eller omfattende.

VI. At spredningsfænomenet som en faktor i den internationale politik ikke er et problem, som kan og skal løses.

Staterne har ingen fælles interesser i at »løse dette problem«. Ingen stat er parat til at ofre vitale interesser på at være medvirkende til at antallet af kernevåbenmagter ikke forøges. Opretholdelsen af den nuværende status quo, som af visse stater karakteriseres som et nogenlunde stabilt internationalt system er ikke et ønske, som deles af alle verdens lande. Et samstemmende universelt krav findes ikke. Så længe der eksisterer suveræne nationale stater vil det ikke være muligt at finde en konkret målsætning for det internationale system, ingen rationel løsning, som dækker alle staters interesser.

DEN INTERNATIONALE ØKONOMISKE SITUATION

Pengepolitik og internationale kapitalbevægelser.

I de sidste år har renten i de fleste lande været stigende, og renteniveauet ligger i dag næsten overalt forholdsvis højt. Når rentestigningen har været så udbredt, var det nærliggende at tro, at der har været tale om en vis »afsmitning« fra det ene land til det andet. Der synes imidlertid kun i ringe grad at have været tale om, at landene har forhøjet renten, fordi den højere rente i udlandet har tvunget dem til det. De fleste lande har haft deres egne specielle indenlandske årsager til rentestigningen. Baggrunden har som regel været ønsket om at bekæmpe et internt inflationspres. I de tilfælde, hvor der har været en direkte forbindelse mellem rentestigning i det pågældende land og i udlandet, har forbindelsen nærmest haft den form, at den stigende rente ude omkring har gjort det muligt for landet at gennemføre en renteforhøjelse, som det i øvrigt ønskede af interne grunde.

Etableringen og udviklingen af virkeligt internationale penge- og kapitalmarkeder i de senere år må naturligvis have medført en tendens til udjævning af forskellene mellem vilkårene på de enkelte landes penge- og kapitalmarkeder. De internationale markeder er dog endnu af moderat størrelse sammenlignet med de nationale markeder, så betydningen for renteudviklingen i de enkelte lande har været beskeden. Desuden har flere lande indført eller udvidet den direkte kontrol med kapitalbevægelserne for at kunne føre en mere uafhængig rentepolitik. Der er derfor ikke sket nogen tilnærmelse mellem de forskellige landes renteniveauer, og forskellen fra land til land er fortsat betydelig.

I en lang årrække efter krigen gik bestræbelserne overalt i retning af at afvikle restriktioner på kapitalbetalingerne. Liberaliseringsbestræbelserne koordineredes inden for OEEC, som senere blev afløst af OECD. Selv om man først koncentrerede sig om at få liberaliseret de løbende betalinger, har man dog i de senere år også stillet forslag om en vis liberalisering af kapitalbetalingerne. Også inden for Fællesmarkedet har man arbejdet for yderligere liberalisering. Baggrunden for disse liberaliseringsbestræbelser har været ønsket om at fremme den internationale arbejdsdeling mest muligt. Liberaliseringen af kapitalbetalinger er blevet betragtet som et nødvendigt supplement til liberaliseringen af handelen m. v.

Man var i begyndelsen af 60'erne nået frem til en betydelig grad af frihed i kapitalbetalingerne i de vigtigste lande. USA havde hele tiden haft fuld frihed for alle kapitalbetalinger til og fra udlandet. Normale kreditter i forbindelse med varehandel o. l. kunne i de fleste lande frit gives – og modtages – inden for vide grænser. Direkte udenlandske investeringer (d. v. s. investeringer i datterselskaber, filialer o. l.) var stort set frie, og bestemmelserne om personlige kapitalbetalinger (f. eks. gaver, arv, o. l.) var også meget liberale. Mange steder, bl. a. i de kontinentaleuropæiske lande, var porteføljeinvesteringer også frigivet, d. v. s. at disse landes indbyggere frit kunne købe udenlandske værdipapirer, ligesom udlændingene kunne købe værdipapirer, som var udstedt i det pågældende land. Derimod har emission af udenlandske lån på de nationale kapitalmarkeder hele tiden været forbudt – eller krævet speciel tilladelse – i de fleste lande. Kun Tyskland har også frigivet sådanne transaktioner. England kombinerede meget liberale regler over for landene i sterling-området med temmelig restriktive bestemmelser over for andre lande. I de nordiske lande har porteføljeinvesteringer m. v. hele tiden været undergivet stramme restriktioner.

Den friere adgang til kapitalbetalinger medførte selvfølgelig en tendens til at låne i udlandet, hvis det var billigere end på hjemmemarkedet, og til at placere kapital i udlandet, hvis det gav et bedre udbytte. Disse rentebetingede kapitalbevægelser kan naturligvis påvirkes ved pengepolitiske forholdsregler. På den anden side er det med frie kapitalbevægelser ofte vanskeligt at anvende pengepolitikken til regulering af den indenlandske aktivitet. En stramning af kreditten vil f. eks. snarere medføre en tilstrømning af kapital fra udlandet end en dæmpning af den indenlandske økonomiske aktivitet.

Konsekvensen heraf er, at et land, som har gennemført frie regler for kapitalbetalinger, må være indstillet på at regulere den indenlandske aktivitet først og fremmest ved finanspolitiske og indkomstpolitiske foranstaltninger, medens pengepolitikken må reserveres til at udligne udsving i betalingsbalancen.

Det har imidlertid vist sig, at man i mange lande ikke har villet – eller af politiske grunde ikke har kunnet – ændre finans- og indkomstpolitikken tilstrækkeligt til at opnå den ønskede virkning på den indenlandske aktivitet, navnlig ikke efter at der i flere og flere lande er opstået inflationstendenser. I denne situation har man da alligevel grebet til penge- og kreditpolitikken, fordi det på dette område har været muligt hurtigt at gennemføre kraftige ændringer. For så vidt muligt at forhindre, at den indenlandske virkning af de pengepolitiske forholdsregler blev ødelagt af uønskede kapitalbevægelser, har man da gennemfort forskellige direkte reguleringer af kapitalbevægelserne.

I det følgende gives en oversigt over udviklingen i nogle vigtige lande,

hvor man har måttet supplere pengepolitiske foranstaltninger med indgreb over for kapitalbevægelserne.

USA

I mange år efter krigen var USA næsten det eneste land, som havde helt frie kapitalbetalinger. Da lånevilkårene samtidig var meget fordelagtige, foregik der en betydelig udenlandsk låntagning i USA, samtidig med at amerikanske firmaer foretog store direkte investeringer i udlandet. Det var dog først omkring 1960, at nettokapitaludstrømningen svulmede så meget op, at den blev et problem. (I årene 1960-64 androg nettokapitaludstrømningen ca. 5½ milliard $ om året, eller 2-3 gange så meget som i det foregående femår).

Kapitaludstrømningen synes ikke at have været spekulativt betonet, men har tilsyneladende haft normale forretningsmæssige motiver. Der er vel ikke tvivl om, at genindførelsen af konvertibiliteten i Europa og etableringen af Fællesmarkedet medførte et kraftig forøgelse af de amerikanske virksomheders interesse for investeringer i Europa, men den lave rente og den lette adgang til lån i USA har dog også været af stor betydning for kapitaludstrømningens omfang.

Da konjunktursituationen i USA i begyndelsen af 60'erne var usikker, ønskede myndighederne ikke at stramme kreditforholdene, og navnlig ville man af hensyn til investeringsaktiviteten undgå en forhøjelse af den lange rente.

Myndighederne forsøgte derfor først at forhøje den korte rente uden at ændre den lange rente, i håb om at den højere korte rente ville gøre det mere attraktivt for udlændinge at placere midler i USA. Det lykkedes faktisk ved »open-market operations« at indsnævre forskellen mellem den korte og den lange rente væsentlig. Forskellen mellem renten af 3-måneders skatkammerbeviser og lange statsobligationer var i 1958 over 1½ pct., men er siden gradvist reduceret, og var i 1965 kun ca ¼ pct. Det viste sig imidlertid, at den forhøjelse af den korte rente som kunne gennemføres på denne måde, ikke var tilstrækkelig til at mindske nettokapitaludstrømningen.

I juli 1963 indførtes da den såkaldte renteudligningsskat, som betyder, at udlændinge, som vil optage obligationslån i USA, kommer til at betale en rente på 1 pct. over den amerikanske markedsrente. Skatten omfatter også amerikansk køb af udenlandske obligationer og aktier, og den er senere blevet udvidet til tillige at omfatte udenlandske banklån med en løbetid over 1 år. Skatten gennemførtes i første omgang for en begrænset periode, der udløb med udgangen af 1965, men den er siden blevet forlænget, foreløbig til udgangen af juli 1967. – Også dette indgreb havde forholdsvis

ringe virkning på nettokapitaludstrømningen, jfr. nedenfor om det internationale kapitalmarked.

I februar 1965 etableredes derefter et såkaldt »frivilligt« betalingsbalanceprogram, som fastsætter snævre grænser for forøgelsen af bankernes lån til udlandet, og som henstillede til de største virksomheder at forbedre deres individuelle betalingsbalancer med 15-20 pct. i 1965. I december 1965 udvidedes programmet med en henstilling om at begrænse valutaforbruget ved direkte investeringer i udlandet til 135 pct. af de gennemsnitlige investeringer i 1962-64. Da virksomhederne havde planlagt en meget kraftig forøgelse af deres investeringer i udlandet i 1966, betød denne regel, at virksomhederne måtte begrænse de planlagte udenlandske investeringer meget væsentligt, med mindre de kunne skaffe midler ved låntagning i udlandet.

Efter at intensiveringen af krigen i Vietnam i løbet af 1965 havde medført begyndende tegn på et efterspørgselspres, har myndighederne ikke længere været så bange for konsekvenserne af en rentestigning, og de traditionelle pengepolitiske midler er derfor blevet taget i brug. Diskontoen blev forhøjet, og både den korte og den lange rente er steget noget. Da renten i udlandet også er gået op, har virkningen dog næppe været mere end nogenlunde at opretholde den hidtidige renteforskel. Kreditstramningen har således ikke bidraget til at begrænse kapitaludstrømningen, og der har ikke været basis for nogen afvikling af de direkte indgreb i kapitalbevægelserne.

Virkningen af de amerikanske indgreb har været, at USA's kapitalmarked i det sidste par år er blevet isoleret, dels ved at det er blevet gjort dyrere for udlændinge end for indlændinge at optage lån i USA, dels ved at det er blevet gjort tillokkende for amerikanske virksomheder at låne i udlandet, til trods for at renten dér er højere end i USA. De amerikanske forsøg på at begrænse kapitaludstrømningen kan endnu ikke siges at have haft nogen overbevisende succes. Det er ganske vist lykkedes at bremse visse konkrete former for kapitalbetalinger (f. eks. udviklede landes optagelse i obligationslån i USA og amerikanske bankers lån til udlandet), men indtil nu har kapitaludstrømningen hele tiden fundet nye veje. I 1965 medførte de private kapitalbevægelser en nettokapitaludstrømning på ca. $3^1/_2$ milliard $, eller ca. det samme som i 1962 og 1963. 1965-tallet var dog lavere end udstrømningen i 1964, der androg over 6 milliarder $, men nedgangen skyldtes næsten udelukkende, at de amerikanske banker – formentlig især som følge af den stigende indenlandske efterspørgsel efter lån – formindskede deres udlån til udlandet.

ENGLAND

Siden efteråret 1964 har England i perioder været ude for en meget kraftig kapitaludstrømning som følge af svigtende tillid til pundet. Ud-

strømningen er dels sket ved, at udlændinge har trukket deres tilgodehavender i England hjem, dels ved at englænderne har foretaget store kapitalbetalinger til udlandet, især i form af direkte investeringer og forskydninger i »leads and lags«, d. v. s. fremskyndelse af kommercielle betalinger til udlandet og forsinkelse af hjemtagningen af sådanne betalinger.

For at begrænse udlandets tilbagetrækning af sterlingtilgodehavender og om muligt endda bevirke en vis tilbagestrømning har renten været holdt på et højt niveau. Diskontoen forhøjedes i november 1964 til 7 pct., og efter en nedsættelse til 6 pct. i juni 1965 blev den igen sat op til 7 pct. i juli 1966. De øvrige rentesatser har ligget på et tilsvarende højt niveau. I en periode med uro om sterlingkursen vil udenlandske investorer altid kurssikre eventuelle pengeanbringelser i England. Investorernes nettoudbytte af sådanne anbringelser vil derfor være den opnåede rente med fradrag af kursikringsomkostningerne. Hvis valutaterminsmarkedet – over hvilket kurssikringen foretages – var blevet overladt til sig selv, ville omkostningerne utvivlsomt i mange perioder være vokset så stærkt, at en anbringelse i sterling til trods for det høje engelske renteniveau ville give et væsentlig ringere nettoudbytte end f. eks. en anbringelse i dollars. For at undgå dette har de engelske myndigheder i lange perioder interveneret i terminsmarkedet for at bringe kurssikringsomkostningerne så langt ned, at placering i sterling blev fordelagtig.

Den høje rente må naturligvis også have tenderet i retning af at begrænse de engelske kapitalbetalinger til udlandet. De engelske virksomheders og privates langfristede investeringer i udlandet har længe været ret store – i 1965 androg de over 300 mill. £. I en situation med akutte betalingsbalancevanskeligheder var det derfor nærliggende at søge at begrænse disse betalinger. Da den høje rente alene ikke var tilstrækkelig til at opnå den ønskede begrænsning, har myndighederne efterhånden strammet valutarestriktionerne. Siden krigen har alle porteføljeinvesteringer i lande uden for sterlingområdet skullet ske mod betaling af en særlig »investeringsvaluta« (»investment exchange«, undertiden blot kaldet »investment dollars«) Denne valuta kunne kun købes af andre, som havde solgt udenlandske værdipapirer, eller hos bankerne, som havde tilladelse til at handle med investeringsvaluta. Virkningen af dette system var, at engelske køb af udenlandske værdipapirer ikke belastede valutastillingen, da de kun kunne foregå i det omfang, der tidligere var solgt udenlandske værdipapirer. Da efterspørgslen efter udenlandske værdipapirer var forholdsvis stor, var der som regel en overpris på investeringsvaluta. I april 1965 fastsatte den engelske regering, at 25 pct. af provenuet ved salg af udenlandske værdipapirer skulle afleveres til myndighederne til normal kurs. Dette vil bl. a. betyde, at de samlede engelske investeringer i værdipapirer efterhånden vil blive reduceret. I juli 1965 fastsattes det endvidere, at direkte investeringer i

lande uden for sterlingområdet skulle finansieres over investeringsvalutaområdet – for så vidt de overhovedet opnåede myndighedernes tilladelse. Følgen heraf var naturligvis, at disse direkte investeringer ikke længere medførte noget valutatab, men skete på bekostning af engelske værdipapirbeholdninger. Da man ved disse ændringer både har formindsket udbuddet og forøget efterspørgslen efter investeringsvaluta, er overkursen på den vokset. I sommeren 1966 har den ligget på omkring 25 pct. Der er således tale om en væsentlig fordyrelse af de direkte investeringer.

I maj 1966 gennemførtes for første gang restriktioner over for kapitalbetalinger til sterlingområdet. Af formelle grunde havde restriktionerne form af et »frivilligt« program efter amerikansk mønster. I henhold til dette program henstiller myndighederne til engelske virksomheder, som påtænker investeringer i de udviklede sterlinglande (Australien, New Zealand, Sydafrika og Irland), at de overvejer, om investeringerne kan udskydes, og at de søger at få udgifter i udlandet finansieret lokalt. Virksomheder, som alligevel ønsker at foretage en investering, der nødvendiggør en valutaoverførsel fra England på mere end 25.000 £, opfordres til at indsende deres planer til Bank of England. Hvis projektet ikke ser ud til at medføre hurtige, væsentlige og vedvarende valutaindtægter for England, vil Bank of England alvorligt henstille, at projektet opgives eller udsættes. Bank of England anlægger i øvrigt samme vurdering af, om der skal gives tilladelse til direkte investeringer uden for sterlingområdet. De institutionelle investorer, bl. a. forsikringsselskaber, er også opfordret til at begrænse deres porteføljeinvesteringer i sterlingområdet mest muligt.

Der gælder således i dag meget stramme restriktioner for de engelske kapitalbetalinger til udlandet.

DE ØVRIGE EUROPÆISKE LANDE

Nogle europæiske lande – især de nordiske lande – har hele tiden fastholdt en forholdsvis stram regulering af kapitalbevægelserne netop med henblik på at bevare muligheden for at føre en selvstændig pengepolitik. I de fleste kontinentaleuropæiske lande har man i højere grad formelt frigivet kapitalbevægelserne, men også i disse lande har man dog i flere år på forskellig vis forsøgt at regulere kapitalbetalingerne med henblik på at påvirke den interne likviditet. I det sidste par år har problemet i de fleste af disse lande været begyndende inflationstendenser. Som et led i bestræbelserne på at begrænse den indenlandske likviditet har man derfor stimuleret kapitalbetalinger til udlandet, samtidig med at man har bestræbt sig på at begrænse kapitaltilstrømningen fra udlandet.

I flere og flere lande har man således søgt at begrænse forretningsbankernes indenlandske likviditet ved på forskellig vis at hindre dem i at bruge

udenlandske tilgodehavender – eller udenlandske kreditmuligheder – til at finansiere en kreditudvidelse i indlandet. I Holland er det således fastsat, at bankerne ikke må have nettogæld til udlandet, og i flere andre lande er der efterhånden gennemført lignende begrænsninger. I Tyskland begrænses bankernes interesse i at låne i udlandet ved, at bankerne i henhold til kassereservelovgivningen skal deponere 30 pct. af deres nettogæld til udlandet på en rentefri konto hos centralbanken. I Schweiz indførtes i 1964 en bestemmelse om, at bankerne skal deponere væksten i indskud fra udlandet hos centralbanken, medmindre de genanbringes i udlandet. Der findes i øvrigt en bestemmelse af samme karakter i Danmark, idet bankerne i henhold til aftalen af 24. februar 1965 med Nationalbanken skal deponere ikke blot en del af deres indlånsstigning, men også hele en eventuel stigning i deres nettogæld til udlandet.

Nogle lande anvender også valutakurspolitikken til at påvirke bankernes likviditet. F. eks. har Tyskland og Italien i perioder tilbudt at kurssikre bankernes udenlandske pengeanbringelse på vilkår, som var gunstigere end valutamarkedets. Det er på denne måde muligt at gøre det interessant for bankerne at anbringe penge i udlandet, selv om markedsomkostninger ved kurssikring ville bevirke, at nettoudbyttet var ringere end ved indenlandske placeringer.

Tilstrømning af kortfristet kapital til et land vil som regel have form af investeringer i pengemarkedspapirer (Treasury Bills e. lign.) eller i mangel heraf indskud på opsigelse i pengeinstitutterne. I lande som Italien og Frankrig begrænses tilstrømningen alene derved, at der ikke findes egentlige pengemarkedspapirer. I andre lande som Tyskland og Belgien har udlændinge normalt ikke adgang til at købe sådanne papirer. For yderligere at begrænse tilstrømningen af korte penge har en række lande, bl. a. Tyskland, Schweiz og Italien, i de sidste år tillige forbudt betaling af rente af udenlandske indskud på opsigelse.

Ovenfor er nævnt nogle eksempler på den teknik, som de kontinentaleuropæiske lande har taget i anvendelse for at påvirke kapitalbevægelserne.

Det vil føre for vidt at give en detaljeret oversigt over alle de europæiske landes politik på dette område, men et par eksempler vil antagelig være illustrerende.

I *Schweiz* har man i princippet altid haft meget frie regler for kapitaloverførsler. Den mest betydningsfulde restriktion på kapitalbetalingerne har været myndighedernes ret til at regulere de udenlandske emissioner i Schweiz. Denne adgang er hele tiden blevet udnyttet til at regulere den indenlandske likviditet, således at myndighederen, når man fandt, at likviditeten var for rigelig, gav tilladelse til mange udenlandske emissioner, medens man i perioder med stram likviditet indskrænkede de udenlandske emissioner eller helt lukkede for dem.

Schweiz har længe haft ry for politisk og økonomisk stabilitet. Dette har bl. a. betydet, at internationale politiske kriser – og senere afspændinger – har medført store kapitalbevægelser til og fra Schweiz. I begyndelsen af 60'erne foregik der en betydelig tilstrømning af kapital til trods for det meget lave schweiziske renteniveau. Den fortsatte tilstrømning var en medvirkende årsag til en overdreven kreditudvidelse i Schweiz, og i løbet af 1963 var resultatet blevet, at der opstod et efterspørgselspres med efter schweiziske forhold store prisstigninger o. s. v. Af indenlandske grunde fandt man det derfor rimeligt at gennemføre en vis kreditstramning. Det var derfor vigtigt at begrænse tilstrømningen af udenlandsk kapital, der jo ville medføre en likviditetsforøgelse i Schweiz. Som et led i et omfattende stabiliseringsprogram gennemførtes derfor i april 1964 en række forholdsregler, der skulle dæmme op for kapitalindstrømningen. Der blev således indført forbud mod, at udlændinge købte schweiziske værdipapirer, og bankerne fik pligt til at deponere forøgede udenlandske indskud på en ikkeforrentet konto i nationalbanken, medmindre midlerne blev genanbragt i udlandet. Det ville egentlig have været logisk at tillade mange udenlandske emissioner i Schweiz, for at de kunne bidrage til at opsuge noget af den for store likviditet. Da der imidlertid var en meget stærk vækst i de indenlandske emissioner, valgte man at begrænse de udenlandske for at undgå overbelastning af kapitalmarkedet med deraf følgende kraftig rentestigning.

Den schweiziske højkonjunktur er fortsat siden, bl. a. med den følge, at det indenlandske renteniveau er steget så kraftigt, at nationalbanken i juli 1966 måtte forhøje diskontoen med en hel procent for at tilpasse den til markedsrenten. For at begrænse stigningen i obligationsrenten har man begrænset de udenlandske obligationsemissioner yderligere. Disse emissioner, der så sent som i 1961 androg 860 mill. sfrs., faldt til 280 mill. sfrs. i 1964 og til kun 260 mill. sfrs. i 1965. Da konjunktursituationen samtidig var blevet lidt mindre overophedet, og da risikoen for en voldsom tilstrømning af udenlandsk kapital syntes at være forsvundet, gennemførtes i april og juni 1966 lempelser i kapitalrestriktionerne. Bl. a. fik udlændinge igen adgang til at købe schweiziske obligationer (men ikke aktier). Myndighederne fremhævede dog, at de i betragtning af usikkerheden med hensyn til de internationale kapitalbevægelser forbeholdt sig ret til at genindføre restriktionerne i det hidtidige omfang.

I *Italien* har man i mange år anvendt regulering af de private bankers udenlandske mellemværender til at påvirke den indenlandske likviditet. I 1962 ændredes den italienske betalingsbalance fra overskud til underskud. Da myndighederne ikke ønskede at bremse den økonomiske udvikling, fik bankerne i november 1962 lov til at optage korte lån i udlandet til at opveje det likviditetstab, som betalingsbalanceunderskuddet medførte. Tidligere havde bankerne ikke måttet have nettogæld til udlandet. Betalingsbalance-

underskuddet blev langt større end ventet, men det viste sig, at de private banker var i stand til at forøge deres kortfristede udenlandske gæld i samme omfang. På et år forøgede de deres udenlandske gæld med over 1.200 mill. $. Dette enorme beløb blev lånt i dollars hos banker i andre lande på det såkaldte Euro-dollarmarked. I løbet af efteråret 1963 blev det imidlertid klart, at betalingsbalancesituationen var ved at blive endnu dårligere, og at det derfor var nødvendigt at gennemføre en kreditstramning. I september 1963 fik bankerne derfor besked om, at de ikke måtte forøge deres udenlandske gæld yderligere.

Allerede i 1964 ændredes den italienske betalingsbalance igen, og der har siden været overskud. Den interne likviditetssituation lettedes igen, dels på grund af betalingsbalanceoverskuddet, dels som følge af myndighedernes direkte foranstaltninger. Da den indenlandske aktivitet var stilnet af under kreditstramningen, var efterspørgslen efter kredit i øvrigt moderat. Myndighederne har i denne situation hindret, at det store valutaoverskud medførte en for voldsom udvidelse af den indenlandske likviditet ved gradvis igen at stramme reglerne for bankernes adgang til at låne i udlandet. Ved udgangen af 1965 var bankernes nettogæld til udlandet nedbragt til under 200 mill. $, d. v. s. omtrent samme niveau som i slutningen af 1962.

Fra begyndelsen af 30'erne og til den anden verdenskrigs slutning gennemførtes i de fleste lande mere og mere vidtgående restriktioner på betalingerne til og fra udlandet og herunder ikke mindst på kapitalbetalingerne. Fra krigens slutning og til begyndelsen af 60'erne skete der en hurtig afvikling af disse restriktioner, og selv om de løbende betalinger i almindelighed var de første, der blev liberaliseret, skete der dog også en væsentlig frigørelse af kapitalbetalingerne, og alt tydede på, at denne udvikling ville fortsætte. Siden da er udviklingen imidlertid gået i retning af flere restriktioner.

Årsagen til denne udvikling er meget træffende blevet beskrevet i den sidste årsberetning fra Den internationale Betalingsbank i Basel[1]), hvori det hedder, at myndighederne i en situation, hvor finanspolitikken ikke kan ændres, og indkomstpolitikken ikke virker, sjældent har andre muligheder end at anvende kreditpolitikken til indenlandske formål og at beskytte betalingsbalancen ved restriktioner på kapitalbevægelserne. Indtil nu kan det vel også siges, at de indførte restriktioner ikke har været så alvorlige, at de har medført væsentlige problemer for andre lande. Så længe der kun er tale om midlertidige indgreb under vanskelige økonomiske forhold, er sådanne restriktioner derfor muligvis ikke så alvorlige. Der er dog erfarings-

[1]) Bank for International Settlements: Thirty-sixth Annual Report, Basle, 13th June 1966.

mæssigt en reel fare for at restriktionerne bliver bevaret meget længere end man oprindelig havde tænkt sig, fordi det altid skaber vanskeligheder at afvikle beskyttelsesforanstaltninger.

DET INTERNATIONALE KAPITALMARKED

I mange år efter krigen blev udenlandske obligationslån først og fremmest emitteret i USA. Der var ingen amerikanske valutarestriktioner, som stillede sig hindrende i vejen for sådanne emissioner, og vilkårene på det amerikanske kapitalmarked var bedre end i næsten alle andre lande. Samtidig var kapitalmarkederne i de europæiske lande for det meste lukkede for udenlandske lån. Kun Schweiz har regelmæssigt givet tilladelse til emission af udenlandske lån, selv om der også nu og da blev givet sådanne tilladelser i andre lande.

Denne situation har imidlertid ændret sig meget i de sidste år. Siden 1963 har USA som bekendt søgt at begrænse de udenlandske emissioner ved indførelse af en renteudligningsskat, som forhøjer renten for de fleste udenlandske låntagere med 1 pct. Skatten har været meget effektiv, for så vidt som den har bevirket, at der ikke siden er emitteret lån af betydning for låntagere fra lande, som rammes af skatten. Beløbsmæssigt er de udenlandske emissioner imidlertid ikke faldet væsentligt. Dette skyldes især, at visse lande blev undtaget fra skatten. Af størst betydning har det været, at Canada forsat har kunnet låne uden at betale skat, men også de fleste underudviklede lande samt inden for visse grænser Japan og Australien er blevet fritaget. Uden skatten ville der dog nok være sket en forøgelse af de udenlandske emissioner i USA.

Lukningen af det amerikanske marked for mange af de traditionelle låntagere medførte en kraftig udvikling af et europæisk kapitalmarked. Emissioner i de enkelte lande var ganske vist stadig underkastet strenge reguleringer i de fleste lande, men der blev opbygget et fælleseuropæisk marked. Dette marked har ekspanderet så hurtigt, at der i 1965 blev emitteret obligationslån for ca. 1.300 mill. $ i Europa – eller mere end de udenlandske emissioner i USA.

I dag fungerer dette marked således, at bankkonsortier med deltagere fra mange lande udbyder obligationerne internationalt. I konsortierne deltager ofte både engelske og amerikanske banker, til trods for at obligationerne praktisk taget ikke sælges hverken i England eller USA. (I England kan de kun købes mod betaling af investeringsvaluta, der betinger en anselig overkurs, og i USA skal der betales renteudligningsskat ved køb.)

Det er almindeligt at kalde dette marked for »Det europæiske kapitalmarked«, men det er i virkeligheden en for snæver betegnelse. Både når man tager hensyn til de banker, som deltager i emissionen, og til låntagernes og obligationskøbernes nationalitet, må »Det internationale kapitalmarked« siges at være en mere dækkende betegnelse.

Obligationslånene løber i reglen over 10-20 år. Obligationerne udstedes oftest lydende i US-dollars, men D-mark-obligationer er også meget almindelige. Der forekommer også lån i andre valutaer eller i såkaldte »europæiske regningsenheder« (disse lån er reelt lån med en guldklausul, der dog ikke bliver effektiv ved en generel ændring af guldprisen).

Låntagerne har ikke mindst været større byer og industrivirksomheder m. v. fra de skandinaviske lande og Japan. I 1965 og 1. halvdel af 1966 er der dog sket en væsentlig ændring i låntagernes sammensætning.

I løbet af 1965 – og navnlig i årets sidste måneder – begyndte store amerikanske industrivirksomheder at emittere lån på det europæiske kapitalmarked. Disse virksomheder kunne ganske vist låne billigere på det amerikanske kapitalmarked, men det »frivillige« betalingsbalanceprogram, som indledtes i foråret 1965, tvang reelt mange virksomheder til at låne i udlandet, hvis de ikke ønskede at nedskære deres planlagte udenlandske investeringer. Allerede i 1965 beløb disse emissioner sig til ca. 350 mill. $ eller mere end 1/4 af samtlige emissioner. Udviklingen er fortsat i de første 4 måneder af 1966, hvor de amerikanske emissioner har beløbet sig til ca. 275 mill. $ eller mere end 40 pct. af samtlige emissioner.

Der er undertiden udtrykt tvivl om, hvorvidt de mange amerikanske emissioner i Europa i virkeligheden har nogen større virkning på USAs betalingsbalance. Det hævdes nemlig, at midlerne til køb af de nye amerikanske obligationer i stort omfang fremskaffes, ved at udlændinge sælger beholdninger af ældre amerikanske obligationer i USA. Denne tilbagestrømning af obligationer skulle opveje valutagevinsten ved salg af nye obligationer, således at der til en vis grad ikke sker andet end, at nogle udlændinge ombytter en slags amerikanske obligationer med en anden – højere forrentet – slags.

Til trods for den hurtige forøgelse af emissionerne på det internationale kapitalmarked er det bemærkelsesværdigt, at efterspørgslen efter obligationerne i lang tid voksede lige så hurtigt, således at lånevilkårene ikke strammedes væsentlig. Først den voldsomme vækst i emissionerne i den sidste del af 1965, som navnlig de amerikanske låntagere bevirkede, førte til en mærkbar stramning af vilkårene. Renten af de enkelte lån er ret varierende – afhængig af låntagerens kreditværdighed og af de øvrige lånevilkår. Den typiske effektive rente er siden begyndelsen af 1965 steget med ca. 1 pct. og andrager nu 6 1/2–7 pct.

Der har ikke blot været tale om en rentestigning, men forholdene på markedet har i perioder i foråret 1966 været så stramme, at allerede bebudede lån måtte aflyses eller udsættes, fordi det havde vist sig umuligt at placere obligationerne.

Man har intet sikkert kendskab til, hvem der køber disse obligationer. Derimod ved man, at bl. a. amerikanere, englændere og skandinaver som følge af indenlandske valutabestemmelser ikke kan spille nogen rolle som

købere. I de fleste andre vesteuropæiske lande er der derimod fri adgang til at købe disse obligationer, og det må antages, at institutioner og private investorer i disse lande aftager en betydelig andel. Det antages også, at der sælges obligationer for store beløb gennem schweiziske banker til investorer i bl. a. Mellemøsten og Latinamerika. *H. D.*

22. 7. 1966.

TABEL 1

Diskontosatser i en række lande

	Sats pr. 15. juli 1966	Ændring i 1963	1964	1965	1/1–15/7 1966	Sats ved beg. af 1963
Danmark	6½	−1	+1			6½
Norge	3½					3½
Sverige	4		+1	+½	+½	6
England	4½	−½	+3	−1	+1	7
Tyskland	3			+1	+1	5
Frankrig	3½	+½		−½		3½
Holland	4	−½	+1		+½	5
Belgien	3½	+¾	+½		+½	5¼
Italien	3½					3½
Svejts	2		+½		+1	3½
Østrig	5	−½				4½
USA	3	+½	+½	+½		4½
Canada	4		+¼	+½	+½	5¼
Japan	6,57	−0,73	+0,73	−1,095		5,475

TABEL 2

Obligationslån optaget på det internationale kapitalmarked

	1963	1964	1965	1. kvartal 1966
	millioner US-dollars			
Optaget i Europa				
Låntager				
Nordiske lande	83	334	237	42
Fællesmarkedslande	127	89	228	157
Andre europæiske lande	42	70	104	20
Europæiske lande i alt	252	493	569	219
Japan	59	198	35	–
USA	–	–	341	196
Andre lande	56	98	148	40
Europæiske organisationer	72	150	127	44
Andre internationale organisationer	–	23	76	24
I alt	439	962	1.296	523
Optaget i USA	1.250	1.063	1.206	450
Optaget i Canada	–	–	23	19

DEN DANSKE ØKONOMISKE SITUATION

I april måned var ledigheden endnu ret høj med 21.000 arbejdsløse. I resten af 2. kvt. kom situationen nærmest på linie med forholdene i samme periode i 1965. Den sene vinter, der satte ind i april, er nok årsag til, at den tydelige tendens til bedring i beskæftigelsen, der kunne iagttages i slutningen af marts midlertidigt blev afbrudt.

TABEL 1

Den gennemsnitlige ledighed ifølge de ugentlige opgørelser

	Arbejdsmænd		Byggefag		Andre mænd		Kvinder		I alt	
	1000 ledige	Pct.	1000 ledige	Pct.	1000 ledige	Pct.	1000 ledige	Pct.	1000 ledige	pct.
April 1965	5	2,0	–	0,8	2	0,7	2	0,8	9	1,2
Maj –	2	0,9	–	0,4	1	0,4	1	0,5	5	0,6
Juni –	1	0,5	–	0,2	1	0,3	1	0,4	3	0,4
Juli –	2	0,9	–	0,1	1	0,3	1	0,4	4	0,5
August –	3	1,1	–	0,2	1	0,4	1	0,4	5	0,6
September –	4	1,5	–	0,6	2	0,6	1	0,6	7	0,9
Oktober –	4	1,6	–	0,6	3	0,8	1	0,7	8	1,0
November –	13	5,3	1	3,1	4	1,2	2	1,1	20	2,5
December –	26	10,6	3	6,3	6	2,0	6	3,0	41	5,1
Januar 1966	34	14,0	5	11,8	7	2,3	4	1,8	50	6,2
Februar –	36	14,9	5	11,0	7	2,2	3	1,5	51	6,3
Marts –	17	7,1	2	3,9	5	1,6	3	1,2	26	3,3
April –	13	5,3	1	2,4	4	1,3	3	1,4	21	2,6
Maj –	3	1,3	–	0,6	2	0,7	1	0,7	7	0,9
Juni[1]) –	2	0,6	–	0,2	1	0,5	1	0,5	4	0,5

[1]) Foreløbige tal.

Styrken af opsvinget inden for byggeriet har været et af de store usikkerhedsmomenter vedrørende udviklingen i 1966. Tabel 2 viser, at kvartalstallene ikke er synligt påvirket af boligbyggeriets frigivelse pr. 1. marts 1966 og af andre samtidige lempelser for offentligt byggeri. Påbegyndelserne af antal lejligheder i de større byområder (hovedstadsområdet og 18 provinsbyer med forstæder) er for årets første 5 måneder 1931, 933, 2033, 645 og 1987. Heller ikke disse tal vidner om væsentlig aktivitetsforøgelse. Naturligvis er finansieringsmulighederne af betydning for byggeriets om-

fang. Her kan det være svært at bedømme bankernes rolle. Deres likviditet er ikke forringet i 2. kvt., hvilket kan tyde på, at de ikke har været udsat for noget voldsomt udlånspres. Hvad angår obligationstilgangen er denne faldet til ro inden for kreditrationeringens rammer med en bruttotilgang på ca. 1300 mill. kr. (pålydende) pr. kvt. i 1. halvår 1966.

TABEL 2

Byggevirksomheden i byer m. v. i 4. kvt. 1965 og 1. kvt. 1966

1000 m²	Påbegyndt		Fuldført		Under opførelse ult. kvt.	
	4. kvt.	1. kvt.	4. kvt.	1. kvt.	4. kvt.	1. kvt.
Beboelsesejendomme ...	782	907	895	748	3.920	4.079
Erhvervsejendomme ...	440	381	649	394	2.035	2.022
Andet	249	178	166	139	1.106	1.145
Tilsammen	1.471	1.466	1.710	1.281	7.061	7.246

Stagnationen i industriproduktionen i 4. kvartal 1965 fortsatte i begyndelsen af 1966. Dette skete på trods af fremgangen i forbruget, der i løbende priser ligger mere end 10 pct. over niveauet året før, se tabel 4.

TABEL 3

Mængdeindeks for industriproduktionen. Beregnet excl. skibsværfter og nogle mindre områder indenfor industrien

1961 = 100	4. kvt.	1. kvt.	2. kvt.–1. kvt.
1964/65	136,3	131,6	130,8
1965/66	139,6	128,6	132,5
Stigning i pct.	1,0	2,3	1,8

TABEL 4

Indeks for detailomsætningen. Løbende priser
1961 = 100

	Detailhandel med forbrugsvarer		Stigning i pct.
	1964	1965	
Juli–august	129	144	11,6
September–oktober	130	141	8,5
November–december	152	173	13,8
	1965	1966	
Januar–februar	121	135	11,6
Marts–april	132	145	9,8
Maj–juni	140	153	9,3

Forbrugsstigningen som målt ved detailomsætningsindekset, er overraskende stor, da indkomsterne næppe kan antages at være steget tilsvarende. Efter Det økonomiske Sekretariats skøn har der efter lønreguleringen pr. 1. marts ikke fundet nævneværdig lønglidning sted. Nogen skattelettelse har der ikke været tale om, så de disponible indkomster kan ikke være steget mere end bruttoindkomsterne; derimod måtte mange husholdninger forvente et fald i de disponible indkomster, når indbetalingerne på de nye skattebiletter skulle begynde. Endelig kan man ikke umiddelbart forvente, at en indkomststigning i sin helhed straks vil blive anvendt til forbrug.

Forbrugsstigningen har naturligt øvet et pres på priserne. Fra januar 1966 til april 1966 er forbrugerprisindekset steget fra 139,6 til 142,4 eller med 2 pct. Kraftigst har prisstigningen været for nærings- og nydelsesmidler, hvor også omsætningsstigningen har været meget stor.

TABEL 5

Indeks vedrørende forbrugerpriser

Juli 1957 = 100

	Vægtfordeling pct.	1965			1966	
		April	Juli	Okt.	Jan.	April
Landbrugsvarer m. v.	16,9	143	154	153	157	156
Importerede fødevarer	3,7	106	108	106	106	105
Industrivarer	61,0	129	133	135	136	140
Brændsel m. v.	6,4	97	97	98	99	100
Tjenester	12,0	153	158	161	167	170
I alt	100,0	131,5	136,4	137,6	139,6	142,4

Eksporten, der er behandlet i tabellerne 6-10, har i 2. kvt. udviklet sig gunstigt, og det synes rimeligt at forvente, at stigningstakten, der i det væsentlige skyldes stigningen i industrieksporten, vil blive opretholdt i 1966. I perioden 1954-1965 steg industrieksporten med gennemsnitlig 14 pct. om året. Til sammenligning hermed blev stigningen fra 1. halvår 1965 til 1. halvår 1966 9 pct.

TABEL 6

Vareeksport

	2. kvt. 1966	Stigning 2. kvt. 1965–66	Stigning 1. kvt.–2. kvt. 1966
	mill. kr.	%	%
Landbrugsprodukter	1377	6	−1
Konserves	316	24	1
Industriprodukter	2224	8	11
Fisk og andre varer	300	8	−17
Eksport i alt	4217	9	4

TABEL 7

Eksport af industrivarer (excl. konserves og skibe)

Mill. kr.	1965			1966	
	2. kvt.	3. kvt.	4. kvt.	1. kvt.	2. kvt.
Kemiske artikler, herunder medicin .	204	179	211	201	226
Tekstil og beklædning	152	152	167	168	171
Metalvarer, maskiner og instrumenter	798	696	874	791	870
Møbler	75	71	95	78	79
Andre industrivarer	628	688	734	78	711
I alt	1.857	1.766	2.081	1.917	2.057

TABEL 8

Procentvis ændring i eksporten af industrivarer (excl. konserves og skibe)

	Året 1964–65	2. kvt. 1965–66
Kemiske artikler, herunder medicin ...	13	11
Tekstil og beklædning	8	13
Metalvarer, maskiner og instrumenter .	15	9
Møbler	21	5
Andre industrivarer	7	13
I alt	12	11

TABEL 9

Eksport af nogle landbrugsvarer og af konserves

Mill. kr.	1965			1966	
	2. kvt.	3. kvt.	4. kvt.	1. kvt.	2. kvt.
Svin, bacon og flæsk	489	532	591	522	610
Kvæg og kød	227	251	223	255	200
Smør	195	198	215	173	188
Konserves	255	285	316	313	316

TABEL 10

Procentvis ændring i eksporten af nogle landbrugsvarer og af konserves

	Året 1964–65	2. kvt. 1965–66
Svin, bacon og flæsk	1	25
Kvæg og kød	0	−12
Smør	0	−4
Konserves	19	24

Den stigning i vareimporten, der normalt sker fra 1. kvt. til 2. kvt. udeblev i 1966. Sammenholdt med den omtalte udvikling for eksporten er resultatet blevet et faldende underskud på handelsbalancen. Opgørelsen af betalingsbalancen for året 1965 viser, at de løbende poster, bortset fra handelsbalancen, gav et overskud pr. kvt. på ca. 600 mill. kr. Dette tal kan bruges ved vurderingen af handelsbalanceunderskuddet, når importen er opgjort cif. og eksporten fob.

TABEL 11

Vareimporten og handelsbalancens stilling

Mill. kr.	1965			1966	
	2. kvt.	3. kvt.	4. kvt.	2. kvt.	1. kvt.
Landbrugsvarer	649	556	554	633	644
Råstoffer	1.245	1.198	1.293	1.134	1226
Færdigvarer	1.409	1.333	1.398	1.415	1466
Transportmidler	528	358	379	472	494
Restgruppe	1.190	1.104	1.361	1.436	1275
I alt	5.021	4.549	4.985	5.090	5105
Vareeksport	3.882	3.727	4.382	4.070	4217
Underskud på handelsbalancen	1.139	822	603	1.020	888

Faldet i valutabeholdning, der fremgår af tabel 12, er moderat og sandsynligvis mindre end underskuddet på betalingsbalancen.

Forretningsbankernes likviditet, se tabel 13, er blevet forringet i løbet af 2. kvt. Det skyldes dels valutaudviklingen, og dels, at der fra stat og nationalbank har fundet en pengeopsugning sted på netto .. mill. kr. Samtidig har udlånsstigningen dog været moderat og indlånsstigningen ret stor, se tabel 14.

TABEL 12

Nettovalutastilling ultimo kvartalet

Mill. kr.	1965			1966	
	2. kvt.	3. kvt.	4. kvt.	1. kvt.	2. kvt.
Nationalbanken	2.798	2.673	3.309	3.480	3229
Forretningsbankerne	−602	−325	−304	−326	−276
I alt	2.196	2.348	3.005	3.154	2953

TABEL 13

Forretningsbankernes likviditet ultimo kvartalet

Mill. kr.	1965			1966	
	2. kvt.	3. kvt.	4. kvt.	1. kvt.	2. kvt.
Tilgodehavende i Nationalbanken ...	677	872	757	935	872
Gæld til Nationalbanken	1.286	815	897	1.340	1397
Nettostilling over for Nationalbanken	−609	57	−140	−405	−525
Nettovalutastilling	−602	−325	−304	−326	−276
Tilsammen	−1.211	−268	−444	−731	−801
Mønt, sedler og giro	585	464	631	486	539
Nettolikviditet i alt	−626	196	187	−245	−262

TABEL 14

Ændringer i forretningsbankernes ind- og udlån

Mill. kr.	1965			1966	
	2. kvt.	3. kvt.	4. kvt.	1. kvt.	2. kvt.
Indlånsændring	797	419	711	122	1314
Udlånsændring	559	−128	473	587	962

L. L.
30. 8. 1966.

POLITISK KRONIK

UDLANDET

April 1966

2. – I byerne Da Nang og Hué i den nordlige del af Syd Vietnam finder store demonstrationer sted under ledelse af buddhistiske munke. Uroen breder sig i de flg. dage til Saigon og andre byer. Da troppерne, der er stationeret i den nordlige del af landet, sympatiserer med demonstranterne, sender regeringen tropper til Da Nang, men trækker dem efter nogle dages forløb tilbage igen. Demonstranterne kræver valg til en konstituerende nationalforsamling og civil regering. – 12. træder en af regeringen indkaldt politisk kongres sammen i Saigon. Den boycottes af buddhisterne. 14/4 træffer den beslutning om valg i løbet af 3–5 måneder og forberedelse af en civil regering. Ved det afsluttende møde udtaler ministerpræsident Nguyen Cao Ky, at han ikke vil tøve med at styrte en valgt regering, hvis den ikke bekæmper den kommunistiske aggressor.

4. – Den russiske månesonde Luna X, opsendt 31/3, er bragt i omløb om månen.

Udenrigsminister Adam Malik (se 11/3) udtaler på en pressekonference, at Indonesien vil gennemføre en udenrigspolitisk nyorientering. Det er hensigten igen at indtræde i FN. Konfrontationen med Malaysia vil fortsætte, men Indonesien er altid rede til en fredelig løsning. Den nye regering ønsker økonomisk hjælp fra såvel øst som vest. – 12. Philippinernes præsident Fernando Marcos tilbyder i en skrivelse til Malaysias premierminister Tunku Abdul Rahman at mægle i striden med Indonesien. – 13. Tunku Abdul Rahman udtaler, at det er ørkesløst at forhandle med præsident Sukarno, der ikke holder sine løfter. Før der kan forhandles, må Indonesien opgive sin konfrontationspolitik. – 18. Pekingregeringen meddeler Indonesien, at den standser hjælpen ved bygningen af en tekstilfabrik i Bandjaran og trækker de kinesiske eksperter tilbage, idet de højreorienterede kredses holdning har ødelagt grundlaget for økonomisk samarbejde. 22/4 og igen 24/4 protesterer Peking mod beskadigelse af den kinesiske ambassades bygninger i Djakarta og mod mishandling af ambassadepersonalet af indonesiske soldater.

Efter at hæren 30/3 har fordrevet regeringsjuntaen i Ecuador, danner den midlertidige præsident Clemente Yerovi Indaburu ny regering, der bebuder afholdelse af frie valg.

5. – Efter valgsejren (se 31/3) omdanner premierminister Harold Wilson den britiske regering. Rekonstruktionen omfatter i alt 25 ændringer, hvoraf dog ingen berører de vigtigste ministre, bortset fra at vicepremier- og økonomiminister George Brown efter eget ønske fritages for den detaljerede gennemførelse af pris- og indkomstpolitikken, der henlægges under handels- og arbejdsministeriet. Cledwyn Hughes bliver minister for Wales efter James Griffiths og Richard Marsh minister for kraftforsyning, begge med sæde i kabinet-

tet. Den hidtidige minister for kraftforsyning Frederick Lee bliver koloniminister, og der udnævnes en særlig Europaminister, George Thomson. Sir Frank Soskice, Lord Privy Seal og medlem af kabinettet, forlader regeringen, idet han er udtrådt af parlamentet. – 19. Edward Heath omdanner det konservative skyggekabinet, der herefter tæller 16 mod hidtil 21 medlemmer. Selwyn Lloyd, Ernest Maples, Duncan Sandys og John Boyd-Carpenter glider ud ligesom Peter Thorneycroft, Christopher Soames og Sir Martin Redmayne, der ikke længere er medlemmer af underhuset.

6. – Den tyske forbundsregering offentliggør en erklæring i anledning af, at den franske regering 29/3 har meddelt, at de franske land- og luftstyrker i Tyskland fra 1/7 ikke længere vil være undergivet NATO-kommando (se 11/3). Forbundsregeringen erklærer, at den betragter de franske styrker i Tyskland som en vigtig bestanddel af det fælles forsvar og modtager det franske tilbud om forhandling om de franske troppers forbliven. I det franske memorandum er også gjort opmærksom på, at de amerikanske og canadiske installationer i Frankrig må fjernes, og at den franske regering anser 1/4 1967 som en passende frist. – 12. Den amerikanske regering tager dette til efterretning og gør opmærksom på konsekvensen af Frankrigs skridt med hensyn til de taktiske kernevåben, der er stillet til rådighed for de franske tropper i Tyskland.

Mellem forbundsrepublikken Tyskland og Ghana sluttes overenskomst, hvorefter forbundsregeringen yder Ghana en kredit på 40 mill. DM.

7. – Den amerikanske flådekommando i Middelhavet meddeler, at den brintbombe, der gik tabt 17/1 ved en flyvemaskinenedstyrtning, er bjærget ubeskadiget i internationalt farvand ved Palomares i Spanien.

7.–9. – Efter anmodning af Storbritannien behandler FN's sikkerhedsråd Rhodesiaspørgsmålet. Med 10 stemmer (Sovjetunionen, Frankrig, Bulgarien, Ungarn og Mali undlader at stemme) bemyndiges Storbritannien til med magt at hindre skibe adgang til Beira, hvis det kan antages, at de transporterer olie bestemt for Rhodesia. Tankskibet »Joanna V« skal ved udsejling fra Beira standses og beslaglægges, såfremt det har losset sin ladning i Beira. – 10. standses det græske tankskib »Manuela« ud for Beira af et britisk krigsskib og omdirigeres til Durban. – 27. Premierminister Harold Wilson giver underhuset meddelelse om, at den britiske regering har optaget kontakt med oprørsregeringen i Rhodesia om en fredelig løsning af konflikten og genoprettelse af legaliteten.

8. – På det russiske kommunistpartis 23. kongres vælges partiets hidtidige førstesekretær Leonid Brezjnev enstemmigt til generalsekretær, en titel, der ikke har været anvendt siden Stalins dage. Til partipræsidiet, der omdøbes til politbureau, nyvælges formanden for Letlands kommunistparti, A. Y. Pelsje, medens de to tidligere statschefer, den 70-årige Mikojan og den 78-årige Svjernik, glider ud. Til medlem af sekretariatet vælges i stedet for den nuværende statschef Nikolaj Podgorny Andrej Kirilenko. Podgorny fortsætter som medlem af politbureau.

9. – I Libanon danner Abdallah Yafi ny regering, hvori han selv overtager finans- og informationsministerierne, medens Philippe Takla bliver udenrigs- og justitsminister. Den foregående regering under Rashid Karami demissionerede 30/3 for at give plads for en parlamentarisk regering.

11. – Den græske udenrigsminister Elias Tsirimokos træder tilbage som protest mod regeringens holdning i striden mellem præsident Makarios, Cypern, og general Grivas, hvem Makarios – ligesom Tsirimokos – ønsker fjernet som øverstkommanderende over den cypriotiske nationalgarde. Ministerpræsident Stephanopoulos

overtager selv midlertidigt udenrigsministeriet. Dagen efter demissionerer også socialminister Mihail Galinos, der dog fortryder et par dage senere. Regeringen, hvis parlamentariske flertal var bragt i fare ved demissionerne, styrkes dog atter ved tilgang af 2 deputerede fra oppositionen. – 13. Regeringen erklærer, at dens politik i Cypern er uændret, og at spørgsmålet om kommandoen over nationalgarden vil blive løst ved forhandlinger. Målet er stadig Enosis med Cypern.

Efter at kejser Haile Selassie af Æthiopien ved et dekret af 23/3 har bestemt, at regeringschefen for fremtiden selv udpeger ministrene, omdanner ministerpræsident Habte-Wold regeringen, der får 5 nye ministre.

13. – Iraks præsident siden 1963, Abdul Salam Aref, omkommer ved en flyveulykke. Sammen med ham omkommer indenrigsministeren og industriministeren. Premierminister Abdul Rahman al Bazzaz overtager midlertidigt præsidentens funktioner. – 16. Det nationale forsvarsråd og ministerrådet vælger enstemmigt den afdøde præsidents ældre broder, generalmajor Abdul Rahman Aref, hidtil generalstabschef, til præsident. Regeringen indgiver sin afskedsbegæring, og præsidenten opfordrer Bazzaz til at fortsætte, indtil en ny regering kan dannes.

14. – Den nye finske rigsdag (se 20.–21/3) træder sammen, og ministeriet Virolainen indgiver sin afskedsbegæring. Rigsdagen konstituerer sig med Rafael Paasio (soc.dem.) som formand, i hvilken egenskab han efterfølger sin partifælle K.-A. Fagerholm, der er udtrådt af rigsdagen, og med Wiljam Sarjala (centerpartiet) og Paavo Aitio (folkedemokraterne) som 1. og 2. viceformand. – 18. Præsident Kekkonen opfordrer Rafael Paasio til at danne ny regering, helst på så bred en basis som muligt.

Kenyas prokommunistiske vicepræsident Oginga Odinga (se 13/3) træder tilbage. Han begrunder dette skridt med, at en »usynlig regering« behersker landet. 25/4 følges han af informationsminister Achieng Oneko. – 26. Oginga Odinga meddeler, at han er blevet formand for et nyt parti, Kenya People's Union (KPU), hvortil han og 29 parlamentsmedlemmer, der har meldt sig ud af regeringspartiet KANU, har sluttet sig. – 29. Parlamentet har vedtaget en forfatningsændring, hvorefter parlamentsmedlemmer, der melder sig ud af KANU, skal nedlægge deres mandat og kun kan fortsætte, hvis de genvælges ved omvalg efter samlingens slutning.

16. – På 50 års dagen for påskeopstanden gør præsident de Valera sig til talsmand for, at der oprettes et fællesirsk centralparlament, der overtager det britiske parlaments beføjelser i Nordirland, medens parlamentet i Belfast inden for føderationen bevarer sin nuværende autonomi.

17. – Det britiske udenrigsministerium meddeler, at de diplomatiske forbindelser med Sudan (se 2/12 1965) vil blive genoptaget. Tidligere har Ghana taget skridt til at genoprette de diplomatiske forbindelser med London.

18. – Efter resultatløse forhandlinger om en fortsættelse af regeringssamarbejdet mellem folkepartiet, der nu har absolut flertal i det østrigske parlament (se 6/3), og socialisterne, danner den hidtidige forbundskansler Josef Klaus ny regering, hvori kun folkepartiet er repræsenteret. Fritz Bock er vicekansler og handelsminister og Lujo Toncic-Sorinc udenrigsminister. Socialminister Grete Rehor er den første kvindelige minister i Østrigs historie.

27. – Pave Paul VI modtager Sovjetunionens udenrigsminister Gromyko i privataudiens.

Maj 1966

1. – Tidligere Mau mau »feltmarskaller« og »generaler« meddeler, at Oginga Odinga (se 14/4) har forsøgt at bestikke dem til at vende tilbage til skovene for at begynde en kamp mod præsident Kenyatta og hans regering. – 2. Præsident Kenyatta hjemsender parlamentet 6 måneder før tiden, hvorved de 30 parlamentsmedlemmer, der har meldt sig ud af KANU, automatisk mister deres mandater. – 3. Præsident Kenyatta omdanner regeringen. Den hidtidige udenrigsminister Joseph Murumbi bliver vicepræsident efter Odinga og James Osogo informationsminister efter Achieng Onego. Desuden bliver Ronald Ngala, der i sin tid opløste sit parti KADU for at støtte Kenyatta, minister. Udenrigsministeriets forretninger henlægges under et udvalg under forsæde af Kenyatta.

Ved præsidentvalget i Columbia får Carlos Lleras Restrepo, den nationale front, 1,7 mill. stemmer, José Janarillo Giraldo, folkealliancen, 0,7 mill. stemmer.

2. – Congos regering offentliggør et dekret, hvorefter Leopoldville med virkning fra 30/6 omdøbes til Kinshasha, Elisabethville til Lumumbaville, Stanleyville til Kisangani, Coquilhatville til Mbanduku, Banningville til Bandundu og Paulis til Isiro. – 19. Congos parlament vedtager at fratage fhv. ministerpræsident Moise Tshombe hans mandat, fordi han ikke mere giver møde i parlamentet og i udlandet forråder den congolesiske nation. – 29. Fhv. ministerpræsident Evariste Kimba m. fl. arresteres for sammensværgelse med det formål at myrde præsident Mobutu og dømmes 31/5 til døden af en militærdomstol.

3. – I sin budgettale meddeler finansminister Callaghan, at den britiske 10 pcts. særtold på industriprodukter (se 22/2 1965) vil bortfalde 1/11.

4. – General Suharto (se 11/3) udtaler, at Indonesien kan fortsætte sit felttog mod Malaysia på diplomatisk plan; det er ikke nødvendigt at betone den fysiske faktor i konfrontationspolitikken. Samme dag erklærer Malaysias vicepremierminister Tun Abdul Razak, at tiden og omstændighederne er gunstige for fredsfølere mellem Malaysia og Indonesien. – 29. Indonesiens udenrigsminister Adam Malik og Tun Abdul Razak mødes i Bangkok for at forhandle om konfrontationspolitikkens ophør.

6. – I Congo (Brazzaville) udnævnes Ambroise Noumazalay til ministerpræsident. Han efterfølger Pascal Lisouba, der betragtes som leder af den prokinesiske fløj af Mouvement Nationale de la Revolution, for hvilken den nye regeringschef er førstesekretær.

7. – Ved det rumænske kommunistpartis 45 års dag udtaler førstesekretæren Nicolae Ceaucescu, at den tid er forbi, da alle de kommunistiske partier kunne ledes centralt, og hvert parti har nu frihed til selv at lægge sin linje; han tilføjer, at det rumænske kommunistparti opretholder venskabelige forbindelser både med det sovjetiske og det kinesiske kommunistparti. Ceaucescu erklærer videre, at der er talrige muligheder for at forbedre forholdet til de vestlige lande. En af hindringerne for samarbejdet mellem folkene er den militære blok- og basepolitik, som han betegner som en anakronisme uforenelig med national uafhængighed og normale mellemstatlige forbindelser. – 10.–13. opholder det sovjetiske kommunistpartis generalsekretær Leonid Brezjnev sig i Bukarest og har samtaler med Ceaucescu. – 14. I anledning af årsdagen for dannelsen af Warszawapagten skriver den tjekkoslovakiske forsvarsminister i Røde Stjerne, at de socialistiske lande i deres forsvar må bygge på Sovjetunionens atomstyrke, og at den internationale situation kræver en centralisering af forsvaret allerede i fredstid. – 31. erklærer Brezjnev

ved det tjekkoslovakiske kommunistpartis kongres, at alle medlemsstater i Warszawapagten er enige om, at militæralliancerne kan opløses, men så længe NATO-blokken fastholder sin politik, må de drage konsekvenserne heraf.

7. – Syd Vietnams ministerpræsident Nguyen Cao Ky udtaler, at militærregeringen mindst et år endnu vil blive ved magten, og at han og hans venner vil bekæmpe en civil regering, der slår ind på en neutralistisk eller kommunistisk kurs. I de flg. dage demonstreres der i flere byer mod regeringen og ministerpræsidentens udtalelser. – 15. Regeringen sender tropper til Da Nang, og de indvikles i kampe med de der stationerede tropper og buddhistiske demonstranter. – 20. Regeringen indsætter flyvemaskiner i Da Nang for at bekæmpe de buddhistiske grupper, der kræver ministerpræsident Ky's afgang. – 23. kapitulerer de i pagoden i Da Nang forsamlede buddhister. – 24. Ministerpræsident Ky erklærer ved åbningen af »folkets og hærens nationalkongres«, at han er besluttet på at gøre en ende på opstanden i de nordlige provinser og senest 1/9 gennemføre valg til en konstituerende nationalforsamling.

8. – Costa Ricas nye præsident José Joaquin Urejo Fernandez, valgt 6/2, tiltræder sit embede.

9. – Pekingregeringen giver meddelelse om kinesisk atombombeforsøg nr. 3, denne gang med thermonukleært materiale (brintbombe).

9.–11. – Fællesmarkedets råd enes om medlemsstaternes procentuelle bidrag til udligningsfonden, der skal finansiere den fælles landbrugspolitik.

10. – Guatemalas kongres vælger med 35 stemmer mod 19 formanden for det revolutionære parti, Julio Céjar Mendez Montenegro, til præsident. Ved præsidentvalget 6/3 fik ingen af kandidaterne det nødvendige absolutte flertal.

11. – Ved en rekonstruktion af den græske regering bliver den hidtidige industriminister Ioannis Toumbas udenrigsminister (se 11/4).

12. – Ved byrådsvalgene i 323 engelske og walisiske byer, hvor en tredjedel af medlemmerne er på valg, har de konservative vundet netto 263 mandater, arbejderpartiet og de liberale tabt netto henholdsvis 171 og 48.

23. – Kabaka'en af Buganda, Sir Frederick Edward Mutesa (se 2/3), kræver i en skrivelse til præsident Milton Obote, at Ugandas føderale regering inden 30/5 skal forlade hovedstaden Kampala, der ligger i Buganda. 24/5 omringer og erobrer hæren kabaka'ens palads. Det lykkes kabaka'en at undslippe.

24. – Præsident Ironsi (se 15/1) meddeler, at alle politiske organisationer i Nigeria er forbudt indtil 17/1 1969, og at den føderative statsform er afskaffet, således at der ikke længere findes autonome regioner i Nigeria, men kun provinser afhængige af centralregeringen.

26. – Repræsentanter for SPD og SED (det østtyske socialistiske dvs. kommunistiske enhedsparti) træffer aftale om, at der i tiden mellem 11/7 og 16/7 skal afholdes et møde i Karl Marx Stadt (Chemnitz) og 21/7 et møde i Hannover. Ved disse møder skal talere fra begge partier kunne få ordet. Møderne skal refereres korrekt, udførligt og direkte i presse, radio og TV.

Den britiske koloni Guyana bliver uafhængig stat inden for Commonwealth.

27. – Rafael Paasio (se 14/4) danner efter 42 dages forhandlinger ny finsk regering, bestående af 6 socialdemokrater, 5 medlemmer af centerpartiet, 3 folkedemokrater og 1 repræsentant for det socialdemokratiske forbund. De 4 regeringspartier råder over 152 af rigsdagens 200 mandater. Af de 15 ministre er 9 for første gang medlemmer af en regering,

medens 3 af centerpartiets 5 repræsentanter, deriblandt udenrigsministeren Ahti Karjalainen, var medlemmer af den foregående regering. I regeringsprogrammet fastslås, at Paasikivi-Kekkonen linjen i udenrigspolitikken vil blive fortsat. – 31. Præsident Kekkonen udtaler i anledning af udenlandske kommentarer til regeringsdannelsen, at bekymringen for Finlands skæbne er ugrundet, og at det finske demokrati vil bestå.

Juni 1966

1. – Forhandlingerne i Bangkok mellem Indonesien og Malaysia (se 4/5) resulterer i, at Indonesien opgiver sin konfrontationspolitik over for Malaysia. Overenskomsten skal godkendes af de to regeringer og vil efter anmodning fra Indonesien ikke blive offentliggjort, før den er godkendt. – 7. Malaysias vicepremierminister Tun Abdul Razak udtaler, efter at regeringen har godkendt overenskomsten med Indonesien, at de britiske og andre Commonwealth-tropper må forlade Sabah og Sarawak, når normale forbindelser mellem Malaysia og Indonesien er genoprettet, idet de kun er i Malaysia for at forsvare det mod ydre aggression.

Ved præsidentvalget i Den dominikanske Republik sejrer reformpartiets kandidat Joaquin Balaguer stort over Juan Bosch, det dominikanske revolutionsparti. De endelige, men uofficielle stemmetal er 745.000 og 518.000. – 25. Organisationen af amerikanske stater (OAS) beslutter at indlede tilbagetrækningen af den interamerikanske fredsstyrke i Den dominikanske Republik (se 1/5 1965) samtidig med, at Balaguer 1/7 tiltræder præsidentembedet.

2. – Den 83-årige Eamon de Valera genvælges som den irske republiks præsident for en ny 7 års periode med knap 559.000 stemmer, medens hans modkandidat, T. F. O'Higgins, Fine Gael, får godt 548.000 stemmer. Ved valget i 1959 var de Valeras flertal 120.000 stemmer. Valgdeltagelsen er ca. 65 pct.

4. – Indonesien har anerkendt Singapore. De diplomatiske forbindelser blev afbrudt ved dannelsen af føderationen Malaysia, som Singapore atter forlod i august 1965.

5. – Indien devaluerer rupien med 36,5 pct.

6. – Udenrigsministrene fra de 14 NATO-lande (– Frankrig) beslutter, at NATO's militære hovedkvarter (SHAPE) skal flyttes fra Paris til Bruxelles. – 7.–8. På NATO's ministerrådsmøde i Bruxelles opnås enighed om et kompromis, hvorefter spørgsmålet om de franske troppers rolle i Tyskland under normale forhold skal behandles af de permanente repræsentanter i NATO's råd. – 13. Frankrig underretter den tyske forbundsregering om, at de franske luftstyrker i Tyskland vil blive trukket tilbage 1/7. – 29. Frankrigs repræsentant i NATO-rådet meddeler, at de franske tropper i Tyskland indtil videre i tilfælde af konflikt vil løse de opgaver, der var dem tildelt i den hidtidige NATO-struktur. – 30. Den amerikanske regering meddeler Frankrig, at de taktiske atomvåben, der var stillet til rådighed for de franske tropper i Tyskland, vil blive trukket tilbage.,

Den 10 mand stærke militærjunta, som i næsten et år har regeret Syd Vietnam, suppleres med 10 civile. De væbnede styrkers kongres, der består af 45 højere officerer, vedtager med overvældende majoritet, at premierminister Ky og statspræsident Nguyen Van Thieu skal fortsætte i deres embeder.

18. – Det britiske område Basutoland (godt 2/3 million indbyggere), der ligger helt omgivet af Den sydafrikanske Uni-

on, bliver uafhængig stat 4/10 under navnet Lesotho. Basutolands afrikanske nationalister er imod uafhængighed nu, da de frygter, at den nuværende regering under premierminister Leabua Jonathan vil være for svag over for den sydafrikanske regering.

26. – Vatikanet og Jugoslavien enes om at oprette diplomatiske forbindelser.

I Kenya får regeringspartiet KANU 12 af de 19 andetkammermandater, der er på omvalg (se 1/5), Oginga Odingas KPU 7. Til senatet vælges 8 KANU, 1 KPU og 1 uafhængig. Odinga selv besejrer sin KANU-modkandidat med overvældende majoritet.

28. – Tropper under ledelse af generalmajor Julio Alsogaray afsætter Argentinas præsident siden 1963, Arturo Illia, og generalløjtnant Juan Carlos Ongania, der var øverstkommanderende for de væbnede styrker indtil november 1965, da han trådte tilbage p. gr. af uenighed med regeringen, bliver midlertidig præsident. De politiske partier, kongressen og højesteret opløses ved dekret.

29. – USA's luftstyrker i Vietnam bomber olielagre ved Hanoi og Haiphong. Den britiske premierminister Harold Wilson oplyser, at han, da præsident Johnson gav ham meddelelse om, at den amerikanske regering agtede at angribe mål umiddelbart ved tætbebyggede områder, havde gjort det klart, at den britiske regering ikke kunne støtte en sådan udvidelse af krigsførelsen. – 30. Præsident Johnson udtaler, at bombeangrebene vil blive fortsat.

30. – Den britiske sømandsstrejke ender efter at have varet i 47 dage.

DANMARK

April 1966

1. – Finansudvalget godkender økonominister Ivar Nørgaards aftale med tjenestemandsorganisationerne om, at tjenestemændene fra 1. april skal have yderligere 13 portioner overenskomsttillæg ud over de 4, som de allerede i fjor fik løfte om. Endvidere forhøjes feriegodtgørelsen fra 1 til 1,5 pct.

4. – Ved urafstemningen i Dansk Bryggeri-, Brænderi- og Mineralvandsarbejderforbund om forbundets evt. optagelse i LO forkastes forslaget herom med stor majoritet.

11. – Socialdemokratiet har besluttet at nedsætte et forsvarspolitisk udvalg med det formål at følge den forsvsrspolitiske udvikling og bidrage til debatten om Danmarks sikkerhedspolitik. Udvalgets formand bliver forsvarsminister Victor Gram.

12. – Ifølge Børsen er den danske klage over den britiske subsidierede eksport af kvæg til fællesmarkedet, først og fremmest Vesttyskland, blevet afvist af en 3 mands kommission, som EFTA havde nedsat. Kommissionen kunne hverken give Danmark ret i, at der forelå dumping i GATT-konventionens forstand eller nogen overtrædelse af EFTA-reglerne.

13. – En talsmand for EFTA udtaler, at EFTA's råd endnu ikke har truffet nogen beslutning om den danske klage.

På foranledning af Ib Thyregod (v.) udtaler justitsminister K. Axel Nielsen i folketingets spørgetime, at han har besluttet i nær fremtid at nedsætte et sagkyndigt udvalg, der skal overveje, hvorledes undersøgelse af klager mod polititjenestemænd skal foregå.

14. – Boligminister Kaj Andresen fremsætter forslag til lov om lejevurdering (se 17/1). Forslaget vedtages 27/5 med 131 stemmer mod 11 (s. f. og socialdemokraten Holger Eriksen), medens 5 undlader at stemme.

15. – I anledning af, at finansministeren til folketingets skattereformudvalg har fremsendt en skitse, stammende fra skattekommissionen af 1948, hvorefter parcelhusejeres ret til at fradrage rente af prioritetsgæld på selvangivelsen ophæves, og lejeværdien af egen ejendom, beregnet som 3 pct. af forskellen mellem vurderingen og prioritetsgælden, indkomstbeskattes, spørger Henry Christensen (v.), om det er regeringens hensigt at drage ønsket om yderligere beskatning af parcelhusene ud over det ved boligforliget aftalte ind i skattereformbestræbelserne. Statsminister J. O. Krag svarer benægtende, men tilføjer, at boligforliget ikke har løst problemet om forskelsbehandlingen af ejere og lejere, og at denne forskelsbehandling efter regeringens opfattelse må bringes ud af verden, men det må ske på en sådan måde, at der ikke pålægges parcelhusejerne øgede byrder.

Ved fremsættelsen af forslag til lov om tillægsbevilling for 1965–66 oplyser finansminister Grünbaum, at overskuddet på drifts- og anlægsbudgettet for 1965–66 nu skønnes at ville blive ca. 1165 mill. kr. og kasseoverskuddet ca. 585 mill. kroner.

Folketinget vedtager ved 3. behandling enstemmigt forslagene om en broforbindelse over Sallingsund (se 24/2) og om ændring af lov om økonomisk samordning (se 18/11 1965). Ved det sidste får foruden Butikshandelens Fællesråd også Forbrugerrådet en repræsentant i Det økonomiske Råd.

Det radikale Venstres forslag om et arbejdsaftalenævn (se 15/3) modtages ved 1. behandling med velvilje af v. og k. f., men afvises af de øvrige partier.

18. – Statsminister J. O. Krag modtages under et besøg i Paris af præsident de Gaulle og har senere en samtale med premierminister Pompidou.

19. – I en dom ved Østre Landsret fastslås, at der ikke i gældende ret ses at være noget til hinder for, at en fagforening anvender en mindre del af samtlige medlemmers kontingent til støtte for den politiske presse og den partipolitik, som skønnes i særlig grad at gavne medlemmernes interesser.

Direktør N. Arnth-Jensen, De danske Sukkerfabrikker, afløser direktør I. C. Thygesen som formand for Industrirådet.

20. – Statsminister J. O. Krag har i New York en samtale med FNs generalsekretær U Thant, hvem han opfordrer til at tage et nyt initiativ til en fredelig løsning af Vietnamkrisen.

Landbrugets organisationer beslutter at rette henvendelse til statsministeren om en almindelig drøftelse af de økonomiske problemer, herunder specielt virkningen af de afgifter, der pålægges dansk landbrugseksport til fællesmarkedet, især Vesttyskland.

22. – Forslagene om ændring i lov om kirkers bestyrelse m. m. (se 18/2) og om ændring af lov om teknisk samarbejde med udviklingslandene (se 11/3) vedtages enstemmigt.

23. – På Det konservative Folkepartis repræsentantskabsmøde oplyses, at medlemstallet har passeret 142.000 mod 132.000 for et år siden. Folketingsgruppens formand Poul Sørensen anbefaler en nyordning af arbejdsløshedskasserne med samling af de næsten 70 kasser i én og en forøgelse af arbejdsløshedsunderstøttelsen, så den kommer betydeligt nærmere den normale løn.

27. – Statsminister J. O. Krag har i Washington en samtale med præsident Lyndon B. Johnson. Krag udtaler efter samtalen til pressen, at samtalen drejede sig om den internationale situation, samarbejdet i NATO, Kennedyrunden og krisen i Vietnam m. m. Han udtrykker håbet om, at de problemer, der er opstået ved Frankrigs udtræden af NATO's forsvarssystem, snart må finde deres løsning.

Folketinget vedtager enstemmigt forslaget til folketingsbeslutning om foranstaltninger mod inflationen (se 24/2) i den form, at folketinget opfordrer regeringen til, når betænkningen fra udvalget vedrørende undersøgelse af inflationskilderne (se 2/7 1965) foreligger, at meddele folketinget sin vurdering af udvalgets betænkning og give en redegørelse for de konsekvenser, regeringen på dette grundlag vil drage. Redegørelsen skal gives så betids, at en forhandling kan finde sted, inden folketinget tager sommerferie.

Monopoltilsynet godkender en forhøjelse af hjemmemarkedspriserne for flæsk, okse- og kalvekød, fjerkrækød og æg med 20 øre pr. kg og af smørprisen med 40 øre pr. kg. Landbruget havde ønsket en forhøjelse af smørprisen på 50 øre pr. kg (se 23/3).

Maj 1966

3. – Økonomiminister Ivar Nørgaard meddeler formanden for tjenestemandskommissionen, departementschef Bjørn Olsen, at det efter regeringens opfattelse er nødvendigt at tildele arbejdet med tilvejebringelse af et nyt løn- og klassificeringssystem en central plads i kommissionens overvejelser. Ved nedsættelsen af kommissionen i nov. 1965 fik den som hovedopgave at udarbejde forslag til en revision af tjenestemændenes efterlønsordning med henblik på en tilpasning til udviklingen i den offentlige alderssikring.

Socialdemokratisk Samfund (se 21/3) har indbudt til et medlemsmøde, hvor et forslag om kildeskat uden fradragsregel vil blive drøftet.

4. – Forslag om ændring i lov om Danmarks teknisk-videnskabelige forskningsråd og Statens teknisk-videnskabelige fond (se 15/2) vedtages enstemmigt.

4. – Formanden for Venstres folketingsgruppe Poul Hartling udtaler efter et møde i gruppen, at Venstre trods store betænkeligheder vil gå ind for merværdiafgiften, hvis gennemførelsen af en skattereform kræver en generel vareskat.

5. – Handelsminister Lars P. Jensen fremsætter forslag om, at Danmarks Erhvervsfond skal kunne yde eksportkreditgarantier for indtil 4 milliarder kroner mod hidtil 3 milliarder kroner. Forslaget vedtages enstemmigt 26/5.

De Uafhængige offentliggør en skitse til en skattereform. Et hovedpunkt er indførelsen af direkte skat på forbruget, lignet ud fra selvangivelsen. I øvrigt foreslås formueskat, almindelig omsætningsafgift og alle ejendomsskatter til staten afskaffet.

Østre Landsret afsiger dom i sagen om udlevering af islandske håndskrifter, anlagt af den arnamagnæanske kommission med påstand om, at undervisningsministeriet tilpligtes at anerkende, at loven af 28/5 1965 er ulovlig. Landsretten frifinder ministeriet, men det anerkendes i dommens præmisser, at der er tale om en tvangsmæssig afståelse. Sagen går videre til Højesteret.

6. – Det permanente EFTA-råd i Genève har afvist den danske klage over den britiske kvægeksport til Vesttyskland (se 13/4), idet rådet finder, at ingen EFTA-regler er blevet overtrådt og ingen forpligtelser ikke overholdt. Rådet opfordrer de to lande til at søge at forhandle sig til rette om en løsning.

På Det radikale Venstres landsmøde udtaler folketingsgruppens formand, fhv. landbrugsminister Karl Skytte, at Det radikale Venstre efter et valg ikke vil være at finde i regeringssamarbejde med Socialdemokratiet, og man skal heller ikke vente at finde det i regeringssamarbejde med noget andet parti. Han tilføjer, at en såkaldt liberal regering med deltagelse af Det konservative Folkeparti hverken kan regne med Det radikale Venstres deltagelse eller støtte. Om samtalerne med Venstre udtaler han, at det er for tidligt at sige noget afgørende om, hvilken betydning en fortsættelse af samtalerne vil få for den politiske udvikling. For Det radikale Venstre er det ikke afgørende, at de omgående fører til en ny regering. Om skattereformen erklærer han, at en reform i indeværende folketingsår fra radikal side må forudsætte, at der ikke gennemføres kildeskat, at skattefradragsretten bevares, at ejendomsbeskatningen ikke revideres, og at en revision af den kommunale beskatning udsættes til anden lejlighed.

7. – Det radikale Venstres landsmøde vedtager med stort flertal mod 16 stemmer at anbefale, at partiet går ind for merværdiafgift i stedet for detailoms. Med 112 stemmer mod 39 giver landsmødet folketingsgruppen bemyndigelse til at overveje ophævelse af skattefradragsretten som

led i skattesystemets forenkling; de 39 ønsker en formulering, hvorefter skattefradragsretten afskaffes uden videre. I resolutionen om skattepolitikken hedder det endvidere, at en fortsat overvejelse af indførelse af kildeskat må afvente en videregående forenkling af indkomstbeskatningen. Efter at en stor del af mødets deltagere har forladt salen, vedtages med 55 stemmer mod 46 en tilføjelse til den udenrigspolitiske resolution om, at Danmark bør anerkende og oprette diplomatiske forbindelser med Østtyskland.

10. – På denne dato, da partierne efter »køreplanen« for skattereformforhandlingerne (se 20/1) skal meddele, hvilken vareafgiftsform de principielt vil gå ind for som grundlag for en reform af skattesystemet, meddeler s., v., k. f. og r. v., at de foretrækker merværdiafgift. S. f. meddeler, at det vil gå ind for merværdiafgift, hvis det får sine ønsker om en reform af de direkte skatter opfyldt.

11. – Forslag til lov om indseende med priser (se 21/1) vedtages enstemmigt, idet dog 4 (uafh.) undlader at stemme.

12. – Boligminister Kaj Andresen fremsætter forslag til lov om leje og forslag til lov om midlertidig regulering af boligforholdene, der skal afløse den nuværende lejelovgivning. Forslagene er et led i rækken af de forslag, der skal udfylde rammerne i den boligpolitiske aftale (se 17/1).

Handelsminister Lars P. Jensen fremsætter forslag til ny patentlov. Forslaget er af tilsvarende indhold som forslag, der er eller vil blive fremlagt i Finland, Norge og Sverige. Lovforslaget bestemmer, at regeringen kan indgå overenskomst med de nævnte lande om indførelse af nordiske patentansøgninger, således at den, der vil have patent på en opfindelse i alle de nordiske lande eller 3 af disse, kan indgive ansøgning derom i et af landene og dér få udfærdiget patent for alle de pågældende lande.

Efter at der 11/5 har været afholdt et fortroligt møde mellem ledende politikere fra v. og k. f., opstiller disse partier i folketingsudvalget om merværdiafgiften visse betingelser for at gå med til et forlig med regeringen om en skattereform. Idet de går ud fra, at den forudsatte omlægning fra direkte skatter til forbrugsskatter først vil kunne slå helt igennem i finansåret 1968–69, kræver de garanti for, at der i denne overgangsperiode ikke sker nogen ændring af principperne for skatteudskrivningen, at de aftalte skatteskalaer ikke ændres, og at merværdiafgiftens procent ikke forhøjes. V. knytter hertil et krav om, at ejendomsskatterne skal indgå i overvejelserne om en skattereform.

13. – På EFTA's ministerrådsmøde i Bergen pålægges det de øvrige medlemslande at forhandle med Danmark og Portugal om landsbrugseksporten fra de to lande.

Folketinget vedtager enstemmigt forslaget om ændring i lov om køb på afbetaling (se 3/2), idet dog k. f., uafh. og l. c. undlader at stemme, samt forslaget om ændring i lov om oprettelse af en landsskatteret og tilsynet med skatteligningen m. v. (se 11/3).

Efter et møde i den socialdemokratiske folketingsgruppe erklærer statsminister J. O. Krag, at oppositionen tager meget fejl, hvis den tror, at den kan diktere en håndfæstning for Socialdemokratiet og gruppen.

14. – Statsminister J. O. Krag udtaler, at regeringen, hvis de igangværende skatteforhandlinger ender uden resultat, til efteråret vil fremlægge nye forslag til en skattereform, der lægger hovedvægten på gennemførelsen af kildeskat.

16. – Italiens præsident Guiseppe Saragat ankommer til København på officielt besøg.

17. – Finansminister Grünbaum erklærer i folketingets skattereformudvalg, at det er uantageligt for regeringen at skulle bin-

de sig finanspolitisk i en periode på 2–3 år og være afhængig af et veto fra blot et af forligspartierne. Han tilføjer, at regeringen er rede til at fortsætte forhandlingerne, hvis de opstillede betingelser frafaldes. Da dette ikke sker, konstateres, at skattereformforhandlingerne er sprængt.

Finansministeren erklærer, at regeringen nu vil overveje situationen i løbet af sommeren og derefter komme med et nyt udspil. Henry Christensen (v.) udtaler, at konsekvensen af den nye situation burde være et snarligt folketingsvalg. I en udtalelse fra den konservative folketingsgruppe hedder det, at man efter regeringens afvisning af Venstres og de konservatives betingelser bad regeringen om selv at formulere en bestemmelse, der kunne dække det behov for sikkerhed, der føles i oppositionspartierne, men også dette afviste regeringen. Baunsgaard (r. v.) erklærer, at hans parti i løbet af sommeren vil udarbejde sine egne forslag til en skattereform.

19. – Statsminister J. O. Krag modtager i Aachen Karlsprisen. 20/5 drøfter statsministeren i Bonn mulighederne for et firkantet »kvægforlig« (mellem Danmark, Vesttyskland, Storbritannien og Irland) med forbundskansler Erhard, hvem han beder omtale spørgsmålet, når Erhard 22/5 møder premierminister Wilson.

29. – Udvalget om inflationens årsager (se 2/7 1965) afgiver betænkning.

21. – Statsminister J. O. Krag udtaler til Kölnische Rundschau, at Danmark fortsat ønsker fuldt medlemskab af fællesmarkedet sammen med Storbritannien, men vi bør ikke indlede vore forhandlinger senere end briterne, snarere lidt tidligere.

23. – Statsministeren meddeler, at der er udstedt indbydelse til et firemagtsmøde om kødeksportproblemerne (se 19/5). Landbrugsrådets præsident, folketingsmand Anders Andersen kritiserer regeringens initiativ, som han mener sætter langtidsaftalen med Vesttyskland ud af kraft.

24. – Økonomiminister Ivar Nørgaard fremsætter i folketinget regeringens kommentar til betænkningen fra udvalget om inflationens årsager (se 20/5). Han erklærer, at regeringen er enig i, at de statsfinansielle dispositioner må indpasses i en plan for den samlede offentlige udgiftspolitik. Overgang til kildeskat og et afgiftssystem, der følger prisstigningerne, er derfor nødvendig. Han oplyser, at regeringen overvejer at nedsætte et udvalg til at belyse mulighederne for at fastholde den økonomiske vækst, samt søge at planlægge den økonomiske politik, så der opnås bedst mulig ligevægt mellem produktion og indkomstudvikling.

Folketinget færdigbehandler forslag til lov om bygningsfredning (se 15/2), der vedtages enstemmigt, idet dog s. f. undlader at stemme. Efter lovforslaget oprettes en »Statens bygningsfredningsfond« til løsning af fredningsopgaver, som ikke kan løses på anden måde.

Venstres formand Poul Hartling opfordrer til at forlænge folketingssamlingen, så folketinget kan nå at færdigbehandle vigtige lovforslag, bl. a. de forslag, der er en følge af boligforliget, og forslagene vedr. landbrugsstrukturen.

25. – Udenrigsminister Per Hækkerup besvarer en forespørgsel om den europæiske markedssituation: Han erklærer, at målet må være, at Danmark opnår medlemskab senest samtidig med Storbritannien, og tilføjer, at den britiske regerings holdning er undergået en meget betydelig positiv udvikling. Per Federspiel (v.) fastholder sit partis ønske om snarligt medlemskab, og Poul Møller (k. f.) mener, at dansk industris ekspansionsmuligheder i EFTA er ved at være udtomt. Både han og Federspiel advarer imod at skabe et europæisk samarbejde med front mod USA. Baunsgaard (r. v.) kræver, at man bevarer fuld tillid til EFTA-samarbejdet, og Aksel Larsen (s. f.) erklærer, at en nordisk økonomisk union vil skabe en langt stærkere stilling for deltagerlandene, hvis der en dag bliver tale om disses indtræden i EEC. Både Rimstad (uafh.) og We-

sterby (l. c.) støtter regeringens markedspolitik, men fremhæver, at Danmark ikke må komme for sent til EEC.

Folketinget færdigbehandler forslaget om revalidering (se 27/1), der vedtages med 104 stemmer mod 33 (k. f. og uaf.).

26. – Indenrigsminister Hans Hækkerup fremsætter forslag til lov om revision af den kommunale inddeling og forslag til lov om kommunernes styrelse. Forslagene bygger på kommunallovskommissionens samme dag afgivne betænkning. Hovedprincipperne for den kommende lovgivning er: 1) amtskommunerne skal omfatte såvel sogne- som bykommuner, 2) der gennemføres en regulering af den kommunale inddeling omkring byerne, således at befolknings- og erhvervsmæssigt sammenhørende bysamfund normalt kommer til at udgøre én kommune, 3) der tilvejebringes større og mere bærekraftige kommuner. Der foreslås nedsat en særlig kommunalreformkommission, som skal forestå gennemførelsen af strukturændringen. I forslaget om kommunernes styrelse foreslås, at amtmanden ikke længere skal være formand for amtsrådet, men formanden, der får titlen amtsborgmester, skal vælges af og blandt amtsrådets medlemmer. Indenrigsministeren skal fremtidig være tilsynsmyndighed for amtskommunerne, medens tilsynet med alle andre kommuner skal varetages af amtmanden og 4 medlemmer af amtsrådet.

Kulturminister Hans Sølvhøj fremsætter i folketinget en redegørelse for radioens og fjernsynets forhold og kommer bl. a. ind på spørgsmålet om reklame i fjernsynet.

Folketinget færdigbehandler forslag til lov om licitation (se 17/1), der vedtages med kun én stemme imod (den konservative Adolph Sørensen), og forslaget til ny næringslov, 5 andre lovforslag vedrørende specielle næringsområder samt forslaget om et finansieringsinstitut for detailhandelen. Næringslovforslaget, der ligeledes vedtages med kun én stemme (Adolph Sørensen) imod, træder i kraft 1/1 1967, to af de vigtigste bestemmelser, om afskaffelse af næringsbrev for handel, håndværk og industri og om ophævelse af forbudet mod, at en handlende har mere end en butik i hver kommune, dog først 1/1 1970.

27. – Folketinget færdigbehandler forslaget om ejerlejligheder (se 17/1), der vedtages med 131 stemmer mod 11 (s. f. og socialdemokraten Holger Eriksen). Loven finder anvendelse både på nybyggeri og bestående ejendomme, dog ikke på ejendomme, der allerede er opført af sociale boligselskaber, og kun under særlige betingelser på beboelsesejendomme opført før 1890. Endvidere vedtages forslaget om Danmarks Statistik (se 11/3) enstemmigt.

31. – Folketinget debatterer økonomiministerens redegørelse af 24/5 om inflationen. Socialdemokratiets ordfører Erling Olsen udtaler, at der ingen vej er uden om merværdiskatten og kildeskatten og slutter: »Til efteråret begynder vi på en frisk. Vi beholder fløjlshandsken på, men man vil snart få at se, at der er en jernnæve indeni«.

Juni 1966

1. – Folketinget færdigbehandler forslagene om uddannelse af lærere til folkeskolen og om højere forberedelseseksamen (se 19/10 1965) samt forslag om støtte til tilvejebringelse af kollegier, der alle vedtages enstemmigt; ved afstemningen om sidstnævnte forslag undlader de uafh. at stemme. Endvidere vedtages forslag til lov om svangerskabshygiejne (se 21/10 1965) med 117 stemmer mod 1, medens 33 undlader at stemme. Ved 2. behandling 26/5 er indføjet en ny bestemmelse i forslaget, hvorefter 15–18-årige kvinder også uden deres forældres eller værgers samtykke kan få vejledning i svangerskabsforebyggelse. Dette ændringsforslag blev vedtaget med 84 stemmer (de fleste s., alle s. f. og l. c., ca. halvdelen af de konservative og 3 r. v.) mod 68 (hele v., nogle s., de øvrige k. f. og r. v. samt de uafh.). Endelig vedtages forslag om ændring af lov om indkøbsforeninger for mindre jordbrugere (se 13/3) med 110 stemmer mod 32 (k. f. og uafh.).

2. – Ved den politiske debat ved tillægsbevillingsforslagets 3. behandling vedtages en af Poul Hartling (v.) foreslået dagsorden, der opfordrer regeringen til at gennemføre nødvendige foranstaltninger til bekæmpelse af den indenlandsk skabte inflation, herunder forud for overenskomstforhandlingerne at fremlægge et skøn over de samfundsøkonomiske muligheder for den nærmeste tids indkomstudvikling, og straks ved næste folketingsårs begyndelse at fremlægge til behandling et 3-årigt budget for statens anlægs- og driftsudgifter set i forhold til den formodede produktionsudvikling. Vedtagelsen er enstemmig, idet dog s. f. undlader at stemme. Under debatten erklærer finansminister Grünbaum, at regeringens kommende udkast vil kildeskat være den første betingelse for en skattereform.

Foruden tillægsbevillingsforslaget færdigbehandler folketinget forslag til lov om overformynderiet med flere lovforslag (se 25/11 1965), der alle vedtages enstemmigt. Endvidere vedtages på grundlag af venstres forslag (fremsat 2/11 1965) om ændring i lov om indkomstbeskatning af aktieselskaber med flere love en nyordning af beskatningen af kooperative selskaber. Også her er vedtagelsen enstemmig.

3. – Udenrigsminister Per Hækkerup erklærer i Bruxelles over for fællesmarkedets kommission, at Danmark ikke kan opretholde sin store import fra EEC, hvis der fortsat lægges hindringer i vejen for den danske eksport af kvæg navnlig til Vesttyskland.

Folketinget færdigbehandler 13 lovforslag. Forslag til lov om Danmarks biblioteksskole (se 10/12 1965), forslag til lov om indskud på kapitalbindingskonti (se 11/3) i ændret skikkelse, forslag om ændringer i færdselsloven (se 17/2), forslag til lov om grundforbedring og forslag til landvindingslov (se 15/3), forslag til lov om mælkekontrol, forslag til lov om belåning af salgsafgrøder og forslag om ændringer i lukkeloven, hvorved der bl. a. sker en udvidelse af vareområdet i kiosker, der er åbne i den almindelige butikslukketid, vedtages alle enstemmigt. Venstres og de konservatives forslag om en brødkornsordning for høståret 1966/67 forkastes ved 3. behandling med 90 stemmer mod 54 (v., k. f. og uafh.).

I folketingsåret 1965–66 er der til og med 3/6 fremsat i alt 180 lovforslag, deraf 19 fremkommet ved privat initiativ. Af de fremsatte lovforslag er 143 endeligt vedtaget, 48 blev ikke behandlet til ende eller bortfaldt. Desuden er der fremsat 24 forslag til folketingsbeslutning, hvoraf 11 er vedtaget, der er stillet 6 forespørgsler og fremsat 8 redegørelser fra ministre.

4. – På et fællesmøde af Socialdemokratiets hovedbestyrelse og folketingsgruppe

udtaler statsminister J. O. Krag, at regeringen inden Socialdemokratiets årsmøde i september vil udarbejde planer til en samlet skattereform, som bygger på kildeskat og på en nyordning af afgiftssystemet på grundlag af merværdiafgift. Skattefradragsreglen skal også indgå i overvejelserne. Samtidig vil regeringen gå videre med kommunalreformen og søge en løsning af spørgsmålet om byrdefordelingen mellem stat og kommune. Finansminister Grünbaum siger, at det afgørende i Socialdemokratisk Samfunds skattereformforslag (se 3/5), at alle skattefradrag skal afløses af tilskud, ikke er nogen god idé.

11. – Socialdemokratiets næstformand Hans Rasmussen oplyser, at LO's forretningsudvalg har behandlet dannelsen af Socialdemokratisk Samfund (se 21/3) og har udtrykt ønske om et møde med partiledelsen herom. Han siger, at man ikke stiltiende bør se på, at der stilles forslag, som giver indre vanskeligheder, og som politisk forringer regeringsforslagene (se 3/5).

15. – Formanden for s. f. Aksel Larsen udtaler, at hans parti ønsker kildeskat og afskaffelse af skattefradragsretten, men et forlig mellem s., s. f. og l. c. vil være for spinkelt et grundlag for en vidtrækkende lovgivning.

17. – V., k. f. og r. v. beslutter at tiltræde forsvarsministerens forslag til omordning af forsvaret, således at tjenestetiden kan nedsættes til 14 måneder. Tjenestetidsnedsættelsen medfører ifølge forsvarsministeriets beregninger en årlig merudgift på 10 mill. kr., bl. a. til mønstringer, som skal erstatte genindkaldelserne. Loven om forsvaret kræver en stående styrke på 13.000 mand, og tjenestetidsnedsættelsen medfører derfor flere indkaldelser.

24. – Socialdemokratiets og LO's forretningsudvalg drøfter den politiske situation, herunder skatteproblemerne. Også forholdet til Socialdemokratisk Samfund drøftes, og det fastslås, at den politiske linje som hidtil fastlægges af partiets kompetente forsamlinger.

PUBLIKATIONER

UDGIVET AF

INSTITUTTET (FRA 1960 SELSKABET) FOR HISTORIE OG SAMFUNDSØKONOMI

Arbejdslønnen i Danmark under skiftende Konjunkturer ca. 1850–1913. Af Jørgen Pedersen. Gyldendalske Forlag. 1930, 389 S., 2,00 Kr. (udsolgt).

Sociale Studier i dansk Historie efter 1857. Under Ledelse af P. Engelstoft og Hans Jensen. Gyldendalske Forlag, 1930, 189 S., 1,00 Kr. (udsolgt).

Bidrag til Arbejderklassens og Arbejderspørgsmaalets Historie i Danmark fra 1864–1900. Under Ledelse af P. Engelstoft og Hans Jensen. Gyldendalske Forlag, 1931, 424 S., 2,00 Kr. (udsolgt).

De danske Stænderforsamlingers Historie 1830–1848. Første Del. Af Hans Jensen. J. H. Schultz Forlag, 1931, 586 S., 4,00 Kr. (udsolgt).

Economic Conditions in Denmark after 1922. Af Jørgen Pedersen. Instituttet for Historie og Samfundsøkonomi, 1931, 50 S., 1,50 Kr.

Statshusmandsbrug i Fyns Stift. Af C. Lind og Jørgen Pedersen. Instituttet for Historie og Samfundsøkonomi, 1933, 44 S., 1,50 Kr. (udsolgt).

Mænd og Meninger i Dansk Socialpolitik 1866–1901. Under Ledelse af P. Engelstoft og Hans Jensen. Gyldendalske Forlag, 1933, 174 S., 1,00 Kr. (udsolgt).

Kampen om Saar. Af Marius Buus. Gyldendalske Forlag, 1934, 80 S., 0,25 Kr. (udsolgt).

Driftsstatistiske Undersøgelser over Detailhandelens Økonomi. Hefte 1, Kolonialbranchen i Hovedstaden. Af C. Lind, Gyldendalske Forlag, 1934, 31 S., 1,25 Kr. (udsolgt).

Statistical Investigations into the Economy of Retailing. Bulletin No. 1, The Grocery Trade. Af C. Lind. Gyldendalske Forlag, 1934, 58 S., 3,00 Kr. (udsolgt).

De danske Stænderforsamlingers Historie 1830–1848. Anden Del. Af Hans Jensen. J. H. Schultz Forlag, 1934, 755 S., 4,00 Kr. (udsolgt).

Driftsstatistiske Undersøgelser over Viktualiehandelen i København og Frederiksberg. Af C. Lind. Institutet for Historie og Samfundsøkonomi, 1935, 32 S., 1,25 Kr. (udsolgt).

Statistical Investigations into the Economy of Retailing. Bulletin No. 2, The Provision Trade. Af C. Lind. Gyldendalske Forlag, 1935, 52 S., 3,00 Kr. (udsolgt).

Abessinien. Institut for Historie og Samfundsøkonomi, 1936, 135 S. (udsolgt).

Den polske Korridor og Danzig. Af Sven Henningsen. Institutet for Historie og Samfundsøkonomi, 1936, 111 S. (udsolgt).

Dansk Jordpolitik 1757–1919. Første Del: *Udviklingen af Statsregulering og Bondebeskyttelse indtil 1810.* Af Hans Jensen. Gyldendalske Forlag, 1936, 262 S., 5,00 Kr. (udsolgt).

Driftsstatistiske Undersøgelser over Frugt- og Grønthandelen i København og Frederiksberg. Af C. Lind. Institutet for Historie og Samfundsøkonomi, 1937, 50 S., 1,75 Kr. (udsolgt).

An Analysis of Price Behaviour during the Period 1855–1913. Af Jørgen Pedersen og O. Strange Petersen. Levin og Munksgaard, 1938, 268 S., 12,00 Kr.

Den faglige Arbejderbevægelse i Danmark indtil Aar 1900. I. Bind. Til c. 1880. Af Henry Bruun. Gyldendalske Forlag, 1938, 636 S., 6,00 Kr. (udsolgt).

Rustningsindustrien, Statens Kontrol. med Vaabenhandel og Vaabenproduktion. Af Svend Laursen. Gyldendalske Forlag, 1938, 93 S., 1,25 K. (udsolgt).

Storpolitik i Stillehavet. Studiekredsopgaver om Flaadetraktaterne. Singapore, Philippinerne og de japanske Mandatøer. Gyldendalske Forlag, 1938, 115 S., 2,50 Kr. (udsolgt).

Folkeforbundet, Organisation og Virksomhed. Af Erling Kristiansen. Gyldendalske Forlag, 1939, 76 S., 1,00 Kr. (udsolgt).

Danish Economic Policy 1931–1938, The Repercussion of Modern Commercial Policies on Economic Conditions in Denmark. By H. P. Götrik, Inst. f. Hist. og Samfundsøkonomi, 1939, 74 S., 2,25 Kr. (udsolgt).

Studier over det offentlige Fattigvæsens historiske Udvikling i Danmark i det 19. Aarhundrede. Af Harald Jørgensen. Gyldendalske Forlag, 1940, 426 S., 5,00 Kr. (udsolgt).

Modsætningen mellem Italien og Frankrig 1914–1939. Af Kjeld Winding, Gyldendalske Forlag, 1940, 192 S., 2,00 Kr. (udsolgt).

Textil-Raastoffer. Af Jørgen Moe. Gyldendalske Forlag, 1941, 126 S., 2,00 Kr. (udsolgt).

Driftsstatistiske Undersøgelser over Boghandelen i Hovedstaden. Af C. Lind. Inst. f. Hist. og Samfundsøkonomi, 1941, 32 S., 1,75 Kr.

Kina og Stormagterne. Af I. Grünbaum og Hanna Kobylinski. Gyldendalske Forlag, 1942, 202 S., 3,00 Kr. (udsolgt).

Bidrag til de tidligere dansk-vestindiske Øers økonomiske Historie med særligt Henblik paa Sukkerproduktion og Sukkerhandel. Af P. P. Sveistrup. Inst. f. Hist. og Samfundsøkonomi, 1942, 119 S., 3,00 Kr. (udsolgt).

Arbejdsforhold indenfor dansk Haandværk og Industri 1857–1899. Af Georg Nørregaard. Gyldendalske Forlag, 1942, 624 S., 6,00 Kr. (udsolgt).

Kul, Tørv og Brunkul. Af Helge Andersen. Gyldendalske Forlag, 1942, 140 S., 2,00 Kr. (udsolgt).

Indien. Samfundsforhold og moderne Historie. Af Erik Rasmussen. Gyldendalske Forlag, 1942, 144 S., 3,00 Kr. (udsolgt).

Danish Exchange Policy 1914–1939. Af Poul Nyboe Andersen. Inst. f. Hist. og Samfundøkonomi, 1942, 121 S. (Duplikeret). 3,00 Kr. (udsolgt).

Dansk Jordpolitik 1757–1919. Anden Del: *Fæstevæsenets Afvikling og Jordlovgivningen i Perioden 1810–1919.* Af Hans Jensen. Gyldendalske Forlag, 1945, 484 S., 11,50 Kr.

Dansk Sukkerhandel og Sukkerindustri. Af P. P. Sveistrup og R. Willerslev. Gyldendalske Forlag, 1945, 371 S., 10,00 Kr.

Frankrig 1870–1930. Den tredie Republiks Historie. Af Ludvig Krabbe. Gyldendalske Forlag, 1945, 295 S., 9,00 Kr.

Grundlinierne i Sovjetunionens Udenrigspolitik 1917–1941. Af Ad. Stender-Petersen. Gyldendalske Forlag, 1946, 201 S., 7,50 Kr.

De forenede Nationer. Af Finn T. B. Friis. Gyldendalske Forlag, 1948, 5,50 Kr. (udsolgt).

Asiatisk Kompagni i den florissante Periode 1772–1792. Af Aa. Rasch og P. P. Sveistrup. Gyldendalske Forlag, 1948, 347 S., 10,00 Kr.

Jernmalm, Jern og Staal. Af Lauge Dahlgaard. Gyldendalske Forlag, 1949, 154 S., 6,00 Kr. (udsolgt).

Spanien. Republik og Francostyre 1931–48. Af Erik Reske-Nielsen. Ejnar Munksgaard, 1949, 323 S., 9,00 Kr. (udsolgt).

Latin-Amerika. Af Erik Bach. Ejnar Munksgaard, 1940, 252 S., 9,00 Kr. (udsolgt).

Intergovernmental Fiscal Relations. Federal State and Local Finances. Af Kjeld Philip. Ejnar Munksgaard, 1954, 171 S., 15,00 Kr.

Opsparing, Kapitalbevægelse og Formuernes Sammensætning i København 1949. Af Kjeld Bjerke. Ejnar Munksgaard, 1954, 54 S., 3,00 Kr.

Lønudviklingen i Danmark 1914–1950. Af Poul Milhøj. Ejnar Munksgaard, 1954, 222 S., 10,00 Kr.

Kurantbankens forhold til staten. Af Erik Rasmussen. Det Danske Forlag, 1955, 293 S., 25,00 Kr.

Træk af de faglige storkonflikter i 1920 og 1925. Af Heinrich Schlebaum Larsen. Danske Boghandleres Kommissionsanstalt, 1956, 42 S., 2,50 Kr.

Det mellemste Østen. Af Erik Reske-Nielsen. Danske Boghandleres Kommissionsanstalt, 1956, 136 S., 5,00 Kr. (udsolgt).

Om renteforskelle og emissionspolitik på obligationsmarkedet. Af Troels Glud. Danske Boghandleres Kommissionsanstalt, 1957, 286 S., 25,00 Kr.

Fransk indenrigspolitik. Fra de Gaulle til de Gaulle. Af George Damborg. Danske Boghandleres Kommissionsanstalt, 1958, 134 S., 5,00 Kr.

Sol og Sult. Underudviklingens problem i Italien. Af Erling Bjøl. Danske Boghandleres Kommissionsanstalt, 1960, 192 S., 10,00 Kr.

Afrikansk Nationalisme. Af Ole Karup Pedersen, Danske Boghandleres Kommissionsanstalt, 1963, 161 S., 10,00 Kr. (udsolgt).

EUROPA-ARCHIV

Zeitschrift der *Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik*
Herausgegeben von Wilhelm *Cornides*

Seit 1945 erfüllt das EUROPA-ARCHIV die Aufgabe eines außenpolitischen Fachblattes, das anhand von Beiträgen und Berichten, Wiedergabe wichtiger Dokumente, Besprechungen von Neuerscheinungen und einer Chronologie des politischen Geschehens dem Leser die Möglichkeit bietet, sich selbständig ein Urteil über die Weltlage zu bilden.

Die Beiträge im EUROPA-ARCHIV sind ausgereifte Studien, die auch nach Jahren noch Informationswert besitzen. Wenn es gilt, Zusammenhänge der weltpolitischen Entwicklung seit 1945 zu erfassen oder ein internationales Problem dieser Zeit anhand vollständiger, sorgfältig übersetzter Dokumente zu studieren, ist das EUROPA-ARCHIV nach dem Urteil vieler Fachleute ein unersetzliches Hilfsmittel.

Preis für das Jahresabonnement (24 Folgen): DM 65,– zuzüglich Porto.

Probehefte auf Wunsch kostenlos.

EUROPA-ARCHIV

Vertrieb, Frankfurt am Main, Große Eschenheimer Strasse 16–18.

Acta Sociologica – Scandinavian Review of Sociology –
Skandinavische Zeitschrift für Soziologie – Revue Scandinave de Sociologie
Published in December 1965 – Vol. 9 fasc. 1–2 (192 pages)

A Special Issue devoted to: Social Stratification and Mobility

Social Stratification and Mobility: Editorial Introduction, *by David V. Glass.* – Some Preliminary Findings on Social Stratification in the United States, *by Peter M. Blau and Otis Duncan.* – Universities as Selecting and Socializing Agents: Some Recent Swedish Data, *by Gösta Carlsson and Bengt Gesser.* – Influence of Social Assortment on the Relationship between Social and Biological Variation, *by R. L. Cliquet.* – The Changing Institutional Setting and Social Problems of the Israeli Educational System, *by S. N. Eisenstadt.* – Economic, Political and Social Determinants of Mobility: An International Cross-Sectional Analysis, *by Thomas G. Fox and S. M. Miller.* – Family Background and Income, School Career and Social Mobility of Young Males of Working-Class Origin, *by Roger Girod and Firouz Tofigh.* – Project Metropolitan, *by Carl-Gunnar Janson.* – General Trends in Social Mobility in Yugoslavia, *by Vojin Milic.* – Un Essai D'analyse par Cohorte de la Mobilité Geographique et Professionnelle, *by Guy Pourcher.* – On the Flow of Talent in Society, *by Natalie Rogoff Ramsøy.* – Social Mobility: The Western European Model, *by Kaare Svalastoga.*

Price for this Issue $ 7 + postage.

Acta Sociologica is published quarterly in English. Write for free sample pages to Acta Sociologica, 10, Jul. Thomsens Plads, Copenhagen V, Denmark. Subscriptions are by one volume only. Orders should be made to Munksgaard, 47, Prags Boulevard, Copenhagen S, Denmark, or to any international bookseller. The subscription price, payable in advance, is Danish kr. 70,00 per volume ($ 10.95, £ 3.19.0) plus kr. 6,– pr. postage. Orders for services less than a full volume will be charged at a single issue rate.