

PENGAR ELLER POLITIK: UTRIKES- EKONOMISKT BESLUTFATTANDE I USA

I. M. DESTLER: *Making Foreign Economic Policy*, Washington D. C.: Brookings Institution, 1980, 244 s.

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

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

Destlers bok är inte i första hand teoretiskt inriktad utan skall utgöra en bred empirisk analys av 1970-talets amerikanska politik inom den utrikesekonomiska sektorn. Boken har också en ambition att i någon mån vara direkt policyrelevant, i och med att den utmynnar i rekommendationer om en organisatorisk reform på området — det är ett slående uttryck för forskarnas försämrade ekonomi att allt fler böcker och rapporter försöker krysta fram någon form av »policy-förslag». Helt utan teoretiska ambitioner är Destler dock inte. Han ana-

lyserar beslutsprocesserna i termer av interaktionen mellan olika på förhand definierade »communities», som har divergerande »concerns» beträffande utrikesekonomi. Dessa communities består av intressegrupper från olika delar av den privata sektorn, vilka är knutna till var sin specialiserad byråkrati inom den offentliga sektorn. När det gäller t.ex. den amerikanska livsmedelsexporten (»food policy») sker samspelet i första hand mellan fyra olika »communities»: 1) den jordbrukspolitiska 2) den inrikesekonomiska 3) den allmänna utrikespolitiska samt 4) den bistånds- och utvecklingspolitiska. Den förstnämndas »concerns» inkluderar bl.a. ökad jordbruksproduktivitet och inkomstmaximering för jordbrukarna, den andras prisstabilitet och sund handelsbalans, den tredjes livsmedelsexporten som ett diplomatiskt vapen och den fjärdes effektiv livsmedelshjälp till områden med hungersnöd samt utveckling av en inhemsk livsmedelsproduktion i u-länderna. Referensramen är således enkel och konkret, och man känner igen den från studier av det »segmenterade samhället». Det är dock sällan man ser denna approach i explicit internationellpolitiska studier.

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

från samspelet mellan de rivaliserande communities. Analysen får därigenom ställvis karaktären av en redogörelse för Vita Husets agerande i olika utrikesekonomiska frågor, och de rivaliserande intressegruppernas roll och strategier hamnar i bakgrunden.

Den empiriska delen av boken — ca 80 % av innehållet — består av en genomgång av sex viktiga utrikesekonomiska beslutsprocesser i USA under perioden 1972—1975. Från en teoretisk synpunkt utgör denna tidsmässiga begränsning också en allvarlig generell begränsning av bokens intresse. För det första berör den endast Nixon/Ford-administrationen, vilket naturligtvis begränsar möjligheterna att dra slutsatser om betydelsen av »presidentieell stil». Det är visserligen sant att variation i stilen förekom under perioden, men det hade hur som helst varit intressantare att få jämföra skilda administrationers agerande. För det andra ligger de olika fallstudierna så nära varandra i både tid och rum — fem av de sex fallen har att göra med livsmedellexport, det sjätte med 1974 års handelslagstiftning — att deras utgång i hög grad var beroende av varandra. Man skulle i själva verket kunna se den empiriska delen som en enda stor fallstudie, där delarna är kronologiskt relaterade till varandra.

Trots dessa begränsningar utgör genomgången av de empiriska analyserna en spännande odysse i de utrikesekonomiska processernas verklighet. Det bör noteras att Destler stöder sig på ett omfattande empiriskt primärmaterial bestående av tiotals intervjuer och officiella dokument. Det första fallet i denna analys, avtalet om omfattande leveranser av vete till Sovjetunionen 1972, utgör en fascinerande beskrivning av s.g.s. totalt okoordinerat beslutsfattande. Samtidigt kom detta fall att predestinera reaktionerna till många av de övriga fallen i rätt hög grad. Bakgrunden var den avspänningsbetonade politik Kissinger och Nixon inlett visavi Sovjetunionen. Då ryssarna i början av 1970-talet flera år i rad misslyckades med att fylla sina plankvoter för jordbruksproduktionen började »jordbruksvapnet» att framstå som ett allt effektivare medel för Kissinger att

framlocka sovjetisk responsivitet gentemot den amerikanska politiken. Han genomdrev därför i snabb takt, med minimala kontakter med amerikanska sektormyndigheter, ett avtal med ryssarna om att dessa under de följande tre åren skulle köpa amerikanska jordbruksprodukter till ett värde av *minst* 750 miljoner dollar. Tillämpningen av avtalet skulle i stort sett bli en affär mellan Sovjetunionen och de amerikanska storföretag som sköter exporten på området. Följden blev att ryssarna köpte nästan enbart vete och överskred minimigränsen betydligt. Samtidigt hade administrationen inte brytt sig om att kontrollera de eventuella administrativa biföljderna av detta avtal. Sålunda hade jordbruksdepartementet kort före avtalet lanserat ett program för *begränsning* av de odlade arealerna, och även programmet med exportstöd till lantbruksprodukter tilläts fortsätta. Tillsammans fick dessa faktorer en drastisk effekt: de inhemska jordbruksprodukterna steg tredubbel i pris under en kort period, världsmarknadspriserna steg kraftigt, och USA upplevde redan 1973 livsmedelsbrist, något som inte förekommit på flera decennier. Dessutom kom programmet med exportsubsidier på grund av den radikalt ökade exporten att kosta regeringen över 300 miljoner dollar 1973 i stället för budgeterade 67 miljoner! Nixonadministrationen reagerade häftigt, och under de närmaste åren kom den inrikesekonomiskt orienterade intressegrupperingen att få radikalt ökat inflytande i processerna. Den mest drastiska åtgärden blev embargo på exporten av sojabönor, en annan central artikel i amerikansk lantbruksexport, år 1973. Dessa två kastningar var dock icke ägnade att stabilisera den interna amerikanska marknaden helt, även om landet på det stora hela drog sig upp ur det tråsk avtalet 1972 skapat. 1972 års erfarenheter kom i hög grad att utgöra den bakgrund, mot vilken de olika intressegrupperingarna argumenterade i utrikesekonomiska frågor på 1970-talet.

Ett grundläggande problem i det utrikesekonomiska beslutsfattandet är att protektionistiska policier — åtgärder som sätter den interna amerikanska marknaden i främsta rummet — alltid faller tillbaka på starka, välorganiserade och väldefinierade

intressen i USA, medan frihandelssträvandena har en mera diffus intressepolitisk förankring. Protektionism är i intressepolitiska termer »det naturliga» för USA, medan frihandelssträvandena förutsätter ett aktivare agerande från Vita Huset. Det finns därför en inbyggd tendens i det amerikanska systemet som gör att frihandelsorienterade policier trubbas av så fort presidentens intresse riktats mot andra ting eller handeln stöter på någon form av vanskligheter.

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

Trots det ovan sagda vill jag gärna anbefalla boken för alla som intresserar sig för utrikesekonomi, bureaucratic politics eller amerikansk nutidshistoria. Destlers sakkunskap står utom allt tvivel, och den detaljerade analysen ter sig trovärdig. Såsom varande intresserad av utrikesekonomiskt beslutsfattande kan jag bara beklaga, att boken inte handlade om något annat land än USA: denna supermakts möjligheter att manipulera och experimentera med utrikesekonomin är av helt annan karaktär än t.ex. de starkt export- och importavhängiga nordiska ländernas. Men detta är nog en anmärkning som inte skall riktas mot Destler.

Lauri Karvonen