

Finn Laursen

## Nogle modeller til forklaring af amerikansk udenrigspolitik: En oversigt

Formålet med denne artikel er at give en oversigt over nogle analytiske indfaldsvinkler (modeller), der har været anvendt ved forklaringer af amerikansk udenrigspolitik i de senere år. Med udgangspunkt i den klassiske realisme diskuteres forskellige modeller, der på forskellig vis sætter spørgsmålstejn ved nogle af realismens antagelser. En psykologisk model fremhæver personligheds- og erkendelsesfaktorer hos beslutningstagerne; en model vedr. bureaukratisk politik fremhæver det politiske spil i de administrative organer; en model vedr. international afhængighed fremhæver staternes følsomhed og sårbarhed; og en indrepolitisk model ser på den rolle, som vælgere, interesseorganisationer og Kongressen spiller.

### Arven fra realismen

Den internationale politiske klassiske teori, realismen, citeres vidt og bredt og anvendes fortsat i stor udstrækning. Den har dog også været under anklage fra mange sider for at være utilstrækkelig for tidens forhold. Samtidigt genfremsættes den i nye ikklædninger. Da i det hele taget de fleste nyere teorier på forskellig vis tager udgangspunkt i en eller anden holdning til realismen, vil det være naturligt også her indledningsvis at omtale realismens forhold til forklaringer af amerikansk udenrigspolitik.

Den traditionelle teori fokuserede på statens rolle i international politik. Staten ansås for at være en autonom og rationel enhed. Dens adfærd forklaredes ved dens natur, en suveræn stat i et internationalt anarki. Man har sammenlignet stater med billiardkugler, der støder sammen, men som netop stort set kun ved sammenstød påvirkes af hinanden. Billedet antyder sikkerhedens primat i den internationale politik. Realismens teoretikere har beskæftiget sig med magt, magtbalance, afskrækkelse, indgåelse af alliancer og lignende fænomener.<sup>1</sup>

Den klassiske realisme nærmede sig spørgsmålet om stateres mål på en logisk-deduktiv måde. Ifølge Morgenthau forfølger staterne interesser, der er defineret i magttermen. Konklusionen blev udledt fra en ide om, at politik ligesom samfundet generelt set er underkastet objektive love, der har deres rødder i menneskets natur. Eksistensen af sådanne objektive love gør det muligt at udvikle en rationel teori om udenrigspolitik og international politik. Det centrale begreb er den nationale interesse. Dette begreb giver stateres udenrigspolitik en rationel orden. Det hjælper os med at forstå den fantastiske kontinuitet, som vi vil finde i mange landes udenrigspolitik, på trods af successive statsmænds forskellige motiver, præferencer og intellektuelle og moralske kvaliteter, siger Morgenthau.<sup>2</sup>

Når den nationale interesse skal defineres på mere konkret vis, fremhæver realisterne den territoriale og politiske integritet. Som Morgenthau udtrykte det i en meget citeret artikel:

Finn Laursen

## Nogle modeller til forklaring af amerikansk udenrigspolitik: En oversigt

Formålet med denne artikel er at give en oversigt over nogle analytiske indfaldsvinkler (modeller), der har været anvendt ved forklaringer af amerikansk udenrigspolitik i de senere år. Med udgangspunkt i den klassiske realisme diskuteres forskellige modeller, der på forskellig vis sætter spørgsmålstejn ved nogle af realismens antagelser. En psykologisk model fremhæver personligheds- og erkendelsesfaktorer hos beslutningstagerne; en model vedr. bureaukratisk politik fremhæver det politiske spil i de administrative organer; en model vedr. international afhængighed fremhæver staternes følsomhed og sårbarhed; og en indrepolitisk model ser på den rolle, som vælgere, interesseorganisationer og Kongressen spiller.

### Arven fra realismen

Den internationale politiske klassiske teori, realismen, citeres vidt og bredt og anvendes fortsat i stor udstrækning. Den har dog også været under anklage fra mange sider for at være utilstrækkelig for tidens forhold. Samtidigt genfremsættes den i nye ikklædninger. Da i det hele taget de fleste nyere teorier på forskellig vis tager udgangspunkt i en eller anden holdning til realismen, vil det være naturligt også her indledningsvis at omtale realismens forhold til forklaringer af amerikansk udenrigspolitik.

Den traditionelle teori fokuserede på statens rolle i international politik. Staten ansås for at være en autonom og rationel enhed. Dens adfærd forklaredes ved dens natur, en suveræn stat i et internationalt anarki. Man har sammenlignet stater med billiardkugler, der støder sammen, men som netop stort set kun ved sammenstød påvirkes af hinanden. Billedet antyder sikkerhedens primat i den internationale politik. Realismens teoretikere har beskæftiget sig med magt, magtbalance, afskrækkelse, indgåelse af alliancer og lignende fænomener.<sup>1</sup>

Den klassiske realisme nærmede sig spørgsmålet om stateres mål på en logisk-deduktiv måde. Ifølge Morgenthau forfølger staterne interesser, der er defineret i magttermen. Konklusionen blev udledt fra en ide om, at politik ligesom samfundet generelt set er underkastet objektive love, der har deres rødder i menneskets natur. Eksistensen af sådanne objektive love gør det muligt at udvikle en rationel teori om udenrigspolitik og international politik. Det centrale begreb er den nationale interesse. Dette begreb giver stateres udenrigspolitik en rationel orden. Det hjælper os med at forstå den fantastiske kontinuitet, som vi vil finde i mange landes udenrigspolitik, på trods af successive statsmænds forskellige motiver, præferencer og intellektuelle og moralske kvaliteter, siger Morgenthau.<sup>2</sup>

Når den nationale interesse skal defineres på mere konkret vis, fremhæver realisterne den territoriale og politiske integritet. Som Morgenthau udtrykte det i en meget citeret artikel:

In a world where a number of sovereign nations compete with and oppose each other for power, the foreign policies of all nations must necessarily refer to their survival as their minimum requirements.<sup>3</sup>

Den kendsgerning, at andre værdier ansås for at være betingede af national overlevelse og politisk uafhængighed, forklarer, hvorfor det, man har kaldt "high politics," blev så central for realisterne.<sup>4</sup> Samtidigt bør det naturligvis nævnes, at den historiske baggrund for realismens fremvækst var nazismen, Folkeforbundets sammenbrud, den 2. verdenskrig og den derpå følgende kolde krig.<sup>5</sup> Betegnelsen realisme skyldtes et ønske om at tage afstand fra mellemkrigstidens idealisme, hvis hovedinteresse ikke så meget var at forklare den internationale politik som at fremkomme med forslag til fredens fremme, bl.a. ved styrkelse af det internationale samarbejde.

Det intellektuelt besnærende ved realismen er teoriens simpelhed. Staten er en enhed, der har visse interesser qua stat. Staten behandles altså som "black box." Visse statslige interesser er givne pr. definition. Disse interesser søger staten at maksimere. Ved at anvende nationalinteressebegrebet kan vi fremsætte forudsigelser om bestemte staters adfærd i bestemte situationer. Og en bestemt adfærd lader sig forklare ved referencer til den nationale interesse. Det er nogle af disse centrale antagelser om autonome enhedsaktører, der gør det muligt at anvende spilteori og andre økonomiske funderede teorier på international politik.<sup>6</sup>

### **Personligheds- og erkendelsesfaktorer**

Som det blev nævnt anså Morgenthau ikke individuelle faktorer ved beslutningstagerne, deres motiver, præferencer og intellektuelle og moralske kvaliteter, for at være af større betydning for forståelsen af udenrigspolitik. Man må spørge, i hvilken udstrækning denne antagelse holder. For amerikansk udenrigspolitik må man således spørge, om det er lige meget, hvem der er præsident, og hvem dennes nærmeste rådgivere er. De fleste vil nok umiddelbart forholde sig noget skeptiske til en påstand i den retning. I så fald ville den interesse, der udvises for amerikanske præsidentvalg, være ret så uforståelig.

At man for at forstå amerikansk politik, inklusive udenrigspolitik, må interessere sig for præsidentens personlighedstræk og den erfaring, som han tager med til Det hvide Hus, fremføres på interessant vis i James Barbers *The Presidential Character*. Personlighed determinerer i stor udstrækning en præsidents adfærd i forbindelse med ikke-trivielle sager. Personlighed er struktureret. Karakter, verdenssyn og stil kan forstås i psykologiske termer. Der er tale om et samspil mellem præsidentens personlighed og den magtsituation og det nationale klima af forventninger, som han står overfor til enhver tid. Barber hævder, at den bedste måde at forudsige en præsidents personlighed på er at se, hvordan den blev stykket sammen i hans tidlige liv, kulminerende i hans første uafhængige politiske succes. Endelig hævder Barber, at man med udbytte kan skelne mellem fire varianter af personlighed. For det første må man se på, hvor aktiv præsidenten er, og for det andet må man se på, i hvilken udstrækning han giver indtryk af at nyde det politiske liv. Det giver følgende fire typer: (1) aktiv-positiv, (2) aktiv-negative, (3)

passiv-positive, og (4) passiv-negative.<sup>7</sup>

Det er ikke muligt at gå i detaljer med fremstillingen her. Lad os tage eksemplet aktiv-negative præsidenter. Gruppen inkluderer Wilson, Hoover og Johnson. Da første udgave af bogen udkom i 1972, beskrev Barber disse tre præsidenters indsats under overskriften "Three tragic Tales." Det drejede sig om Wilson og Folkeforbundet, Hoover og verdenskrigen samt Johnson og optrapningen af krigen i Vietnam. I alle tre tilfælde led præsidentens og nationens mål nederlag, fordi præsidenten på stædig vis holdt fast på en politisk linje, efter at denne havde vist sig at være en fejltagelse. I alle tilfælde var der tale om en høj grad af personlig involvering. Kompromis blev umuliggjort. Svaret på vanskeligheder var større indsats og mere arbejde. Gradvist blev der tale om en ensom kamp, hvor præsidenten mente alene at bære nationens håb. Gradvist så han flere og flere fjender i sine omgivelser.<sup>8</sup>

I bogens sidste del studeres dernæst Nixon. Ved at studere Nixons opvækst og politiske liv indtil det pågældende tidspunkt konkluderede Barber – før Watergate og andre problemer – at Nixon var af typen aktiv-negativ. Barbers forudsigelse i 1972 lød derfor: "... a second-term Nixon, like the second-term Wilson – might well show us a face quite different from the bland and proper one we have seen so far."<sup>9</sup> Ikke værst som forudsigelse! Havde de amerikanske vælgere lyttet, ville landet måske være blevet sparet for nogle ret så traumatiske begivenheder. Vi skal dog ikke forlade dette emne uden at gøre opmærksom på, at forholdet mellem personlighed og politik er et noget omstridt emne blandt politologer.<sup>10</sup>

Ved siden af personlighedstræk har mange forfattere interesseret sig for andre og bredere psykologiske modeller anvendelse ved studiet af udenrigspolitik.<sup>11</sup> Det er især erkendelsesaspekterne ved beslutningsprocesserne, man har interesseret sig for. Man har lånt fra kognitive teorier, der ser forskellige begrænsninger i beslutningstagernes rationalitet. Et centralt problem i litteraturen om kognitive processer er spørgsmålet om, hvordan beslutningstagere reagerer på indviklede forhold og usikkerhed. Det svar, der sædvanligvis gives, er, at generelle anskuelsesstrukturer hjælper beslutningstagerne med at finde mening, enkelhed og konsistens i begivenheder.<sup>12</sup> Sådanne anskuelsesstrukturer kan inkludere simple billeder og analogier som f.eks. de faldende dominobrikker, der blev anvendt som begrundelse for USAs indblanding og krig i Vietnam. Beslutningstagere vil drage lære af historien, ofte i form af forenkede slutninger.<sup>13</sup> München-aftalerne har for mange amerikanere været en vigtig historisk begivenhed, som ofte er blevet anvendt på en noget simplificeret måde. Man har sågar talt om et München-syndrom i amerikansk efterkrigspolitik: diktatorer må stoppes med magt i tide – og hvad man ellers mente at kunne slutte. På tilsvarende vis har OPEC-analogien været anvendt i forbindelse med ressource-relateret amerikansk udenrigspolitik i de senere år uden videre analyse af, om de objektive betingelser for karteldannelse var til stede.<sup>14</sup>

En af den kognitive teoris påstande er, at beslutningstagere vil søge konsistens mellem forskellige former for holdninger og adfærd. Ny information vil ofte blive assimileret på en ukritisk måde for at undgå inkonsistens med etablerede opfattelser. Ønsketænkning er en af de mulige konsekvenser. Trade-off relationer vil ofte ikke blive opfattet som sådanne. Der er mulighed for fejl i årsagsanalysen. At

årsagssammenhænge kan være gensidige, vil let blive glemt. Kontekstens rolle vil blive nedvurderet. Modpartens analytiske evner vil ofte blive overvurderet.<sup>15</sup> Vi skyder nok ikke helt i blinde, hvis vi påstår, at nogle af disse mekanismer har påvirket de amerikanske relationer med Sovjetunionen.

Blandt de nyere forsøg på at anvende en psykologisk indfaldsvinkel ved studiet af international politik må ikke mindst Robert Jervis' *Perception and Misperception in International Politics* fremhæves. Jervis anvender netop især den kognitive psykologi og det på et ganske omfangsrigt historisk materiale. Specielt af interesse for studiet af amerikansk udenrigspolitik hævder Jervis, at amerikanske leders synspunkter har indeholdt irrationel konsistens på et stort antal områder. Især tre forhold fremdrages:

- (1) den økonomiske vækst i USA har styrket en tro på at valgsituationer kan undgås ved at lade kagen vokse,
- (2) liberalismens fremhævelse af interessernes harmoni har bidraget til en manglende undersøgelse af trade-offs mellem vigtige værdier, og
- (3) USAs geografiske situation har medvirket til, at landet har måttet yde færre ofre end andre lande. Dette har bidraget til en større tro på valgfrihed, end man finder i de fleste andre lande.<sup>16</sup>

Disse faktorer vil påvirke informationsbehandlingen i retning af, hvad der betegnes som "premature cognitive closure." Beslutninger vil blive taget på utilstrækkelig grundlag. Beslutningstagerens tro på egne synspunkter vil være så stærk, at alternativer ikke bliver tilstrækkeligt analyseret. Man vil højest søge tilfredsstillende løsninger, ikke optimale.<sup>17</sup>

Hvor der foreligger inkonsistens, vil beslutningstagere ofte forsøge at undgå inkonsistens. Måske ses denne slet ikke; måske bortforklares dens betydning; måske miskrediteres kilden til de nye oplysninger; måske søges ny information til at styrke den gamle opfattelse. Der er altså forskellige muligheder for, at man kan undgå at skifte mening.<sup>18</sup> Holdningsændringer vil derimod ofte være meget vanskelige og have store psykologiske omkostninger.<sup>19</sup> Hvornår spiller disse psykologiske faktorer da en rolle? Ole Holsti har foreslået følgende liste:

- (1) Ikke-rutine situationer,
- (2) beslutninger, der tages i toppen af regeringshierarkiet af ledere, der er relativt frie for organisatoriske og andre begrænsninger,
- (3) langsigtet politisk planlægning,
- (4) situationer, der er meget uklare,
- (5) situationer med "information overload,"
- (6) uforudsete begivenheder,
- (7) situationer påvirket af forskellige former for stress.<sup>20</sup>

For USAs vedkommende drejer det sig netop om sager, der med stor sandsynlighed vil havne i Det hvide Hus.

Et sidste problem, der skal omtales i forbindelse med omtalen af psykologiske variable, er spørgsmålet om gruppedynamikken i den lille gruppe omkring præsi-

dent. Netop det spørgsmål er behandlet af psykologen Irving Janis i bogen *Victims of Groupthink*. Janis argumenterer her for, at der vil være en slags enighedssøgende tendens i denne gruppe, som vil begrænse den kritiske tænkning. Medlemmerne vil have en slags »vi-følelse«, som de vil søge at styrke. Herved vil den mentale effektivitet blive begrænset. Overoptimisme og manglende årvågenhed vil let blive resultatet. Andre grupper vil blive opfattet i sloganagtige termer. Jo mere venlighed og esprit de corps, der er i en beslutningsgruppe ("in-group"), des større er faren for at uafhængig kritisk tænkning vil blive afløst af "groupthink," der kan resultere i irrationelle og umenneskelige handlinger mod andre grupper ("out-groups"). Janis fandt støtte for sin påstand i case-studier af Svinebugtsaffæren i 1961, beslutningen om at gå over den 38. breddegrad til Nordkorea i 1950, Pearl Harbor overraskelsen i 1941 og optrapningen af krigen i Vietnam, 1964-67.<sup>21</sup>

Janis sammenfattede "groupthink" syndromet i følgende symptomer:

- (1) en illusion om usårbarhed,
- (2) forsøg på kollektivt at bortforklare indkomne signaler om farlige situationer,
- (3) en ubestridt tro på gruppens medfødte moralitet,
- (4) stereotype opfattelser af fjendens ledere,
- (5) direkte pres på ethvert medlem, der udtrykker stærke argumenter mod nogle af gruppens opfattelser,
- (6) selvcensur af afvigelser fra den synlige gruppeenighed,
- (7) en fælles illusion om enighed,
- (8) fremkomsten af selvudnævnte meningsbeskyttere.<sup>22</sup>

"Groupthink" fænomenet er dog ikke en uundgåelig følge af gruppedynamikken omkring præsidenten. Janis studerede den cubanske misilkrise i 1962 og beslutningen om at iværksætte Marshall Planen i 1947 som beslutningsprocesser, der havde undgået fænomenet.<sup>23</sup> Det er muligt aktivt at opmuntre forskellige synspunkter i en beslutningsproces og derved få bedre beslutninger.<sup>24</sup>

### **Bureaukraternes indflydelse**

Den traditionelle teoris opfattelse af staten som en autonom, rationel enhed må altså i en vis udstrækning modificeres, hvad angår rationaliteten i forbindelse med visse beslutninger. Det beslutningscenter, som repræsenterer eller udgør staten, består af mennesker, der har visse psykiske begrænsninger, der i hvert fald i visse situationer kan spille en rolle.

Det næste spørgsmål bliver så, i hvilken udstrækning staten faktisk er en enhed. Ikke mindst talsmænd for den såkaldte bureaukratiske skole har hævet, at den traditionelle teori må modificeres på dette område. Det er især Graham Allison og Morton Halperin, der må nævnes som talsmænd for den bureaukratiske politik. Allison foreslog oprindeligt to alternativer til teorien om den rationelle statsaktør, nemlig en model om organisatoriske processer og en model om bureaukratisk politik.<sup>25</sup>

Ifølge den organisatoriske model opfattes staten som et konglomerat af halvfeudale, løst allierede organisationer. Alle disse organisationer har en grad af autonomi. De udvikler deres egen funktionsmåde. I denne forbindelse lægges der vægt på "standard operating procedures." Rutine og små forandringer bliver vigtige aspekter af beslutningsprocesser. Bestemte beslutninger forklares derfor bedst ved, at man studerer de indgående organisationers rutiner og programmer.<sup>26</sup> Allison's model bevæger sig fra organisationer til ledere og embedsmænd. En central betragtning er følgende:

The "leaders" who sit on top of organizations are not a monolithic group. Rather, each individual in this group is, in his own right, a player in a central, competitive game. The name of the game is politics: bargaining among players positioned hierarchically within the government.<sup>27</sup>

De forskellige beslutningstagere er altså uenige. Beslutningerne er ikke rationelt valgte tiltag, men et resultat af kompromis, konflikt og forvirring blandt embedsmænd og politikere med forskellige interesser og ulige indflydelse. Regeringen er ikke en enhedsorganisation, men en række individuelle spillere, som altså deltager i et politisk spil. Spillerens indflydelse afhænger af forhandlingsfordele og evner samt vilje til at anvende disse forhandlingsfordele. Der er forskellige kanaler, der kan anvendes, og spiller følger visse regler. Beslutninger forklares ved, at man afdækker spillet: aktionskanalerne, positionerne, spillerne, deres præferencer og den trækken og halen ("pulling and hauling"), der som resultat fik den pågældende beslutning eller aktion.<sup>28</sup>

Ved at tale om bureaukratisk politik fremhævede Allison embedsmændenes rolle. Men hans model udelukkede ikke eksplicit nogle spillere. Inkluderet var således også politikere og interesseorganisationernes ledere. Sådan kan man naturligvis godt vælge at se på beslutningsprocessen. Men det er måske analytisk set mere tilfredsstillende at se på disse gruppers rolle separat, idet man så kan være mere specifik om den motivation, der ligger bag de enkelte spillere. Det der karakteriserer embedsmændene er, at de er ansatte i bestemte administrative organer. De bliver ikke valgte som præsidenter og medlemmer af Kongressen. Man kan da specielt interessere sig for embedsmændenes rolle og forsøge at forudsige den ud fra deres placering i det administrative system. Som Halperin udtrykte det:

Where an individual sits in the process determines in large part the faces of the issue that he sees and helps to determine the stakes that he sees involved and hence the stand that he takes.<sup>29</sup>

De fleste organisationer, inklusive departementer og styrelser, har nogle opgaver at varetage. Det bør være muligt at forudsige de standpunkter, som embedsmænd tager, ud fra hvilken organisation, de repræsenterer. Eller man skal måske snarere se på, hvilken opfattelse af opgaven den dominerende gruppe i organisationen har. Halperin kalder denne opfattelse for organisationens "essence." Lad os for nemheds skyld oversætte det med centrale opgaver. Halperin har da foreslået følgende:

- (1) En organisation foretrækker politiske tiltag og strategier, som dens medlemmer tror vil gøre organisationen mere vigtig.
- (2) en organisation kæmper hårdt for de forhold, som den anser for vigtige for dens centrale opgaver,
- (3) en organisation vil modsætte sig forsøg på at fratage den de funktioner, som den ser som en vigtig del af dens centrale opgaver,
- (4) en organisation er indifferent over for funktioner, som den ikke ser som en del af eller som nødvendige for at beskytte dens centrale opgaver.<sup>30</sup>

Også de ansattes personlige interesser spiller en rolle. En organisation fungerer mest effektivt, hvis de ansatte er motiverede for arbejdet. De må føle, at deres indsats betyder noget. Frem for alt må de tro på, at der er muligheder for advancement og lønforbedringer.<sup>31</sup> Når embedsmænd definerer den nationale interesse, må man derfor gå ud fra, at organisatoriske og personlige interesser spiller en ikke uvæsentlig rolle.<sup>32</sup>

Bureaukratisk politik blev lidt af et modefænomen i amerikansk forskning af udenrigspolitik i 70'erne.<sup>33</sup> Samtidigt blev modellen dog også stærkt kritiseret fra forskellige sider. Megen af denne kritik beskæftigede sig med præsidentens rolle, som både forekommer uklar og for mange situationers vedkommende undervurderet af den bureaukratiske model.<sup>34</sup> På den anden side er det også blevet fremført, at modellen fokuserer på overfladefænomener og negligerer mere grundlæggende magtstrukturer i samfundet.<sup>35</sup>

Der kan næppe være tvivl om, at der i forbindelse med mange udenrigspolitiske beslutninger i Washington finder en bureaukratisk kamp sted. Ofte vil sådanne kampe se udenrigsministeriet, forsvarsministeriet, finansministeriet, handelsministeriet, m.fl. indblandet. Men når større interesser står på spil, vil beslutningsproblemet havne i Det hvide Hus, og her bliver præsidentens holdninger, opfattelse af situationen, inklusive Kongressens og befolkningens krav og forventninger, afgørende. I hvert fald i forbindelse med krisebeslutninger vil der normalt være præsidentiel dominans. Bureaukrater kan vanskeliggøre udførelsen af præsidentens beslutninger. Selv får de lov til at dominere mindre vigtige tiltag og rutinebeslutninger.

### **Den følsomme supermagt**

Den autonome, rationelle enhedsstat er måske heller ikke så autonom udadtil, som den traditionelle teori antog. Måske er metaforen om billiardkuglerne mere eller mindre misvisende. Måske er statsamfundet ikke så anarkistisk og staterne ikke så suveræne som tidligere antaget. Staternes beslutningscentre står måske over for nogle internationale begrænsninger og bindinger, som bør indgå i forklaringer af udenrigspolitik, selv en supermagts udenrigspolitik.

Robert Keohane og Joseph Nye udviklede teorien om international afhængighed som et alternativ til den realistiske skole. De mente, at der var tre centrale antagelser i realismen, nemlig

- (1) Stater som sammenhængende enheder er de dominerende aktører i verdens-



politik,

(2) magt er et anvendeligt og effektivt politisk instrument,

(3) der findes et hierarki af sager i verdenspolitik: den militære sikkerheds "high politics" dominerer de økonomiske og sociale problemers "low politics." <sup>36</sup>

Keohane og Nye sætter spørgsmål ved disse antagelser. Det hævdes, at der er mange forskellige kanaler mellem samfundene, ikke bare statslige. Militær magt spiller en mindre rolle. Anvendelse af magt vil ofte være af ringe nytte og kan have alvorlige diplomatiske og hjemlige omkostninger. Der er ingen klar hierarki af sager. Militær sikkerhed dominerer ikke altid dagsordenen. Økonomiske og sociale problemer er blevet vigtige problemer i den internationale politik. <sup>37</sup>

Forskellige konkrete begivenheder ligger naturligvis bag Keohane og Nyes argumentation: de amerikanske erfaringer i Vietnam, Bretton Woods systemets sammenbrud, de nye krav USA blev stillet overfor inden for FN-systemet, de multinationale virksomheders øgede indflydelse på udviklingen, m.m. Mange andre forfattere mente i 70erne at kunne konstatere en ændring af den internationale politik. Nogle talte om modernisering, andre om transnationalisering. Mange mente, at den internationale afhængighed var stigende. Disse nye faktorer betød også ændrede parametre for den amerikanske udenrigspolitik, blev det hævdet. <sup>38</sup>

International afhængighed betyder større følsomhed og i visse tilfælde sårbarhed over for andre aktørers beslutninger og handlinger. Begge begreber vedrører omkostninger, men på henholdsvis kortere og længere sigt. Når OPEC-landene 3-4-5-dobler olieprisen, har det omkostninger for olieimporterende lande, inklusive USA. Disse lande er altså følsomme; hvis deres importafhængighed er stor, og de på længere sigt ikke kan finde alternative energikilder eller reducere forbruget af olie på anden vis, er de også sårbare. <sup>39</sup>

USAs følsomhed og eventuel sårbarhed betyder, at andre lande, inklusive til tider små lande, har magtressourcer i forhold til USA. Det er især gennem internationale forhandlinger, at disse magtressourcer omsættes til indflydelse. Forskellige processer spiller ind: etablering af den internationale dagsorden, læreprocesser og aktørsocialisation samt især anvendelse af sammenkædningsstrategier. Det er ikke mindst inden for de internationale organisationer, at de mindre stater qua deres flertal og én-stat-én-stemme princippet kan bestemme hvilke emner, der bliver taget op. De mange nye kontakter på tværs af grænserne blandt embedsmænd og borgere vil påvirke deres perceptioner og holdninger. <sup>40</sup> Men vigtigst er det, at militærmagtens ringere anvendelighed er med til at give de mindre stater øget indflydelse ved anvendelse af sammenkædningsstrategier:

Linkage of unrelated issues is often a means of extracting concessions or side payments from rich and powerful states. And unlike powerful states whose instrument for linkage (military force) is often too costly to use, the linkage instrument used by poor, weak states – international organization – is available and inexpensive. <sup>41</sup>

Interdependensteorien passede meget godt ind i det intellektuelle klima i 70ernes

USA. Nogle af Nixon, Ford og Carters udenrigsproblemer, fra Vietnam til ambassadebesættelse i Teheran, gav grund til at fremhæve magtens begrænsninger. Men man må så samtidigt spørge, om ikke netop centrale aspekter af Reagans udenrigspolitik har været et forsøg på at omgå interdependensens begrænsninger. Oprustningen må vel bl.a. forklares ved en tro på, at militær magt lader sig anvende. Samtidigt har Reagans USA sagt farvel til flere internationale forhandlinger og fora, hvor man mente, at sammenkædningsstrategierne havde for store omkostninger.<sup>42</sup> Vi kommer således tilbage til staternes beslutningscentre. Det er her omkostningerne og fordelene opfattes og kalkuleres. Nye internationale aftaler og bindinger vil normalt kræve, at de centrale aktører ser fælles fortjenester herved.<sup>43</sup>

### De statslige måls vedholdenhed

Der er da noget, der kan tyde på, at man ikke helt skal opgive den klassiske tanke om, at stater har visse mål qua stater. Dette er den centrale påstand i Stephen Krasners bog *Defending the National Interest*, der indeholder case-studier af amerikansk udenrigspolitik på råvareområdet. Hvor den klassiske teori havde nærmet sig spørgsmålet om statslige mål på en logisk-deduktiv måde, nærmede Krasner sig spørgsmålet på en induktiv måde. Han stillede følgende spørgsmål: Har de centrale amerikanske beslutningstagere, især Det hvide Hus og udenrigsministeriet, haft en klar rangordning af præferencer og mål over tid? Og i så fald, hvilke mål er blevet anset for at være de vigtigste? Svaret, der gives, er, at de statslige aktører har haft tre fundamentale mål på råvareområder, nemlig

- (1) at øge den økonomiske konkurrence,
- (2) at garantere forsyningsikkerheden,
- (3) at fremme bredere udenrigspolitiske mål.<sup>44</sup>

Krasner definerer staten som "central decision-making institutions and roles." Staten anses for at være en autonom aktør. Staten kan ikke reduceres til en summering af private ønsker. De centrale beslutningstagere, der udfylder disse centrale institutioner og roller, siges at have en høj grad af isolation fra samfundsmæssig påvirkning og et sæt formelle og uformelle forpligtelser, der pålægger dem at fremme nationens generelle interesser.<sup>45</sup> Disse interesser fandt Krasner derefter frem til på råvareområdet ved empiriske studier. De bredere udenrigspolitiske mål, Krasner taler om, inkluderer både materielle interesser og ideologiske mål. Mange amerikanske ledere har haft en liberalistisk vision af fremtiden. De har arbejdet for en ikke-revolutionær udvikling af den internationale orden. Ifølge Krasner er denne ideologiske komponent vigtig for at skelne hans egen opfattelse fra en strukturel marxistisk opfattelse. Han hævder, at det er ideologi, der forklarer ulogisk adfærd som f.eks. USAs indblanding i Vietnam. Vietnam lader sig ikke forklare ved pres fra de kapitalistiske samfundsstrukturer. Det var antikommunistisk ideologi, der drev værket.<sup>46</sup>

Krasner kaldte sin opfattelse "statism." Uden oversættelse kan betegnelsen

virke forvirrende på dansk. En måske heller ikke al for god løsning er at ty til et par andre fremmedord og tale om neo-etatisme; 'neo' fordi det i stor udstrækning drejer sig om en genformulering af den klassiske realisme; 'etatisme' fordi staten spiller den centrale rolle. En anden talsmand for en etatistisk eller statsmodel opfattelse, Kenneth Waltz siger følgende: "Just as economists define markets in terms of firms, so I define international-political structures in terms of states." <sup>47</sup> Og der hvor Krasner eksplicit tog afstand fra marxistiske opfattelser, tager Waltz afstand fra interdependensopfattelser: "So long as the major states are the major actors, the structure of international politics is defined in terms of them." Waltz hævdede desuden, at "students of transnational phenomena have developed no distinct theory of their subject matter or of international politics in general." En teori om international politik må fortsat baseres på, at staterne er autonome politiske enheder i et anarkisk system, hvor den orden, der eksisterer, skyldes egeninteresse. En teori, der nægter staterne den centrale rolle, vil først være nødvendig, hvis ikke-statslige aktører bliver lige så vigtige eller vigtigere end de større stater. <sup>48</sup>

Som en tredje talsmand for en neo-etatistisk opfattelse bør nok især Robert Gilpin nævnes. Også Gilpin tager afstand fra, hvad han kalder den ortodokse liberalismes opfattelse af den øgede interdependens i verdensøkonomien. Samtidig tager han afstand fra den marxistiske ide om, at den oversøiske amerikanske ekspansion er et simpelt instrument for at tilfredsstille amerikanske selskabers interesser. Gilpin holder fast ved de politiske relationers afgørende betydning:

... transnational actors have been able to play an important role in world affairs because it has been in the interest of the predominant or hegemonic powers for them to do so. <sup>49</sup>

Amerikansk udenrigspolitik i efterkrigstiden kan derfor kun forstås, hvis vi gør os klart, at USA har været verdens dominerende magt, og at denne magt har skabt sig en større og større indflydelsessfære indtil de senere år, hvor Europa og Japan er trådt frem som modcentre på det økonomiske område. Det var især sikkerhedsinteresser hos systemets dominerende magt(er), der skabte efterkrigstidens internationale system, som så samtidigt betød et favorabelt miljø for økonomisk afhængighed og de multinationale virksomheders ekspansion. <sup>50</sup> Drivkræfterne hævdes altså at ligge i det politiske og det sikkerhedsmæssige, ikke det økonomiske. Det er hos staterne den politiske autonomi ligger. Og blandt stater spiller de største fortsat den afgørende rolle. Men rollen som hegemonimagt har sine omkostninger. Det er det, som USA har måttet sande i 70erne.

### **Indrepolitikens gennemslagskraft**

Men er statsaktørerne da så isolerede fra samfundsmæssige kræfter, som neo-etatismen antager? Spiller den offentlige mening, interesseorganisationerne og Kongressen da ingen rolle? Svaret må naturligvis være, at det gør de, og der findes da også forfattere, der har fremhævet de indrepolitiske faktoreres betydning. Således skriver William Quandt:

Congress often becomes the vehicle through which domestic groups try to achieve their goals, and lobbying, electoral battles, and struggles between the legislative and executive branches of government are part of the foreign-policy process.<sup>51</sup>

Quandt taler om et indrepolitisk perspektiv og siger: "... in a democratic polity, foreign policy is inevitable influenced by domestic realities."<sup>52</sup> Betegnelsen "democratic politics model" anvendes af Wilfrid Kohl<sup>53</sup> og Stephen Cohen.<sup>54</sup> De ser ud til at have lignende processer i tankerne. Betegnelsen demokratisk vil dog blive undgået her, delvis på grund af begrebets værdimæssige konnotationer, delvis fordi der må rejses spørgsmål om, hvor demokratisk den indrepolitiske indflydelse er.

Ved diskussionen af den bureaukratiske politik blev det foreslået, at denne model for at have forudsigelseskraft måtte begrænses til embedsmændenes indflydelse og ikke inddrage politikerne, da disse vil have andre motivationer. Politikernes rolle er derimod central i en indrepolitisk model. Argumentet for adskillelsen er fremsat klart af Cohen:

In sharp contrast to career civil servants' job security, all members of Congress face reelections. The economic health of their constituents is a matter of great import. At times their self-interest require congressmen to play the role of ombudsman to assure that the executive branch policy does not become insufficiently responsive to the needs and demands of key groups within the domestic sector.<sup>55</sup>

Opfattelserne af indrepolitik strækker sig fra en forholdsvis velvillig opfattelse af samfundet som et pluralistisk system, hvor alle grupper og individer anses for at have nogenlunde samme indflydelsesmuligheder, til en marxistisk opfattelse, der giver erhvervsinteresserne en helt dominerende indflydelse. Uden nødvendigvis at acceptere den marxistiske opfattelse må der sættes store spørgsmåltegn ved den velvillige pluralistisk-demokratiske model. En mere kritisk opfattelse af samfundspluralismen er nok mere på sin plads: samfundet er fragmenteret, og nogle grupper har mere privilegeret adgang til beslutningstagerne end andre; politikerne indgår studehandler; den offentlige mening er ikke særlig velinformeret.

Inden for den amerikanske samfundsvidenskabelige forskning er denne mere pessimistiske opfattelse af indrepolitik repræsenteret af E.E.Schattschneider. Ifølge Schattschneider er der "bias" i pressionsystemet. Systemet er "skewed, loaded, and unbalanced in favour of a fraction of a minority."<sup>56</sup> Interessegrupper kan forvride repræsentativiteten gennem "inside" forbindelser, lobby-aktiviteter og bidrag til valgkampagner for derved at "snyde" den nationale interesse.<sup>57</sup> Sammenlignet med realismen eller den neo-etatiske model foreslår den indrepolitiske model en ringe isolationsgrad af nationale beslutningstagerne. Ifølge Theodore Lowi er det kun i krisesituationer, at de udenrigspolitiske beslutningstagerne er "truly separated and insulated from broad publics."<sup>58</sup>

Der findes ingen fremstilling af indrepolitikens betydning for udenrigspolitikken, der når samme teoretiske styrke og elegance som Allison's *Essence of Decision*, Keohane og Nyes *Power and Interdependence* eller Krasners *Defending the National Interest*. Men hvis vi gør Kongressen til det centrale element, kan man

sige, at modellen som udgangspunkt må interessere sig for "constituency jobs and real estate." <sup>59</sup> Det amerikanske kongresmedlem vil interessere sig for den økonomiske udvikling i hans valgdistrikt, og senatoren i den stat, hvor han er valgt. Hvis f.eks. den udenlandske konkurrence tvinger amerikanske fabrikker til at lukke, er det ret sandsynligt, at der vil komme krav om protektionistiske foranstaltninger. Samtidigt er det temmelig sandsynligt, at en større økonomisk virksomhed vil have privilegeret adgang til områdets kongresmedlem og senator. Visse sager er så iøjnefaldende, at vælgerne vil interessere sig for dem; så vil politikerne også. Som oftest ønsker de nemlig genvalg. <sup>60</sup> Men mange sager er ikke så iøjnefaldende. Dette gælder måske særligt nogle udenrigspolitiske problemer, hvorom vælgerbefolkningen generelt set er dårligt informeret. Så er det, at særinteresserne får større mulighed for indflydelse. Systemet kan siges at have en strukturel skævhed til fordel for særinteresser som f.eks. mineselskaber eller våbenindustrien. Til tider kan også en lille gruppe af marginalvælgere som f.eks. fiskere få meget stor indflydelse. <sup>61</sup>

Der kan næppe være tvivl om, at Kongressen, især som en reaktion på Vietnam og Watergate, har øget sin rolle i udenrigspolitik i de senere år. Der er kommet flere yngre og veluddannede medlemmer i Kongressen. Der er sket en intern reorganisation af arbejdet, der har givet de nyere medlemmer større muligheder. Medlemmernes og de mange udvalgs stab er vokset støt i de senere år. Både Husets og Senatets udenrigspolitiske udvalg afholder løbende høringer om de vigtigste udenrigspolitiske problemer. Forfatningsmæssigt spiller Senatet som bekendt en særlig rolle i forbindelse med udnævnelser, bl.a. af ambassadører, og ved tiltrædelse af traktater. Samtidigt har Huset en særlig indflydelse på finanserne, der også inkluderer bistand til andre lande. Ud fra denne forfatningsmæssige basis har Kongressen selv aktivt styrket sin rolle i 70'erne, især under kampen mod Nixon, begyndende med den såkaldte War Powers Act i 1973. <sup>62</sup>

I en case-studie af Senator Jacksons rolle i forbindelse med den såkaldte Jackson Amendment, der sammenkædede Nixon og Kissingers détente-politik med jødernes muligheder for at udvandre fra USSR, er der vist, hvordan en enkelt senator med præsidentielle ambitioner kan udvise lederskab, der kan genere den udøvende magt ganske betydeligt. Jackson byggede en koalition af andre politikere og interessegrupper, især den jødiske lobby og fagforeninger. Samtidigt havde han et apparat til rådighed som mange europæiske politikere måske kunne misunde ham:

Jackson's considerable seniority in Congress gave him control of a \$ 3 million annual budget and assignment to many important committees where he employed some of his approximately one hundred staff members. <sup>63</sup>

Men, på trods af at Jackson i stor udstrækning kontrollerede og udnyttede interessegrupperne, var en af konklusionerne af den pågældende case-studie:

... some interest groups have disproportionate influence and power. It is possible, therefore, that policy reflects not the will of the majority, but the will of highly leveraged, well-placed minorities. <sup>64</sup>

Også medlemmer af Kongressen har været inde på den tanke, at interesseorganisationer kan have en skæv indflydelse i forhold til statslige interesser. Formanden for Husets udenrigspolitiske udvalg, Clement J. Zablocki (D-Wis.) har således udtalt:

Congress is too responsive to the lobbies of ethnic and special interests in the U.S. to be able to take the lead in foreign policy-making without endangering the national interest. <sup>65</sup>

Vi skyder nok ikke helt ved siden af, hvis vi gætter på, at erhvervsinteresser er fremtrædende blandt særinteresserne. Mange amerikanere er nok ellers på grund af deres liberalistisk-pluralistiske holdning for tilbøjelige til at undervurdere denne faktor. Der findes dog også bidrag fra såkaldte revisionister, der gør samfundets grundlæggende økonomiske struktur til den afgørende uafhængige variabel.<sup>66</sup> Uden nødvendigvis at acceptere en monistisk forklaring af amerikansk udenrigspolitik, kan der næppe være tvivl om, at økonomiske interesser i mange tilfælde spiller en meget stor rolle. Men vi bør naturligvis se det som en forskningsopgave at se, hvor stor denne rolle er. Ved at indrage en indrepolitisk model i forskningen stilles spørgsmål i den retning.<sup>67</sup>

### **Sammenfatning**

De omtalte modeller har fremhævet forskellige strukturer og processer, og de har fokuseret på forskellige aktører. Modellerne kan også ses som forsøg på at få fat i forskellige undersystemers dynamik. Der er således tale om en vis simplificering af visse aspekter ved en kompleks beslutningsproces. Modellerne fremdrager uafhængige variable, som vi antager kan spille en rolle. I hvilken udstrækning dette er tilfældet må afgøres ved empiriske studier. Men modellerne kan give studier en vis retning. Vi er på udkig efter noget, som der er en vis logisk begrundelse for, at vi interesserer os for. Vi søger altså ikke helt i blinde. De omtalte modeller kan sammendrages i tabelform (se tabel 1). Realismen og neo-etatismen er slået sammen under statsaktørmodellen. I praktiske empiriske studier vil man da forsøge at nå frem til en afvejning af de forskellige modellers relative forklaringsværdi. Forklaringer vil normalt inkludere en sammenvævet anvendelse af flere modeller. Men det må være muligt at nå til udsagn om hvilke uafhængige variable, der har størst forklaringsværdi.

**Tabel 1.** Oversigt over modeller til forklaring af amerikansk udenrigspolitik

Model	Struktur	Aktører	Proces
Statsaktør	Autonome enhedsstater	præsidenten	præsidentiel lederskab
	Internationalt anarki	udenrigsministeriet	maksimering af den nationale interesse
Psykologi	personligheds- og erkendelsesfaktorer	beslutningstagere (især i beslutningscentret)	socialisation
			læreprocesser
Bureaukratisk politik	administrative organers autonomi	embedsmænd	politiske spil
			forhandlinger
			kompromis
International afhængighed	stater følsomhed og sårbarhed	stater	dagsordens-etablering
		internationale organisationer	læreprocesser
		multinationale virksomheder	sammenkædningsstrategier
Indrepolitik	fragmenteret politisk og økonomisk system	vælgere	valgkampe
		interesseorganisationer	lobbying
		Kongressen	studehandler
			senators og repræsentanters lederskab

1. Se især Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th edition (New York: Knopf, 1973).
2. *Ibid.*, 4-11.
3. Morgenthau, "Another 'Great Debate': The National Interest of the United States," *American Political Science Review* 46 (Dec. 1952), 961-88, at 972.
4. Se f.eks. Fred A. Sonderman. "The Concept of the National Interest," *Orbis* 21 (Spring 1977), 121-38.
5. Se desuden E.H. Carr. *The Twenty Years' Crisis 1919-1939* (New York: St. Martin's Press, 1966); Raymond Aron, "En Quête d'une Philosophie de la Politique Etrangère," *Revue Française de Science Politique* 3 (1953), 69-91; Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1962) samt Inis L. Claude, *Power and International Relations* (New York: Random House, 1962).
6. Se f.eks. Morton D. Davis, *Game Theory* (New York: Basic Books, 1973); Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (London: Oxford University Press, 1960) og Todd M. Sandler et al., *The Political Economy of Public Goods and International Cooperation*, Monograph Series in World Affairs, Vol. 15, Book 3 (Colorado, 1978).
7. James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House* (Englewood Cliffe, N.J.: PrenticeHall, 1972), 3-14.
8. *Ibid.*, 17-57.
9. *Ibid.*, 348.
10. For en god diskussion, se Fred I. Greenstein, *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference and Conceptualization* (New York: Norton, 1975). Blandt de psykobiografiske studier kan desuden nævnes Alexander George and Juliette L. George, *Woodrow Wilson and Colonel House* (New York: Dover, 1964); Doris Kearns. *Lyndon Johnson and the American Dream* (New York: Harper & Row, 1976) og David Abrahamson, *Nixon vs. Nixon: An Emotional Tragedy* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1976).
11. Se f.eks. Joseph de Rivera, *The Psychological Dimension of Foreign Policy* (Columbus, OH: Charles E. Merrill, 1968) og Alexander L. George, "The 'Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making," *International Studies Quarterly* 13 (June 1969), 190-222.
12. John D. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision* (Princeton: Princeton University Press, 1974), 88-139; Michael J. Shapiro and G. Matthew Bonham, "Cognitive Process and Foreign Policy Decision-Making," *International Studies Quarterly* 17 (June 1973), 147-174; og Patricia M. Close, "L'Incertitude Structurelle des Crises Internationales: Une étude analytique," *Etudes Internationales* 7 (Sept. 1976), 323-42.
13. Ernest R. May, "*Lessons*" of the Past: *The Use and Misuse of History in American Foreign Policy* (London: Oxford University Press, 1973).
14. Finn Laursen, *The Making of U.S. Ocean Policy, 1970-78*, Ph.D. diss., University of Pennsylvania (Ann Arbor and London: University Microfilms International, 1980).
15. Donald R. Kinder and Janet A. Weiss, 'In Lieu of Rationality: Psychological Perspectives on Foreign Policy Decision Making,' *Journal of Conflict Resolution* 22 (Dec. 1978), 707-35.
16. Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976), 136-37.
17. *Ibid.*, 181-202.
18. *Ibid.*, 291-97.
19. Se herom desuden Glen H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure In International Crisis* (Princeton: Princeton University Press, 1977), 325-39.
20. Ole R. Holsti, "Cognitive Process Approaches to Decision-Making: Foreign Policy Actors Viewed Psychologically," *American Behavioral Scientist* 20 (Sept.-Oct. 1976), 1-32, at 18, eller Holsti, "Foreign Policy Formation Viewed Cognitively," in Robert Axelrod (ed.), *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites* (Princeton: Princeton University Press, 1976), 18-54, at 30.
21. Irving L. Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes* (Boston: Houghton Mifflin, 1973).



22. *Ibid.*, 197-98.
23. *Ibid.*, 138-81.
24. Se desuden Alexander L. George, "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy," *American Political Science Review* 66 (1972), 751-95, samt A.L. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder, CO: Westview Press, 1980).
25. Graham T. Allison, *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown, 1971). Se også Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *American Political Science Review* 63 (1969), 680-717.
26. Allison, *Essence of Decision*, 67-89.
27. *Ibid.*, 144.
28. *Ibid.*, 162-73.
29. Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1974), 17.
30. *Ibid.*, 39-40.
31. *Ibid.*, 54.
32. Se også Allison and Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," in Raymond Tanter and Richard Ullman (eds.), *Theory and Policy in International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1972), 40-79.
33. Se f.eks. Morton H. Halperin and Arnold Kanter (eds.), *Readings in American Foreign Policy: A Bureaucratic Perspective* (Boston: Little, Brown and Co., 1973); I.M. Destler, *Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1972); Hadley Arkes, *Bureaucracy, the Marshall Plan and the National Interest* (Princeton: Princeton University Press, 1972); William I. Bacchus, *Foreign Policy and the Bureaucratic Process* (Princeton: Princeton University Press, 1974) og Edmund Beard, *Developing the ICBM: A Study in Bureaucratic Politics* (New York: Columbia University Press, 1976).
34. Herom f.eks. Robert J. Art, "Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique," *Policy Sciences* 4 (1973), 467-90; Stephen D. Krasner, "Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)," *Foreign Policy* No. 7 (Summer 1972), 159-79; Miriam Steiner, "The Elusive Essence of Decision," *International Studies Quarterly* 21 (June 1977), 389-422, og Jerel A. Rosati, "Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective," *World Politics* 33 (Jan. 1981), 234-52.
35. F.eks. Lawrence Freedman, "Logic, Politics and Foreign Policy Process: A Critique of the Bureaucratic Politics Model," *International Affairs* (London) 52 (1976), 434-49.
36. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown, 1977), 24.
37. *Ibid.*, 24-29.
38. Se f.eks. Edward L. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations* (New York: The Free Press, 1976); Donald J. Puchala and Stuart I. Fagan, "International Politics in the 1970s: The Search for a Perspective," *International Organization* 28 (1974), 247-66; Keohane and Nye, "Transgovernmental Relations and International Organizations," *World Politics* 27 (1974-75), 39-62; Keohane and Nye (eds.) *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972); Richard N. Cooper, *The Economics of Interdependence* (New York: McGraw-Hill, 1968); og James N. Rosenau, *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs* (New York: Nichols, 1980).
39. Keohane and Nye, *Power and Interdependence*, 12-13.
40. Henry Teune, "The Learning of Integrative Habits," in Philip E. Jacob and James V. Toscano (eds.) *The Integration of Political Communities* (Philadelphia: Lippincott, 1964), 247-82.
41. Keohane and Nye, *Power and Interdependence*, 31.
42. Emnet behandles mere i forfatterens *Superpower at Sea: The United States and the Enclosure of Ocean Resources*, der er under udgivelse.
43. Se især Ernest B. Hass, "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes," *World Politics* 32 (Apr. 1980), 357-405; Arthur A. Stein, "The Politics of Linkage,"

- World Politics* 33 (Oct. 1980), 62-81; samt Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," *International Organization* 36 (Spring 1982), 299-324.
44. Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U.S. Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1978), 13-14.
  45. *Ibid.*, 5-13.
  46. *Ibid.*, 14-17.
  47. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979), 94.
  48. *Ibid.*, 88-95.
  49. Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment* (New York: Basic Books, 1975), 4.
  50. *Ibid.*, 5-19; Se desuden Benjamen Cohen, *The Question of Imperialism: The Political Economy of Dominance and Dependence* (New York: Basic Books, 1973).
  51. William B. Quandt, *Decade of Decisions: American Policy Toward the Arab-Israeli Conflict* (Berkeley: University of California Press, 1977), 15.
  52. *Ibid.*
  53. Wilfrid Kohl, "The Nixon-Kissinger Foreign Policy System and U.S. European Relations: Patterns of Policy-Making," *World Politics* 28 (Oct. 1975), 1-43.
  54. Stephen D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy* (New York: Praeger, 1977), 93-95.
  55. *Ibid.*, 62.
  56. E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People* (Hensdale, IL: The Oryden Press, 1975), 35.
  57. Se også Norman J. Ormstein and Shirley Elder, *Interest Groups, Lobbying and Policy-making* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1978), 14-16.
  58. Theodore J. Lowi, "Making Democracy Safe for the World: National Politics and Foreign Policy," in James N. Rosenau (ed.) *Domestic Sources of Foreign Policy* (New York: The Free Press, 1967), 295-331, at 324.
  59. Termerne stammer fra kapitlet om "Congress and Foreign Policy," i Barbara Hinckley, *Stability and Change in Congress* (New York: Harper & Row, 1971), 155.
  60. John W. Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions* (New York: Harper & Row, 1973), 59; og David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1974).
  61. Finn Laursen, "Security versus Access to Resources: Explaining a Decade of U.S. Ocean Policy," *World Policies* 34 (Jan. 1982), 197-229.
  62. Se især Thomas M. Franck and Edward Weisband, *Foreign Policy by Congress* (New York: Oxford University Press, 1979); samt Cecil V. Crabb and Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980). Desuden Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976* (Berkeley: University of California Press, 1980).
  63. Paula Stern, *Water's Edge: Domestic Politics and the Making of American Foreign Policy* (Westport, CT: Greenwood Press, 1979), 204.
  64. *Ibid.*, 212.
  65. Citeret i Frank and Weisband, *Foreign Policy by Congress*, 165.
  66. Se f.eks. William Appleman Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*, 2nd edition (New York: Dell, 1972); Harry Magdoff, *The Age of Imperialism: The Economics of U.S. Foreign Policy* (New York: Monthly Review Press, 1969); Gabriel Kolko, *The Roots of American Foreign Policy* (Boston: Beacon Press, 1969). For en kritik af revisionismen se Raymond Aron, *The Imperial Republic: The United States and the World 1945-1973* (Cambridge, MA: Winthrop, 1974). Aron kom dog for skade at skrive: "Washington has maintained a virtual neutral attitude toward the Popular Front experiment in Chile." (p. 186). Se også Ole R. Holsti, "The Study of International Politics Makes Strange Bedfellows: Theories of the Radical Right and the Radical Left," *American Political Science Review* 68 (Mar. 1974), 217-42. For et lidt nyere studie, der fremhæver de økonomiske interessers rolle, se Russel Warren Howe and Sarah Hays Trott, *The Power Peddlers: How Lobbyists Mold America's Foreign Policy*

- (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1977).
67. Se også Barry B. Hughes, *The Domestic Context of American Foreign Policy* (San Francisco: Freeman, 1978).