

Ib Faurby

## Komparativ (udenrigs-)politik

### I. Indledning

Inden for disciplinen international politik (IP) synes der, mellem mange andre udviklingstendenser, at være en stigende interesse for analyser af staternes udenrigspolitik på komparativt grundlag. Termen "komparativ udenrigspolitik" (KUP) er på mode, som allerede bemærket af James N. Rosenau i 1968.<sup>1)</sup>

Rosenau angav to hovedårsager til den nye interesse for KUP. Den ene er den almindelige politiske udvikling siden ca. 1960, som har medført en væsentlig forøgelse af antallet af statslige aktører i det internationale system. Disse nye stater har en række fælles træk, hvoraf flere er af udenrigspolitisk betydning. Denne situation har gjort komparative analyser af de nye staters udenrigspolitik til en nærliggende mulighed.<sup>2)</sup>

Den anden inspirationskilde har, iflg. Rosenau, været udviklingen i nabodisciplinen, der tidligere kaldtes "det politiske system", men nu hedder komparativ politik (KP), og som siden navneforandringen har gennemgået en udvikling, som, i hvert fald målt med IP-alen - bedst kan betegnes som "framgangsrik". Så hvad var mere nærliggende, end for den af teoretisk mindreværd plagede nabodisciplin, end at udbryde: "So ein Ding...?" (Og karakteristisk nok har "tingen" først og fremmest været termen).

---

1) James N. Rosenau: "Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?", International Studies Quarterly, Vol. 12, nr. 3 (Sept. 1968), pp. 296-329.

2) Se f.eks. Patrick J. McGowan: "Africa and Non-alignment: A Comparative Study of Foreign Policy", International Studies Quarterly, Vol. 12, nr. 3 (Sept. 1968), pp. 262-295.

Ib Faurby

## Komparativ (udenrigs-)politik

### I. Indledning

Inden for disciplinen international politik (IP) synes der, mellem mange andre udviklingstendenser, at være en stigende interesse for analyser af staternes udenrigspolitik på komparativt grundlag. Termen "komparativ udenrigspolitik" (KUP) er på mode, som allerede bemærket af James N. Rosenau i 1968.<sup>1)</sup>

Rosenau angav to hovedårsager til den nye interesse for KUP. Den ene er den almindelige politiske udvikling siden ca. 1960, som har medført en væsentlig forøgelse af antallet af statslige aktører i det internationale system. Disse nye stater har en række fælles træk, hvoraf flere er af udenrigspolitisk betydning. Denne situation har gjort komparative analyser af de nye staters udenrigspolitik til en nærliggende mulighed.<sup>2)</sup>

Den anden inspirationskilde har, iflg. Rosenau, været udviklingen i nabodisciplinen, der tidligere kaldtes "det politiske system", men nu hedder komparativ politik (KP), og som siden navneforandringen har gennemgået en udvikling, som, i hvert fald målt med IP-alen - bedst kan betegnes som "framgangsrik". Så hvad var mere nærliggende, end for den af teoretisk mindreværd plagede nabodisciplin, end at udbryde: "So ein Ding...?" (Og karakteristisk nok har "tingen" først og fremmest været termen).

- 
- 1) James N. Rosenau: "Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?", International Studies Quarterly, Vol. 12, nr. 3 (Sept. 1968), pp. 296-329.
  - 2) Se f.eks. Patrick J. McGowan: "Africa and Non-alignment: A Comparative Study of Foreign Policy", International Studies Quarterly, Vol. 12, nr. 3 (Sept. 1968), pp. 262-295.

Til disse inspirationskilder kunne man føje nogle elementer fra den interne udvikling i IP. For det første synes der i dele af den teoretiske litteratur at være en stigende skuffelse over manglen på fremskridt i forsøgene på, med udgangspunkt i den generelle systemteori, at udvikle vidtrækkende teorier om international politik. Der kan ikke være tvivl om, at begreber og forestillinger inspireret af den generelle systemteori har været af uhyre betydning for IPs udvikling siden slutningen af 1950'erne, først og fremmest ved sit bidrag til en systematisering af den kaotiske disciplin. Men den af systemteori inspirerede IP har ikke, som nogle ventede, ført disciplinen det store spring fremad mod den generelle teori. Flere forfattere understreger i dag behovet for empiriske undersøgelser af partielle problemer.

Et klart udtryk for denne holdning ser man i Jerome Stephens konklusion af en gennemgang af systemteori i IP:

"... what international relations scholars must guard against is a proliferation of works devoted to merely advocating a systems analysis: we already know the requirements such an analysis will have to fulfill if it is to be successful - what we now need are empirical inquiries that can be used as evidence for or against statements about requisites and activities of international systems".3)

Det er naturligvis, og med rette, blevet hævdet, at den generelle systemteori har haft stor heuristisk værdi, men spørgsmålet er, hvor længe dette kan være den primære retfærdiggørelse.

"... Newton found it of heuristic value to sit under an apple tree, but we can hardly expect such an endeavor will be beneficial for students of politics ... We have had enough heuristic formulations already to last most students of politics a lifetime, and it is now time to ask for results of this heuristic deluge, and if none are forthcoming, to move to other ways of studying politics".4)

---

3) Jerome Stephens: "An Appraisal of Some System Approaches in the Study of International Systems", International Studies Quarterly, Vol. 16, nr. 3 (Sept. 1972), p. 348.

4) Ibid.

Men hvilke andre måder? Der er flere, men én af dem er nok en fornyet interesse i studiet af udenrigspolitik. En sådan tankegang ligger f.eks. i David Vitals indlæg i den (efterhånden trivielle) "store debat" mellem "traditionalister" og "modernister":

"... the key subject in the study of international relations, the one in terms of which all others are to be weighed for value, and the only one which can provide a natural and unifying center of investigation in respect of both method and topic is the study of governments in their foreign relations..."<sup>5)</sup>

Hvad enten man er enig med Vital eller ej om "governments", som det centrale, så er citatet illustrativt. Han fortsætter:

"It is only when we know enough about the processes of foreign policy-making in a very wide range of cases that we are likely to proceed to international systems-building with any reasonable hope of formulating substantially valid hypotheses".<sup>6)</sup>

Den anden indre udviklingslinie i IP er af lidt ældre dato. Det er den stigende skepsis over for beslutningsprocessens mulighed for at bringe væsentlige teoretiske resultater. Jeg skal ikke her gentage argumentationen fra den næsten to årtier lange debat om denne approach.<sup>7)</sup> Generelt sagt er problemet det stik modsatte af det netop omtalte problem. Beslutningsprocessens synsvinkel har været for snæver; man har koncentreret sig om beslutningsprocessens mekanik og i alt for ringe grad interesseret sig for beslutningernes politiske indhold og deres virkninger (outcomes) og tilbagevirkninger (feedback). Endvidere har der vel også været en tendens til at koncentrere opmærksomheden om enkeltstående, "store" og spektakulære beslutninger, der næppe giver et dækkende billede af udenrigspolitikken som en kontinuert proces, indeholdende såvel "store" som "små" beslutninger, "non-decisions",

5) David Vital: "Back to Machiavelli", pp. 144-57 i Knorr and Rosenau (eds.): Contending Approaches to International Politics (1969), p. 153.

6) Ibid., p. 157.

7) Se f.eks. James N. Rosenau: "The Premises and Promises of Decision-Making Analysis", pp. 189-211 i James C. Charlesworth (ed.): Contemporary Political Analysis (1968).

forhandling og tilpasning. Disse problemer er yderligere blevet forstærket af en bemærkelsesværdig mangel på sammenlignende studier.

Både i KP og IP har disse problemer ført til en øget interesse for en bredere synsvinkel på den politiske proces, som det kan iagttages flere steder i litteraturen. F.eks.:

"We do not imply that decision-making processes, political groups, elites and institutional framework are insignificant factors in politics. On the contrary, we consider them important variables, necessary in any systematic formulation of the policy-making process, but not sufficiently powerful as organizing principles or theoretical constructs to provide a model of the policy making process".<sup>8)</sup>

Eksemplet er fra KP, men man kan spore udviklingen af tilsvarende opfattelser i IP, som f.eks. i Rosenaus kritik af Richard C. Snyder,<sup>9)</sup> og Rosenaus eget forsøg på at formulere et alternativ, først og fremmest gennem et komparativt studium af udenrigspolitik.<sup>10)</sup>

Det er i øvrigt interessant at bemærke, at allerede i 1961, i sin nu klassiske artikel om analyseniveauer,<sup>11)</sup> forudså J. David Singer, at hverken makro- eller mikroanalysens niveauer var egnede til at fremme det komparative studium af udenrigspolitik. Singers artikel fremhævede nødvendigheden af en skarp adskillelse af de to analyseniveauer. Synspunktet var væsentligt, men er i mellemtiden blevet så almindeligt accepteret i forskningen, at det væsentligste problem i dag er den manglende forbindelse mellem de to niveauer. Det er ikke længere nødvendigt at argumentere for en adskillelse, men derimod for analyser, der forsøger at forbinde fænomener på de to niveauer. Også i denne sammenhæng kan KUP ses. Man ønsker gennem KUP-analyser at kombinere såvel detaljer fra den interne beslutningsproces som forhold vedrørende det internationale systems struktur og funktion i én og samme ana-

---

8) E.C.B. Schoettle: "The State of the Art in Policy Studies", pp. 149-179 i Bauer and Gergen (eds.): The Study of Policy Formation (1968), pp. 170-71.

9) Rosenau: "The Premises...", op.cit.

10) Rosenau: "Comparative...", op.cit.

11) J. David Singer: "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", pp. 77-92 i Knorr and Verba (eds.): The International System, (1961).

lyse. Denne målsætning ligger f.eks. bag både Hanrieders<sup>12)</sup> og Rosenaus betragtninger over KUP.

## II. Status

Til trods for at der således kan findes flere udviklingslinier, der synes at pege frem mod KUP, så er KUP dog (endnu?) primært en modeterm. Den indgår i stadig flere bogtitler, men ofte er der tale om samleværker, der ikke principielt adskiller sig fra værker, der tidligere blev udgivet under tidligere tiders modetitler.<sup>13)</sup> Keine Hexerei ...

Nu er det naturligvis klart, at mange af de begreber, analyseskemaer, teorier, der udvikles i IP, er tænkt, eller kan tænkes, anvendt til komparative formål. Og man kan også hævde, at al god politologi er komparativ, men det betyder jo ikke, at al IP er KUP. Hvad KUP er, forekommer i det hele taget lidt uklart. Rosenau opfatter KUP som en ny disciplin, der forbinder KP (de interne politiske systemers fag) med IP (de internationale systemers fag).<sup>14)</sup> Og det er naturligvis meget konsekvent, men svarer dårligt til vanlig sprogbrug, og vil gøre IP til en mere mager disciplin end normalt antaget.

Rosenau giver, som så ofte før, en rammende diagnose af fagets tilstand; en diagnose, der på trods af at den snart er fem år gammel, stadig er generelt dækkende. Hovedkritikken af den hidtidige litteratur er, at denne litteratur, der betegner sig selv som KUP ikke bruger komparativ metode, ikke fremlægger data, som lader sig benytte i en komparation og i nogle tilfælde endog benægter muligheden af komparation. Hans hovedeksempel er Roy C. Macridis (ed). Foreign Policy in World Politics 1. og 2. udgave, og i dag kan man føje en 3. og 4. udgave til.

---

12) Wolfram F. Hanrieder (ed.): Comparative Foreign Policy. Theoretical Essays (1971).

13) Dette gælder til dels Hanrieders bog, omend det ikke gælder Hanrieders egne bidrag.

14) Rosenau: "Comparative...", op.cit.

En god illustration af, at Rosenaus diagnose stadig har en vis gyldighed, er den af David O. Wilkinson redigerede 10-binds serie- hvis indledende bind af Wilkinson selv bærer den lovende titel: Comparative Foreign Relations: Framework and Methods.<sup>15)</sup> Men de ni bind om enkelte landes udenrigspolitik er ikke tilstrækkelig ensartede i struktur og datafremlæggelse til at danne basis for komparation, og svarer således ganske til Macridis' bog og til Northedges.<sup>16)</sup>

Dette er imidlertid ikke det centrale. Det er derimod, at man præsenterer en række enkelte landes udenrigspolitik, men ingen komparation. Som Wilkinson siger i sin indledning: " ... the actual comparison must be made by the reader".<sup>17)</sup> Så efter gennemarbejdningen af 10 bind er vi nået til begyndelsespunktet, og der forlader forfattere og redaktør os! Men hvis KUP skal være noget, noget nyt, en måde hvorpå hypoteser om udenrigspolitik formuleres og afprøves, så må det være selve komparationen, der er KUP.

Man kan på denne baggrund ikke andet end være enig med Rosenau i hans generelle karakteristik af tingenes tilstand. Men sådanne generelle karakteristikker kan naturligvis ikke være fuldt retfærdige over for alle forfattere, og dertil kommer, at der siden Rosenau skrev sin artikel har været en vis udvikling, som gør, at en nøjere gennemgang af litteraturen vil afsløre reelle forsøg på komparative undersøgelser.

Nogle få eksempler kan tjene som illustration. Kaiser og Morgans bog om britisk og vesttysk udenrigspolitik<sup>18)</sup> er i hvert fald et skridt i den rigtige retning gennem den typografiske organisering af materialet, omend også komparationen her i det væsentlige overlades til læserne. Et klarere eksempel

---

15) Belmont, Calif., 1969.

16) F.S. Northedge (ed.): The Foreign Policies of the Powers, (1968).

17) Wilkinson: op.cit., p. XII.

18) Karl Kaiser und Roger Morgan (eds): Strukturwandlungen der Aussenpolitik in Grossbritannien und der Bundesrepublik (1970).

er Kenneth Waltz' bog om britisk og amerikansk udenrigspolitik,<sup>19)</sup> som nok må betegnes som banebrydende i den beskedne KUP-litteratur.

Til sådanne generelle komparationer kan føjes en efterhånden ganske omfattende litteratur, som på komparativ basis behandler udvalgte aspekter af udenrigspolitikken, specielt delanalyser af det politiske systems rolle i formuleringen af udenrigspolitikken.<sup>20)</sup>

Selv om disse analyser ikke anlægger et helt så bredt synsfelt, som egentlige KUP-analyser efter visse opfattelser burde, er de af betydning, da de i høj grad kan komme til at udgøre afgørende "byggeelementer" i fremtidige KUP-undersøgelser.

Endelig synes Rosenau helt at have overset non-alignment og småstatslitteraturen, der indeholder værker, der er komparative, og også nogle få, der kan siges at opfylde de ideelle krav til KUP.<sup>21)</sup>

De foranstående bemærkninger, specielt den summariske kritik af adskillige værker, kan let opfattes som en (urimelig) afvisning af store dele af fagets litteratur, men det er ingenlunde meningen. Kritikken går næsten udelukkende på anvendelsen af termen "komparativ".

Macridis, Northedge og Wilkinsons bøger er lærebøger, der er skrevet for at dække et undervisningsbehov - det er ikke forskningsrapporter, og bøgerne måtte skrives på grundlag af den foreliggende litteratur. Dertil kommer, at det næppe er de samme hensyn, der bør lægges til grund ved planlægning af et forskningsprojekt og ved struktureringen af en lærebog. Den problemstilling, som er forskningsmæssig

---

19) Kenneth N. Waltz: Foreign Policy and Democratic Politics: The American and British Experience (1967).

20) F.eks. Deutsch, Edinger, Macridis and Merritt: France, Germany and the Western Alliance (1967).

21) Ex. McGowan: op.cit. vedr. non-alignment. En oversigt over småstatslitteraturen findes i W. Christmas-Møller: "De små stater: Sokraterne i international politik?", pp. 330-93 i Økonomi og Politik, vol. 44, nr. 4 (1970).



interessant, er ikke nødvendigvis den, der kan strukturere en generel lærebogsfremstilling. Flere af Rosenaus principielle synspunkter synes først og fremmest at være relevante i en forskningssammenhæng.

Endvidere ligger der heller ikke i det anførte en afstandtagen fra analyser af enkelte landes udenrigspolitik. De mest velfunderede og læseværdige værker inden for disciplinen hører for størsteparten til i denne kategori. Disse værker med deres ofte klare empiriske forankring, vil være direkte relevante for komparative studier som inspirationskilde og stadig korrektion.

### III. Om referenceramme

Det er ikke tanken her at forsøge at udvikle et begrebsapparat, endsiige en model, for KUP-studier. Endelige afgørelser om det ene eller det andet begrebsapparats hensigtsmæssighed må afvente de endnu ikke eksisterende forskningsresultater på området. Jeg skal derfor blot omtale nogle få elementer i den teoretiske litteratur, som en overgang til de følgende afsnit.

Rosenaus artikel, der kritiserer den hidtidige KUP-litteratur, munder ud i et forsøg på at opstille et begrebsapparat for komparative studier af udenrigspolitik. Det synes først og fremmest at være udsprunget af den almindelige utilfredshed med beslutningsprocesapproachens snævre synsvinkel. Udenrigspolitikken inddeles i tre faser eller stadier:

"The first, or initatory stage involves the activities, conditions, and influences - human and non-human - that stimulate national actors to undertake efforts to modify circumstances in their external environment. The second, or implementative, stage consists of the activities, conditions, and influences through which the stimuli of the initatory stage are translated into purposeful actions directed at modifying objects in the external environment. The third, or responsive, stage denotes the activities, conditions, and influences that comprise the reactions of the objects of the modification attempts".<sup>22)</sup>

---

22) Rosenau: "Comparative ...", op.cit., pp. 311-12.

Fra det tredje stadium kan der være feedback til det første. De tre stadier "encompass, respectively, the independent, intervening and dependent variables of foreign policy analysis".<sup>23)</sup>

Men hvordan analysen nærmere skal foretages, herunder hvordan operationaliserings- og komparationsproblemer skal løses, står ikke klart. Der formuleres heller ikke illustrerende hypoteser. Og den nærmere redegørelse for de tre stadier er af en opremsende karakter, der giver mindelser om Snyders analyseskema, som Rosenau selv så effektivt har kritiseret.<sup>24)</sup> Der synes i visse formuleringer at ligge en inspiration fra "policy"-studier i KP, men skridtet er ikke taget fuldt ud.

Flere andre artikler fra Rosenaus forfatterskab kunne inddrages i denne sammenhæng. Således indeholder artiklen om "præteorier"<sup>25)</sup> flere elementer af relevans for et KUP-begrebsapparat. Foruden en række generelle teoretiske problemer behandler den især forhold vedrørende de uafhængige og de mellemkommende variables prioritering i relation til statens størrelse, udviklingsgrad og en enkelt politisk-systemkarakteristik. Der ligger heri stof til en række KUP-hypoteser, ligesom der ligger nogle forestillinger om, hvilke lande det vil være relevant at inddrage i analysen af forskellige forklaringsvariable. Endelig indeholder artiklen en diskussion af "issue area"-inddelingsproblematikken. Det er på denne baggrund ikke overraskende, at artiklen har tjent som den væsentligste teoretiske inspirationskilde for et par af de få egentligt komparative undersøgelser af udenrigspolitik.<sup>26)</sup>

---

23) Ibid., p. 312.

24) Rosenau: "The Premises ...", op.cit.

25) James N. Rosenau: "Pre-theories and Theories of Foreign Policy", pp. 27-92 i R. Barry Farrell (ed.): Approaches to Comparative and International Politics (1966).

26) McGowan, op.cit. og Brecher, Steinberg, and Stein: "A Framework for Research on Foreign Policy Behavior", pp. 75-101 i Journal of Conflict Resolution, vol. XIII, nr. 1 (1969).

Der er dog et væsentligt problem, som Rosenaus artikler ikke behandler, nemlig definitionen af den afhængige variabel. Det er i det hele taget vanskeligt at finde IP-litteratur, der er eksplicit med hensyn til, hvad der er den afhængige variabel, for ikke at nævne problemet med målinger af variationen i den. Det første skridt på vejen i så henseende må antagelig være en opdeling i "issue areas", der er mere konkrete end Rosenaus mildest talt abstrakte kategorier.

Enkelte andre forfattere kunne have været nævnt i denne sammenhæng. Det centrale er imidlertid, at de problemer, der drøftes i denne litteratur, ikke er specifikke IP- eller KUP-problemer. Det er problemer, der alle - tilmed ofte mere indgående - drøftes i nabo-disciplinen KP. Og det forekommer mildest talt uhensigtsmæssigt i debatten om KUP ikke at inddrage litteraturen fra tilsvarende debatter i KP. En af artiklerne om et KUP-begrebsapparat, Charles F. Hermanns i festskriftet til Sprout'erne,<sup>27)</sup> viser klart de problemer, der opstår, hvis søgeprocessen indskrænkes til kun at omfatte, hvad der er skrevet inden for IP.

Uden at gå ind på alle de delemner, hvor KUP med fordel kan hente stof fra KP, skal jeg i det følgende nævne to områder, der må forekomme centrale for den fortsatte debat om KUP.

#### IV. "Policy studies"

Den uklarhed der er om, hvad KUP er eller bør være, kan tænkes yderligere forstærket af et sprogligt problem. Komparativ politik har på dansk en sproglig parallel i komparativ udenrigspolitik, hvad der kunne føre til en implicit antagelse af, at KUP blot var en IP parallel til KP, dvs. en større grad af interesse for interne faktorer i udenrigspolitik-

---

27) Charles F. Hermann: "Policy Classification: A Key to the Comparative Study of Foreign Policy", pp. 58-77 i Rosenau, Davies, and East: The Analysis of International Politics (1972).

kens tilblivelse, herunder de politiske institutioners rolle.

På engelsk (og det er jo derfra, vi får såvel termer som substans) hedder de to "emneområder" henholdsvis "comparative politics" og "comparative foreign policy". Dette antyder, at der med KUP tænkes på "policy"-studier, og ikke blot på en generel komparation af politiske fænomener. Jeg finder denne præcisering væsentlig, og hvad enten den nu har været tilsigtet eller ej af termens ophavsmand, vil jeg i det følgende ved KUP forstå komparative "policy"-studier.

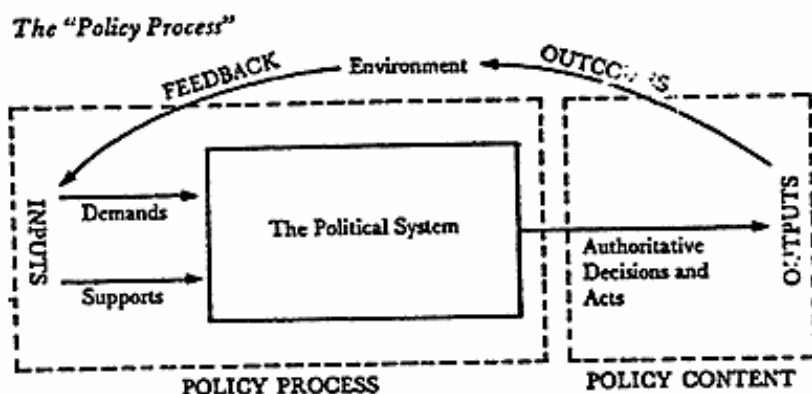
Nu er policy-studier ikke noget nyt i IP. Man kunne sige, at IP-folk har foretaget "policy"-studier i mange år uden at vide det - dvs. uden begrebsapparat, referenceramme eller eksplicitte hypoteser. Resultatet heraf har været, at på trods af et stort antal undersøgelser, ofte af høj kvalitet, har der kun været en meget ringe kumulation af viden på området.

I modsætning hertil er "policy"-studier af relativ ny dato i KP. Man kunne sige, at KP langt om længe har fundet en teoretisk retfærdiggørelse for en interesse i politikens indhold og virkninger. Inden man i KP kastede sig ud i omfattende "policy"-studier, har der været en debat om begreber, referencerammer og arbejdshypoteser.

Austin Ranney har i en central artikel<sup>28)</sup> skitseret en referenceramme og defineret et sæt af grundlæggende begreber. Som det ses af nedenstående figur fra artiklen, er inspirationskilden David Easton, men vægten ligger ikke som hos Easton på systemets persistens, men på dets output. Det er den faktiske allokering af værdierne, spørgsmål om hvilken allokering, der finder sted, og hvad der bestemmer den, der står i centrum for opmærksomheden.

---

28) Austin Ranney: "The Study of Policy Content: A Framework for Choice", pp. 3-21 i Ranney (ed.): Political Science and Public Policy (1968).



Ranney definerer og beskriver "policy"-begrebet samt en række tilknyttede begreber som output (eller content) og outcome (eller impact). Disse begreber og denne betragtningsmåde lader sig ret direkte overføre til KUP. Det vil også være hensigtsmæssigt at gøre det, dels fordi der ikke i KUP endnu er et etableret begrebsapparat og dels fordi en fælles terminologi vil fremme mulighederne for en dialog de to discipliner imellem.

Den oprindelige synsvinkel i "policy-studies" betragter "outputs" som den afhængige variabel, men i visse "policy"-studier fører man analysen et skridt videre og ser på "output" som den uafhængige og "outcomes" (eller "impacts") som den afhængige variabel. Det vil sige, at man undersøger politikens tilsigtede såvel som utilsigtede samfundsmæssige virkninger.

Endelig er der forfattere, der vender hele problemstillingen om og ser på "outcomes" som den uafhængige variabel og processen som den afhængige.<sup>29)</sup>

Disse problemstillinger må kunne føres sammen med Rose-  
naus ovenfor refererede tanker om et KUP-begrebsapparat og  
bidrage til en nærmere præcisering af, hvilke spørgsmål, der

29) En oversigt over litteraturen findes i Erik Damgaard:  
"Noter til diskussion af politisk output analyse",  
pp. 107-22, Statsvetenskaplig Tidsskrift, nr. 1, 1972.

skal stilles til materialet.

Men selv inden for et sådant begrebsapparat kan KUP-studier naturligvis gribes an på mange måder. Hvilken måde, der vil blive den fremherskende, kan der naturligvis ikke siges noget om. Jeg skal heller ikke forsøge at hævde, at kun én måde er den rigtige. Synspunktet i det følgende er blot, at man kan forestille sig KUP-studier, der primært lader sig inspirere af den eksisterende "policy studies"-litteratur i KP.

Studiet af enkeltstaters og kommuners politik i USA har bevæget sig fra den tidlige legalistiske orientering over enkeltstats"case-studies" til teoretisk-metodisk ganske raffinerede komparative studier. To væsentlige eksempler på det sidste er henholdsvis Richard Dawson og James Robinsons artikel fra 1963<sup>30)</sup> og Thomas R. Dyes bog Politics, Economics and the Public fra 1966.

Disse studier er interessante i flere henseender. Dels er der tale om teoretisk velfunderede og klare studier af eksplicit formulerede problemer. De er egentligt komparative og går ind i en diskussion om den komparative metodes anvendelse i policy-studier.

Thomas R. Dye hæfter betegnelsen "systematic policy analysis" på sit arbejde og karakteriserer det bl.a. ved:

1. A primary concern with explanation rather than prescription ...
2. The systematic comparison of the policies of different communities, states, government agencies and nation-states. There is clear commitment to comparative analysis, in contrast to case studies ...
3. A rigorous search for determinants and consequences of public policies ...
4. ... The important point is that the research is not concerned with the explanation of specific policy decisions but with the development of general propositions".<sup>31)</sup>

---

30) Richard E. Dawson and James A. Robinson: "Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Politics in the American States", pp. 265-289 i The Journal of Politics, vol. 25 (1963).

31) Thomas R. Dye: "Politics, Economics and the Public: Looking Back", pp. 125-150 i Oliver Walter: Political Scientists at Work (1971).

Dyes "model" ligner Ranneys ovenfor skitserede. Som input eller uafhængige variable har han dog en række faktorer for socio-økonomisk udviklingsgrad, og han åbner en mulighed for at analysere den direkte relation mellem disse og "outcomes", den afhængige variabel. Dvs. at han undersøger muligheden for at lade de socio-økonomiske variable direkte forklare "outcomes" uden mellemkommende variable vedrørende det politiske systems struktur og funktion.

Dyes væsentligste, men også mest kontroversielle og indædt diskuterede formulering,<sup>32)</sup> er hans overordnede konklusion, at "economic development variables are more influential than political systems characteristics in shaping policy in the states". Den parallelle problemstilling i KUP ligger lige for, men står i skarp kontrast til den forudsætning, der synes at ligge bag megen KUP-litteratur, om de politiske systemvariables overordentlig store rolle.

"Policy studies" er et felt, der er i hastig udvikling. I kølvandet på de to her nævnte studier, er der kommet en strøm af værker, specielt studier af amerikanske forhold.<sup>33)</sup> (Flere har i øvrigt ført til en vis modifikation af de tidlige værkers konklusioner).

Interessen for "policy studies" afspejles også i dannelsen af the Policy Studies Organization og i udgivelsen af organisationens blad Policy Studies Journal, og i artikler med "policy"-emner, der trænger frem i andre politologiske tidskrifter. Det er i denne situation ikke kun et spørgsmål om KUP bør udvikles i isolation, det er nok så meget et spørgsmål, om isolation overhovedet er mulig på længere sigt.

## V. Metode

KP og KUP adskiller sig fra de fleste andre politologiske "emneområder" derved at de i højere grad er defineret ved

---

32) Thomas R. Dye: Politics, Economics and the Public (1966), p. 296.

33) En oversigt over debatten findes i Richard I. Hofferbert: "State and Community Policy Studies: A Review of Comparative Input-Output Analyses", pp. 3-72 i Political Science Annual, vol. III (1972).

deres metode end ved deres emne. I praksis har dette dog ikke fået større konsekvenser, som vi har set for KUP-litteraturens vedkommende. Men skal KUP udvikle sig til noget frugtbart, må dette metodiske aspekt fremhæves.

Det er vel et generelt træk ved IP-litteraturen, at, bortset fra i direkte tilknytning til konkrete forskningsprojekter, så findes der ikke en egentlig metodologisk litteratur, der behandler komparationsproblemer. En sådan metodologisk debat findes imidlertid i KP.

En del af denne metodelitteratur er utvivlsomt for "avanceret" til at blive draget ind i debatten om KUP. Det gælder f.eks. de metodiske overvejelser i forbindelse med "cross-national", komparative undersøgelser på delområder, hvor man kan arbejde med store mængder af kvantitative data, der muliggør anvendelse af statistiske bearbejdningsmetoder.

Uden at gå i detaljer vil jeg med udgangspunkt i Arend Lijpharts oversigtsartikel<sup>34)</sup> antyde relevansen af den metodiske debat i KP for KUP.

Lijphart opfatter den komparative metode som en af de grundlæggende metoder, hvor de øvrige er den eksperimentelle, den statistiske og "case-study"-metoden. Den komparative metode har en række fællestræk med den eksperimentelle og den statistiske metode, men ved ikke at stille helt så store krav til data og indsamlingsbetingelser, lader den sig anvende i en række situationer, hvor den eksperimentelle og den statistiske metode ikke kan anvendes. Heraf denne metodes relevans for studiet af en række politiske fænomener.

Det generelle problem, der rejser sig i forbindelse med anvendelsen af den komparative metode, er problemet med de mange variable og de få cases. Lijphart diskuterer, hvorledes dette problem kan afhjælpes gennem øgning af antallet af "cases" og nedskæring af antallet af variable. Han diskuterer også spørgsmålet om, hvornår "cases" er komparable i relation

---

34) Arend Lijphart: "Comparative Politics and the Comparative Method", pp. 682-693 i APSR, vol. 65 (1971). Lijphart, der er professor i IP i Leiden, er i øvrigt en væsentlig undtagelse fra den påståede manglende generelle metodiske interesse blandt IP-forskere.



til givne problemstillinger, og endelig diskuterer han "case-study"-metodens relation til den komparative metode.

I relation til det sidste emne, er det ikke mindst spørgsmålet om betydningen af "deviant cases", der har interesse i en KUP-sammenhæng. Traditionelle udenrigspolitiske analyser har ikke haft et afklaret forhold til dette spørgsmål. Ofte er generelt formulerede teorier blevet opbygget på få "cases" og atter (af andre forfattere) blevet afvist på basis af en enkelt eller to "deviant cases". Men "deviant cases" er interessante, ikke fordi de afkræfter en teori, men fordi de, ved at være afvigende, rejser spørgsmålet om teoriens anvendelsesområde og nødvendiggør en nærmere præcisering af teorien. Studiet af "deviant cases" bliver således direkte relevant for teoridannelsen. En illustration af denne problemstilling findes i Dyes diskussion af betydningen af de 11 sydstaters tilstedeværelse i materialet.

Med hensyn til problemet om de mange variable og de få "cases" anbefalede Lijphart en nedskæring af variabelenes antal og en øgning af antallet af cases. Mange vil sikkert stille sig afvisende, i hvert fald på KUPs nuværende stade, over for KUP-studier, der inddrog et meget stort antal stater i sammenligningen. Forhåndsformodningen ville være, at noget sådant ville vise sig ufrugtbart.

I modsætning til Lijphart mener Paul Diesing<sup>35)</sup> at problemet kan løses gennem, hvad han kalder "the method of controlled comparison", hvor man søger at undgå såvel "overgeneralization" som "undergeneralization" ved at bevæge sig fra det specifikke til det generelle (og tilbage igen) i små skridt og ikke i store spring. Dvs. at komparationen skrider gradvist frem med inddragelse af stadig flere "cases". På denne måde får man undervejs formuleret en række partielle teorier, der klarere viser de forskellige variables virkeområde.

Med hensyn til antallet af variable er IP-litteratur, ikke mindst beslutningsproceslitteraturen, ofte plaget af et

---

35) Paul Diesing: Patterns of Discovery in the Social Sciences (1971), pp. 183-85.

uhyre antal forklaringsvariable. For at nedskære variabelantallet må man i KUP-studier naturligvis først og fremmest koncentrere sig om de væsentligste variable, og i det omfang det er muligt sammenfatte flere variable i én. Udvælgelsen af lande for komparation må primært styres af hensyn til begrænsning i variabelantallet. Dette må, omend metoden kan forekomme primitiv, ske ved at sammenstille lande, der i relation til de variable, der ikke ønskes undersøgt, er så ens som muligt. Hvilke lande, der sammenlignes, afhænger af det konkrete forskningsproblem. Det vil sige, at hvilke varierende kombinationer af stater, man undersøger, bliver afhængigt af de konkrete spørgsmål, der stilles.

Dette er for så vidt banalt, men på baggrund af den eksisterende KUP-litteratur kan der måske være grund til at understrege, at efter denne opfattelse af KUP er det afgørende ikke at sammenligne bestemte landes udenrigspolitik, men gennem komparation at nå til en belysning af visse forklaringsfaktorerers styrke og virkeområde.

Af andre emner fra KP-metodelitteraturen kan nævnes diskussionen om sammenligning af "whole political systems"<sup>36)</sup> contra "partial comparison",<sup>37)</sup> af "most similar" contra "most different systems"<sup>38)</sup> og når det drejer sig om policy-studier en række specifikke problemer om operationalisering af variable.

Diskussionen omkring disse spørgsmål er, eller kan gøres, direkte relevant for KUP. Det skal ikke forsøges her. Det gøres bedst i direkte forbindelse med konkrete forskningsprojekter.

---

36) F.eks. Fred W. Riggs: "The Comparison of Whole Political Systems", pp. 73-121 i Holt and Turner (eds.): The Methodology of Comparative Research (1970).

37) F.eks. Joseph La Palombara: "Parsimony and Empiricism in Comparative Politics: An Anti-Scholastic View", pp. 123-149 i Holt and Turner, op.cit.

38) Adam Przeworski and Henry Teune: The Logic of Comparative Social Inquiry (1970), pp. 32-45.

### Afslutning

Sigtet med denne artikel har været at beskrive KUP som et fremvoksende emneområde, herunder at pege på nogle af de problemer, der afspejles i den hidtidige litteratur. Endvidere har det været hensigten tentativt at skitsere én af de mulige veje, man kan gå i den videre udvikling af KUP. Om denne vej er frugtbar, kan dog først afgøres, når den forskningsmæssigt har været afprøvet.

Bag argumentationen har ligget en almindelig forestilling om den positive betydning af et nært forhold mellem IP og KP. Argumentationen for et nært forhold mellem de to discipliner er ikke særlig revolutionerende, og da slet ikke på et sted, hvor de to altid har været nært knyttet til hinanden, og hvor man i øjeblikket overvejer en integreret undervisning på 1. del. Sådan er det imidlertid ikke overalt. En væsentlig del af IP-litteraturen kommer fra institutioner, hvor IP opfattes som en relativt autonom disciplin uden nærmere tilknytning til KP end til historie, økonomi, psykologi etc. Dette har såvel positive som negative sider. En negativ konsekvens er ofte, at IP-litteraturen ofte behandler problemstillinger fra KPs område, som var det egen jomfruelig ager, hvor enhver impressionistisk betragtning var af interesse og relevans. Ikke mindst på det metodiske område er det væsentligt, at IP opfattes som en politologisk disciplin, hvilket bl.a. vil sige at IP-dyrkere opfatter den metodologiske debat i KP som også værende en debat om IP.