

Den læser, der er særligt interesseret i japansk-amerikanske relationer, har i øvrigt med anskaffelsen af denne rapport muligheden for at få et nyttigt supplement til Zbigniew Brzezinskis "The Fragile Blossom" fra 1972 og Reichschauers "The Japanese" fra 1977.

Niels Egelund

I.M. Destler, Making Foreign Economic Policy, Washington D.C.: Brookings Institution, 1980, 244 s., 110,00 kr.

Samspelet mellem utrikes- och inrikespolitik är ett av de spörsmål politologerna alltid framhållit som centrala; samtidigt utgör det en frågeställning som de vanligen inte förmått belysa empirisk med samma stringens som en rad andra problem. Orsakerna till detta är till stor del välbekanta: frågeställningen förutsätter penetrerande av komplexa besluts- och inflytandeprocesser vilka inte lätt låter sig analyseras genom kvantitativa metoder utan kräver i första hand djuplodande fallstudier. Sådana studier är i sin tur förbundna med materialproblem, dålig intersubjektivitet och begränsad generaliserbarhet. När allt kommer omkring finns det dessutom förmodligen rätt få statsvetare som känner sig lika säkra på både den inrikes- och utrikespolitiska delen av frågeställningen.

Ovannämnda omständigheter har emellertid inte avskräckt I.M. Destler, som i sin bok föresätter sig just att studera samspelet mellan yttre och inre politik i det utrikesekonomiska beslutsfattandet i USA. Genom sin betoning på ekonomi får hans bok även en kontaktyta med 1970-talets "modeinriktningar" inom studiet av internationell politik: transantionalisterna och interdependence-skolan. Dessa har ju framhållit ekonomins ökade betydelse i internationell politik på bekostnad av strategiska och säkerhetspolitiska faktorer.

Destlers bok är inte i första hand teoretiskt inriktad utan skall utgöra en bred empirisk analys av 1970-talets amerikanska politik inom den utrikesekonomiska sektorn. Boken har också en ambition att i någon mån vara direkt policyrelevant, i och med att den utmynnar i rekommendationer om en organisatorisk reform på området - det är ett slående uttryck för forskarnas försämrade ekonomi att allt fler böcker och rapporter försöker krysta fram någon form av "policy-förslag". Helt utan teoretiska ambitioner är Destler dock inte. Han analyserar beslutsprocesserna i termer av interaktionen mellan olika på förhand definerade "communities", som har divergerande "concerns" beträffande utrikesekonomi. Dessa communities består av intressegrupper från olika delar av den privata sektorn, vilka är knutna till var sin specialiserad byråkrati inom den offentliga sektorn.

Den læser, der er særligt interesseret i japansk-amerikanske relationer, har i øvrigt med anskaffelsen af denne rapport muligheden for at få et nyttigt supplement til Zbigniew Brzezinskis "The Fragile Blossom" fra 1972 og Reichschauers "The Japanese" fra 1977.

Niels Egelund

I.M. Destler, Making Foreign Economic Policy, Washington D.C.: Brookings Institution, 1980, 244 s., 110,00 kr.

Samspelet mellem utrikes- och inrikespolitik är ett av de spörsmål politologerna alltid framhållit som centrala; samtidigt utgör det en frågeställning som de vanligen inte förmått belysa empirisk med samma stringens som en rad andra problem. Orsakerna till detta är till stor del välbekanta: frågeställningen förutsätter penetrerande av komplexa besluts- och inflytandeprocesser vilka inte lätt låter sig analyseras genom kvantitativa metoder utan kräver i första hand djuplodande fallstudier. Sådana studier är i sin tur förbundna med materialproblem, dålig intersubjektivitet och begränsad generaliserbarhet. När allt kommer omkring finns det dessutom förmodligen rätt få statsvetare som känner sig lika säkra på både den inrikes- och utrikespolitiska delen av frågeställningen.

Ovannämnda omständigheter har emellertid inte avskräckt I.M. Destler, som i sin bok föresätter sig just att studera samspelet mellan yttre och inre politik i det utrikesekonomiska beslutsfattandet i USA. Genom sin betoning på ekonomi får hans bok även en kontaktyta med 1970-talets "modeinriktningar" inom studiet av internationell politik: transantionalisterna och interdependence-skolan. Dessa har ju framhållit ekonomins ökade betydelse i internationell politik på bekostnad av strategiska och säkerhetspolitiska faktorer.

Destlers bok är inte i första hand teoretiskt inriktad utan skall utgöra en bred empirisk analys av 1970-talets amerikanska politik inom den utrikesekonomiska sektorn. Boken har också en ambition att i någon mån vara direkt policyrelevant, i och med att den utmynnar i rekommendationer om en organisatorisk reform på området - det är ett slående uttryck för forskarnas försämrade ekonomi att allt fler böcker och rapporter försöker krysta fram någon form av "policy-förslag". Helt utan teoretiska ambitioner är Destler dock inte. Han analyserar beslutsprocesserna i termer av interaktionen mellan olika på förhand definerade "communities", som har divergerande "concerns" beträffande utrikesekonomi. Dessa communities består av intressegrupper från olika delar av den privata sektorn, vilka är knutna till var sin specialiserad byråkrati inom den offentliga sektorn.

När det gäller t.ex. den amerikanska livsmedelsexporten ("food policy") sker samspelet i första hand mellan fyra olika "communities": 1) den jordbrukspolitiska 2) den inrikesekonomiska 3) den allmänna utrikespolitiska samt 4) den bistånds- och utvecklingspolitiska. Den förstnämnda "concerns" inkluderar bl. a. ökad jordbruksproduktivitet och inkomstmaximering för jordbrukarna, den andras prisstabilitet och sund handelsbalans, den tredje livsmedelsexporten som ett diplomatiskt vapen och den fjärdes effektiv livsmedelshjälp till områden med hungersnöd samt utveckling av en inhemsk livsmedelsproduktion i u-länderna. Referensramen är således enkel och konkret, och man känner igen den från studier av den "segmenterade samhället". Det är dock sällan man ser denna approach i explicit internationellpolitiska studier.

Förutom dessa communities, som utgör ett mer eller mindre bestående inslag på området, måste man dock enligt Destler räkna med en mera variabel faktor av största betydelse för det utrikesekonomiska beslutsfattandet: presidentens och hans ledande rådgivares orientering. Forfattaren påpekar att olika presidenter valt vitt skilda organisatoriska arrangemang beträffande utrikesekonomin. Sålunda hade Eisenhower en "stark man" (Douglas Dillon) med en centraliserad makt på området, medan Kennedy skapade ett relativt decentraliserat system och grundade bl.a. AID, kontoret för internationell utveckling. Parhästarna Nixon och Kissinger var till en början ointresserade av utrikesekonomi och koncentrerade sig på övergripande strategiska frågor; finansministern John B. Connally blev därigenom den dominerande figuren på det utrikesekonomiska området under Nixons första ämbetsår. Destler försöker systematiskt bygga in Vita Husets roll i sin analys. Detta är säkert helt nödvändigt, men det är också ägnat att leda bort uppmärksamheten från samspelet mellan de rivaliserande communities. Analysen får därigenom ställvis karaktären av en redogörelse för Vita Husets agerande i olika utrikesekonomiska frågor, och de rivaliserande intressegruppernas roll och strategier hamnar i bakgrunden.

Den empiriska delen av boken - ca 80% av innehållet - består av en genomgång av sex viktiga utrikesekonomiska beslutsprocesser i USA under perioden 1972-1975. Från en teoretisk synpunkt utgör denna tidsmässiga begränsning också en allvarlig generell begränsning av bokens intresse. För det första berör den endast Nixon/Ford-administrationen, vilket naturligtvis begränsar möjligheterna att dra slutsatser om betydelsen av "presidentiell stil". Det är visserligen sant att variation i stilen förekom under perioden, men det hade hur som helst varit intressantare att få jämföra skilda administrationers agerande. För det andra ligger de olika fallstudierna så nära varandra i både tid och rum - fem af de sex fallen har att göra med livsmedelsexport, den sjätte med 1974

års handelslagstiftning - att deras utgång i hög grad var beroende av varandra. Man skulle i själva verket kunna se den empiriska delen som en enda stor fallstudie, där delarna är kronologiskt relaterade till varandra.

Trots dessa begränsningar utgör genomgången av de empiriska analyserna en spännande odysse i de utrikesekonomiska processernas verklighet. Det bör noteras att Destler stöder sig på ett omfattande empiriskt primärmaterial bestående av tiotals intervjuer och officiella dokument. Det första fallet i denna analys, avtalet om omfattande leveranser av vete till Sovjetunionen 1972, utgör en fascinerande beskrivning af s.g.s. totalt okoordinerat beslutsfattande. Samtidigt kom detta fall att predestinera reaktionerna till många av de övriga fallen i rätt hög grad. Bakgrunden var den avspänningsbetonade politik Kissinger och Nixon inlett visavi Sovjetunionen. Då ryssarna i början af 1970-talet flera år i rad misslyckades med att fylla sina plankvoter för jordbruksproduktionen började "jordbruksvapnet" att framstå som ett allt effektivare medel för Kissinger att framlocka sovjetisk responsivitet gentemot den amerikanska politiken. Han genomdrev därför i snabb takt, med minimala kontakter med amerikanska sektormyndigheter, ett avtal med ryssarna om att dessa under de följande tre åren skulle köpa amerikanska jordbruksprodukter till ett värde av minst 750 miljoner dollar. Tillämpningen av avtalet skulle i stort sett bli en affär mellan Sovjetunionen och de amerikanska storföretag som sköter exporten på området. Följden blev att ryssarna köpte nästan enbart vete och överskred minimigränsen betydligt. Samtidigt hade administrationen inte brytt sig om att kontrollera de eventuella administrativa biföljderna av detta avtal. Sålunda hade jordbruksdepartementet kort före avtalet lanserat ett program för begränsning av de odlade arealerna, och även programmet med exportstöd till lantbruksprodukter tilläts fortsätta. Tillsammans fick dessa faktorer en drastisk effekt: de inhemska jordbruksprodukterna steg tredubbelt i pris under en kort period, världsmarknadspriserna steg kraftigt, och USA upplevde redan 1973 livsmedelsbrist, något som inte förekommit på flera decennier. Dessutom kom programmet med exportsubsidier på grund av den radikalt ökade exporten att kosta regeringen över 300 miljoner dollar 1973 i stället för budgeterade 67 miljoner! Nixonadministrationen reagerade häftigt, och under de närmaste åren kom den inrikesekonomiskt orienterade intressegrupperingen att få radikalt ökat inflytande i processerna. Den mest drastiska åtgärden blev embargot på exporten av sojabönor, en annan central artikel i amerikansk lantbruksexport, år 1973. Dessa tvära kastningar var dock icke ägnade att stabilisera den interna amerikanska marknaden helt, även om landet på det stora hela drog sig upp ur det tråst avtalet 1972 skapat. 1972 års erfarenheter kom i hög grad att utgöra den bakgrund, mot vilken de olika intressegrupperin-

garna argumenterade i utrikesekonomiska frågor på 1970-talet.

Ett grundläggande problem i det utrikesekonomiska beslutsfattandet är att protektionistiska policier - åtgärder som sätter den interna amerikanska marknaden i främsta rummet - alltid faller tillbaka på starka välorganiserade och väldefinierade intressen i USA, medan frihandelssträvandena har en mera diffus intressepolitisk förankring. Protektionism är i intressepolitiska termer "det naturliga" för USA, medan frihandelssträvandena förutsätter ett aktivare agerande från Vita Huset. Det finns därför en inbyggd tendens i de amerikanska systemet som gör att frihandelsorienterade policier trubbas av så fort presidentens intresse riktats mot andra ting eller handeln stöter på någon form av vanskeligheter.

Det finns enligt Destler över 60 regeringsorgan i USA vilka direkt handhar ärenden av utrikesekonomisk relevans. Det är klart att det är vanskeligt att samla en så komplicerad struktur av administrativa intressen solidariskt bakom en koherent amerikansk politik. I ljuset av detta är det naturligt att de policyförslag Destler avslutar boken med tar fasta på en koordinering af dette beslutsfattande. Destler tror inte på en långtgående centralisering av beslutsfattandet. Denna skulle nämligen förutsätta antingen brytande av de inrikespolitiska linkages mellan statsligt och privat som det nuvarande systemet bygger på, eller också ett återfall till ett kallt krig, då strategins primat i allt utrikespolitiskt beslutsfattande var självklart. Det förstnämnda alternativet ser han som politiskt oacceptabelt, eftersom det skulle ha förödande konsekvenser för det amerikanska systemets dynamik. Det senare alternativet verkar han inte se som sannolikt (men så är boken också skriven före Polen-krisen!). Destlers förslag går ut på att man skall utnämna en liten grupp, 3-5 experter, vid presidentens exekutiva kontor under en av presidentens ledande ekonomisk-politiska assistenter. Denna grupp skall inte arbeta med policyinitiering, utan i stället inta en medlarroll mellan de olika involverade organen. Författaren menar att man därigenom skulle bibehålla de förmåner ett decentraliserat system ger, samtidigt som konflikter över policier skulle lindras och förebyggas. Det låter plausibelt, men skeptikern hos mig vill nog först se systemet i funktion. Den amerikanska utrikesförvaltningens historia är en smått lustig serie av experiment i allsköns koordineringsarrangemang, som lyckats än bättre, än sämre - mestadels sämre.

Trots det ovan sagda vill jag gärna anbefalla boken för alla som intresserar sig för utrikesekonomi, bureaucratic politics eller amerikansk nutidshistoria. Destlers sakkunskap står utom allt tvivel, och den detaljerade analysen ter sig trovärdig. Såsom varande intresserad av utrikesekonomiskt beslutsfattande kan

jag bara beklaga, att boken inte handlade om något annat land än USA: denna supermakts möjligheter att manipulera och experimentera med utrikesekonomin är av helt annan karaktär än t.ex. de starkt export- och importavhängiga nordiska ländernas. Men detta är nog en anmärkning som inte skall riktas mot Destler.

Lauri Karvonen

Ole Nørgaard, Polens Krise. Et udviklingsperspektiv, Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag, 1982, 110 s., 48,80 kr.

Hvem interesserede sig for Polen for 3 år siden? Hvornår så man en avisartikel eller hørte en radioudsendelse ikke blot om landets politiske forhold, men lige så lidt om polsk film, litteratur..., måske en smule om sport.

I sommeren 1980 blev Polen en mediebegivenhed og fortsatte med at være det i en for massemedierne utrolig lang tid. I dag er det atter ved at ebbe ud med både interessen for og solidariteten med Polen. Men imellemtiden er en hel masse mennesker blevet interesserede og føler et behov for noget mere sammenhængende og grundlæggende viden end pressen kan give. Ole Nørgaards "Polens Krise" udfylder på en fin måde gabet mellem de noget overfladiske og løsrevne oplysninger massemedierne giver og de meget grundige, udenlandske afhandlinger om Polen.

Bogens egentlige formål er at placere Polens krise i et udviklingsperspektiv, at analysere det sociale og politiske system i et af landene øst for Jerntæppet. Denne bog er nemlig kun et led i en skriftrække om politiske strukturer i de østeuropæiske samfund, og efterfølges af et bind 2, hvori man analyserer den polske krises sammenhæng med udviklingen i det internationale system.

I bogens første del opstilles en udviklingsmodel for de vest-europæiske samfund, hvorefter den relateres til den socialistiske model. Især fordi det er en lettere indføring i Polens krise, synes jeg, det er væsentligt, at modsætningerne mellem den vestlige og den socialistiske model fremhæves.:

"Den socialistiske model er en styret udvikling ... bygger på en bevidst planlagt proces, modsat Vesteuropa hvor udviklingen var autonom, forceret frem af den kapitalistiske økonomis ... kraft", og videre om de politiske konflikter: "I kapitalistiske samfund optræder politiske konflikter først og fremmest som konflikter mellem forskellige typer af sociale grupper - i socialistiske som konflikter mellem sociale grupper og staten!". Det er to ting, som jeg mener, er meget væsentlige at holde sig in mente, når man taler om "Polens krise", fordi begrebet "statslig krise" har et forskelligt indhold i øst og i vest. I vest skal staten regulere modsætningerne mellem klasserne. I øst er den selv den ene af parterne i konflikten.