

Katsaukset

OM GRÄNSEN MELLAN INRIKES- OCH UTRIKESPOLITIK

Lauri Karvonen

När man diskuterar statskunskapens utveckling under efterkrigstiden brukar man ofta framhålla, att det inträffat flera markanta tyngdpunktsförskjutningar inom disciplinen under denna relativt korta period. Att statsvetarnas huvuduppmärksamhet har flyttats »från studiet av politiska institutioner via studiet av politiskt beteende till ett studium av politikens innehåll och konsekvenser» är en formulering som använts för att beskriva den generella utvecklingen, och den uppfångar enligt min mening utvecklingens viktigaste kännetecken mycket väl.¹ Utvecklingen kan sägas gälla hela det statsvetenskapliga forskningsområdet, men jag tror jag vågar påstå att inget annat delområde inom disciplinen upplevt så markanta, ja dramatiska paradigmatiska förskjutningar som studiet av internationell politik och internationella relationer. Här finner vi inte enbart en rad övergripande paradigm som åtminstone ytligt sett avlöst varandra i den vetenskapliga debatten. Hela det forskningsområde som går under den generella beteckningen internationell politik har genomgått en så stark differentiering, att man kan fråga sig om det idag överhuvudtaget utgör ett sammanhängande delområde inom statskunskapen, jämförbart med t.ex. »partier och intresseorganisationer», »förvaltning» eller »idéhistoria».² Låt oss betrakta denna utveckling lite närmare.

Mycket grovt kan vi särskilja mellan tre olika faser i den internationalpolitiska forskningens paradigmatiska utveckling under efterkrigstiden. Den s.k. realistiska eller maktteoretiska skolan, vars dominans i forskningen var tydlig från 1940-talet till början av 1960-talet, representerar det första försöket till en mer eller mindre sammanhängande generell förklaringsansats på området. *Hans Morgenthau* framstår naturligtvis genom sitt arbete »Politics Among Nations» som centralgestalten inom denna skola, men i många avseenden jämförbara insatser gjordes även bl.a. av *Georg Schwartzenberger*, *Raymond Aron* och *J. David Singer*.³ Såsom redan titeln på Morgenthaus bok antyder är det nationalstaten, de suveräna nationerna som här står i centrum för intresset. Internationell politik uppfattas uttryckligen som ett spel mellan stater, ett spel där varje stat utgör en särskild spelare med sitt speciella nationella intresse, som utgör drivkraften bakom dess agerande. Spelets utgång bestäms av den makt staterna förfogar över visavi varandra; varje stat

* Lectio praecursoria, Åbo Akademi 26. 5. 1981.

är enligt denna syn i grunden expansiv, dvs. försöker utöka sin maktpotential i syfte att bättre kunna främja sitt nationella intresse på den mellanstatliga arenan. Ett resultat av detta är att det internationella systemet — den helhet de suveräna staterna bildar — har karaktären av en *anarki*. Den internationella politiken är en makt- och intressekamp, där allmänt accepterade normer och regler, övervakningsmekanismer och konsensusskapande funktioner inte existerar. Enligt denna teoriskola var det just detta tillstånd som gav den internationella politiken och forskningen kring den dess särskilda profil.⁴

Mot ovannämnda synsätt restes redan på 1950-talet viktiga invändningar. Hur definieras det »nationella intresset»? Hur vet man när en viss stat kommer att ta sin maktpotential i användning? Varför verkar stater upprepade gånger inveckla sig i processer som ingalunda är ägnade att öka deras makt och främja deras nationella intresse? Detta är några av de kritiska frågor som ställdes till »realisterna» av bl.a. *Richard Snyder*, och hans svar var att det är nödvändigt att analysera det mänskliga beslutsfattande som ligger bakom nationalstaternas agerande — en »stat» är i och för sig ingen aktör i politiken, utan bara ett särskilt sätt varpå en mängd individuella handlingar och beslut, utförda av människor kanaliseras till den internationella arenan. Hur beslut konkret fattas i utrikespolitiken var enligt Snyder det centrala forskningsobjektet för internationalpolitikerna, och i och med denna ståndpunkt gav han upphov till vad man kunde kalla den *beslutsteoretiska* fasen i den internationalpolitiska forskningens utveckling. Vad beslutsteoretikerna ville fästa uppmärksamhet vid var inte så mycket det nationella intresset som olika beslutsfattares uppfattningar om en viss given beslutssituation, inte så mycket makt som olika beslutsrutiner och -processer och tillbudsstående handlingsalternativ och icke minst olika konkurrerande intressen inom ett land vad gäller dess agerande utåt.⁵

Beslutsteorins gyllene era kan sägas ha infallit under 1960-talet. På 1970-talet tonades denna forskningsinriktningens profil dock kraftigt ned på grund av framväxten av den *transnationalistiska* eller *interdependensskolan*. Denna tredje skola — och vår tredje utvecklingsfas — utgör i och för sig en mycket brokig samling statsvetare med rötter bl.a., de gamla statsvetenskapliga integrationsteorierna, i nationalekonomiska teorier om underutveckling och internationellt beroende etc. Trots brokigheten har de flesta transnationalister dock en del viktiga drag gemensamma. De ansluter sig till beslutsteoretikernas kritik av den realistiska skolan, men understryker samtidigt det olyckliga i att beslutsteoretikerna vill reducera den internationella politiken till ett studium av beslutsfattande inom nationalstaternas utrikesförvaltningar. Utrikespolitiken, dvs. de officiella, regeringssanktionerade, utåtriktade handlingarna från en stats sida utgör enligt transnationalisterna blott en del av den »internationella politik» som berör staten. Det existerar i dag ett komplext system av internationellt beroende på snart sagt alla samhällssektorer, och för många stater är sådana klassiska internationalpolitiska fenomen som diplomati och säkerhetspolitik relativt marginella företeelser i detta nya beroendesystem. Till följd

av detta finns det mängder av kontaktkanaler mellan staterna utanför de egentliga utrikespolitiska beslutsmaskinerierna, och dessa kontakter — må de sedan vara näringslivets, intressegruppernas, politikernas eller tjänstemännens internationella kontakter — ökar i betydelse hela tiden på den traditionella utrikespolitikens bekostnad. En allt större del av den internationella politiken har enligt transnationalisterna sina rötter i sådana traditionellt »inrikespolitiska» fenomen som ekonomi och välfärd. Samtidigt har inrikespolitiken enligt deras syn blivit alltmer direkt beroende av internationella utvecklingar.⁶

Redogörelsen i det föregående är givetvis mycket svepande, och jag har här av utrymmesmässiga skäl varit tvungen att negligera en mängd i och för sig betydelsefulla utvecklingsdrag utanför de tre centrala teoretiska skolorna. Trots detta torde beskrivningen med tillräcklig tydlighet ha lyft fram ett utvecklingsdrag, som enligt mitt förmenande utgör ett slags springande punkt i den övergripande teoretiska utvecklingen inom disciplinen. Nämligen: ju längre fram i utvecklingen vi kommer, desto suddigare blir gränsen mellan intern och extern politik, desto mera betonas inrikespolitikens betydelse för utrikespolitiken och samtidigt dess beroende av internationella förhållanden — och följaktligen, desto oklarare blir den internationalpolitiska forskningens profil och egenart i jämförelse med övrig statsvetenskaplig teoribildning. Vi behöver bara nämna sådana titlar som »The Domestic Sources of Foreign Policy», »Linkage Politics» eller »Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process» — arbeten som s.g.s. varje modern internationalpolitiker med självaktning någon gång citerat — för att illustrera denna förskjutning bort från den »rena» internationella politiken i riktning mot inrikespolitiska processer. Att så många forskare i dag använder begreppet transnationell politik i stället för »internationella relationer» implicerar i själva verket, att man i dag vill se de internationella och nationella processerna som en helhet, där gränsdragningar, baserade på sådana »abstraktioner» som nationell suveränitet bara är ägnade att skapa en skev, ja ofta t.o.m. felaktig bild av politikens verklighet.

Hur har då ovannämnda perspektivförskjutning bidragit till vår kunskap om samspelet mellan nationella och internationella processer? Vad finns det med andra ord för teorier, hypoteser och empiriskt underbyggda generaliseringar om dessa transnationella kopplingar? En uppsjö böcker och rapporter, där betydelsen av denna dimension understryks, har sett dagens ljus i synnerhet sedan slutet av 1960-talet.⁷ Trots detta skulle jag våga beteckna kunskapsläget på området som både fragmentariskt och ensidigt. Vi har i och för sig gott om ambitiösa forskningsprogram, där man genom systematiska teoretiska struktureringar av detta forskningsfält söker skapa grunder för empiriska studier, och det är också lätt att peka på mängder av studier med någon form av empiriska ambitioner som faller inom ramen för ovannämnda frågeställning. Men empirin tenderar alltför ofta att ha en exemplifierande eller illustrativ funktion, och även där den går utöver denna anspråkslösa nivå består den oftast i kartläggningar av transnationella kontaktnät och beskrivningar av de transnationella relationernas struktur och yttre ramar. Vad som

i hög grad lyser med sin frånvaro i det hittillsvarande empiriska arbetet är svar på frågan hur den transnationella kopplingen i olika sammanhang och på olika nivåer *konkret påverkar politikens innehåll*, dvs. de policies, beslut, handlingar och konsekvenser som politiken producerar. Och där vi eventuellt finner arbeten som motsäger detta påstående — det vore orättvisst att påstå att transnationalisterna helt försummat att empiriskt belysa denna viktiga aspekt — stöter vi på en allvarlig brist i den hittillsvarandes forskningen. Forskarna har hittills haft en benägenhet att söka efter de transnationella processernas effekter enbart på den internationella nivån, medan *väldigt lite systematisk kunskap existerar om processernas dynamik på den nationella nivån*, i olika staters inrikespolitik. Med en obetydlig överdrift skulle man kunna säga, att studiet av transnationella relationer i dag innehåller för mycket internationell politik och för lite egentlig transnationalism.⁸

Varför förhåller det sig på detta vis? Varför har den inrikespolitiska sidan av dessa processer blivit så försummad, trots att alla författare synes vara ense om att den är av central betydelse? Jag tror att en stor del av svaret står att söka i det faktum att det vi benämner transnationalism i hög grad är en skapelse av forskare med rötter i den klassiska internationalpolitiska forskningen. Deras intresse för transnationalismens effekter ligger — medvetet eller omedvetet — ofta uteslutande på det internationella planet. »Hur kan inrikespolitikens internationalisering och den ökade mångfalden internationella kontaktkanaler komma att påverka det internationella systemet?» är den fråga som vägleder deras arbete. Någonstans i bakgrunden skymtar de klassiska maktteoretiska tankegångarna om den suveräna staten och det nationella intresset, och då så är fallet hamnar processernas inrikespolitiska aspekter och effekter automatiskt i skymundan. Medaljens andra sida är att studiet av transnationalism inte lyckats tilldra sig särskilt mycket intresse från forskare med bakgrund i andra delar av statskunskapen, t.ex. policyanalytiker, påtryckningsgrupps- och partiforskare. Detta innebär att forskarna i stor utsträckning saknar de metodologiska färdigheter studiet av transnationalismens inrikespolitiska aspekter skulle förutsätta. Den internationalpolitiskt skolade forskaren står oftast rådvill inför den mångfald sektorer, intressen och processer inrikespolitiken uppvisar, och utan hjälp från sina inrikespolitiskt bevandrade kolleger vågar han sällan ge sig in på odysseer i denna komplexa värld.⁹ En tredje faktor som säkerligen bidragit till det skeva perspektivet är den starka amerikanska dominansen inom den transnationalistiska forskningens huvudströmmar. Var och en är sig själv närmast, och ur den amerikanska politikens perspektiv har transnationalismens inrikespolitiska återverkningar tett sig betydligt mindre intressanta än de internationalpolitiska effekterna. USA är ju som känt betydligt mindre sårbart visavi externa impulser än de flesta andra nationer i världen, och dess inrikespolitik är betydligt mindre internationaliserad än andra staters. Att ställa frågan på det sätt vi gjort har sannolikt inte tett sig praktiskt-politiskt relevant för de ledande amerikanska forskarna. Slutligen har vi en fjärde omständighet som förmodligen inte heller saknar betydelse

i sammanhanget. Nämligen: de forskningsprogram — jag tänker nu först och främst på *James Rosenaus* oerhört uppmärksammade antologi »Linkage Politics» — som utformats med tanke på studier av kopplingar mellan nationellt och internationellt, har ofta haft en direkt hämmande verkan på konkreta empiriska studier på området. De har påverkat de sätt varpå frågor ställs på området, de har nära nog dikterat begrepp och tänkesätt. Samtidigt har de ofta gått ut på systematiskt preteoretiserande och kategoriserande, som baserat sig på en minst sagt fragmentarisk empirisk förhandskunskap. Det induktiva elementet har m.a.o. i hög grad saknats i teoribildningen, systematiska empiriska förstudier har inte företagits, och forskningsprogrammen har inte sällan fallit på sina egna omöjliga ambitioner.

Mycket av det ovan sagda har även haft konsekvenser för studiet av nordiska relationer och nordiskt samarbete. Norden har i många olika sammanhang nämnts som ett område där transnationella kontakter och processer förekommer i stor utsträckning. Det systematiska empiriska studiet av nordiska relationer har dock fortfarande rätt begränsad omfattning, och i synnerhet arbeten rörande kontakternas konkreta effekter är få. Varför? Jo, för den primärt internationalpolitiskt intresserade forskaren blir det s.g.s. från början svårt att etablera kopplingar mellan »den egentliga internationella politiken» och mångfalden av samnordiska kontakter. I själva verket har forskarna rätt samstämmigt dragit slutsatsen att nordiskt samarbete är att betrakta som »en förlängning av inrikespolitiken» i de nordiska länderna, och att dynamiken bakom dessa relationer står att söka i rent inrikespolitiska intressen och överväganden.¹⁰ Systematiska studier ur detta perspektiv lyser dock fortfarande med sin frånvaro, och en viktig orsak är att forskarna inte förmått forcera den kunskapsmässiga och metodologiska mur studiet av nationella processer reser.¹¹

För egen del ser jag ingen annan lösning på detta problem än att de empiriska förstudier den induktiva strategin förutsätter småningom företas av intresserade forskare. Det finns en mängd intressanta empiriska frågor om förhållandet mellan nationell politik och internordiska relationer, och dessa utgör enligt mitt förmenande en mera fruktbar utgångspunkt för dessa pilotstudier än gör grandiosa preteoretiska scheman, byggda på mer eller mindre lös grund. Men samtidigt måste forskaren vara beredd på att vid behov lämna de invanda internationalpolitiska perspektiven och metoderna. Det kan t.ex. — beroende på de fråga eller sektor som studeras — vara intressantare att koncentrera sig på bilaterala relationer i stället för att traditionsenligt betrakta Norden som en internationell »region» eller ett »system». Vad beträffar methodsidan torde åtminstone policyanalysen kunna bidra till den metodarsenal som härvid är nödvändigt. Steget ner från de sedvanliga internationalpolitiska höjderna till den nivå där skärningspunkten mellan nationellt och internationellt konkret och effektivt kan studeras kan te sig hisnande långt. Min erfarenhet är dock att det är ett steg som för oss nära transnationella processer av stor omfattning, politisk betydelse och politologiskt intresse.¹²

NOTER

¹ Dag Anckar, Finsk statskunskap 1960—1975: från behavioralism till policyanalys, *Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi A*: 104, Åbo 1976, ss. 38—39.

² För en bra översikt, se Raimo Lintonen, Kansainvälisen politiikan tutkimuksen kaksi perinnettä — Tutkimuksen kehitys ja ei-valtiollisen tason hahmottaminen, *Rapport framlagd vid de XIII politologdagarna*, Jyväskylä 1981.

³ Georg Schwarzenberger, *Power Politics*, London 1951; Raymond Aron, *Peace and War*, London 1966; J. David Singer, Inter-Nation Influence, *American Political Science Review*, 1963: 2.

⁴ Hans J. Morgenthau: *Politics Among Nations*, New York 1948.

⁵ Richard C. Snyder et alia (eds.): *Foreign Policy Decision-Making*, New York 1962; Graham Allison, *Essence of Decision*, Boston 1971.

⁶ Robert Keohane — Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Boston 1977; James Rosenau: *The Study of Global Interdependence*, London 1980.

⁷ Tidskriften *International Organization* har utgjort ett centralt forum för denna debatt.

⁸ Jfr. Peter Gourevitch, The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics, *International Organization*, 1978: 4.

⁹ Ibid.

¹⁰ Bengt Sundelius, *Managing Transnationalism in Northern Europe*, Boulder 1978.

¹¹ Lauri Karvonen, Semi-Domestic Politics: Policy Diffusion from Sweden to Finland, *Cooperation and Conflict*, 1981: 2, ss. 36—38.

¹² Lauri Karvonen, »Med vårt västra grannland som förebild». *En undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland*, Åbo 1981.