

Litteraturgranskningar

REBECCA GRANT OCH KATHLEEN NEWLAND (red). *Gender and International Relations*. Buckingham, 1991: Open University Press.

Det är först på senare år som forskare i internationell politik (IP) på allvar har tagit sig an gender-frågor. Tidsskriften *Millennium* kom vintern 1988 med ett specialnummer om gender och internationell politik. Med anledning av detta, organiserade London School of Economics 1989 en seminarieserie på doktorandnivå med samma tema. 1991 ledde detta till en bok "Gender and International Relations", redigerad av Rebecca Grant och Kathleen Newland. Det är en antologi med uppsatser av författare som Robert O Keohane, Fred Halliday, Maxine Molyneux och J Ann Tickner. Målet är att fylla luckor i feministisk IP-teori.

Gender

För det första kan man konstatera att kvinnor är dolda aktörer i det internationella systemet. För dem som trots det tror att kvinnor har något att göra med IP-teori, eller dem som är villiga att i alla fall diskutera saken, är det första hindret termen "kvinnor". Det är nämligen inte det det handlar om: det verkliga målet är "gender", vilket, som Rebecca Grant skriver (s 8) inte är:

"the anatomical difference between the female and the male sex but the complicated aspect of social being known as gender."

Moser formulerar termen på följande sätt (s 84):

"The focus on gender rather than women was originally developed by feminists concerned about the manner in which the problems of women were perceived in terms of their sex, i. e. their biological differences with men, rather than in terms of their gender, i. e. in terms of the social relationship between men and women, a relationship in which women have been systematically subordinated. Gender-aware approaches are concerned with the manner in which such relationships are socially constructed; men and women play different roles in so-

ciety, their gender differences being shaped by ideological, historical, religious, ethnic, economic and cultural determinants. These roles show similarities and differences between classes as well as societies, and since the way they are socially constructed is temporarily and spatially specific, gender divisions cannot be read off on checklists."

Centrala begrepp inom internationell politik

Ett av bokens viktigaste tema är ett ifrågasättande av centrala begrepp inom IP. Författarna försöker, oftast på ett mycket förtjänstfullt sätt, visa att dessa har en genderbias. De kommer dessutom med alternativa lösningar. Utgångspunkten är här att kvinnor har andra erfarenheter och därmed en annan syn på en del grundläggande begrepp inom IP, som auktoritet, suveränitet, säkerhet, utveckling och makt. Dessa får andra betydelse när man lägger ett genderperspektiv på dem, som då skulle ta till vara både den manliga och den kvinnliga synen.

Rebecca Grant har skrivit en uppsats om källorna till genderbias inom IP. Enligt henne ligger tonvikten inom klassisk politisk teori på män som medborgare och politiska aktörer. Genom att IP-teori bygger på klassisk politisk teori har man fått med sig en genderbias.

När man idag tex utgår från Hobbes eller Rousseau och "naturtillståndet", utgår man också från ett manligt beteende. Kvinnor är nämligen osynliga i "naturtillståndet". De har ingen roll i bildandet av staten. Hobbes analyser av rättigheter, suverän makt och politiskt ansvar verkar gälla enbart män. Det är därför inte förvånansvärt att analogier som dras från Hobbes resonerar inte räcker till för att svara på frågor kring genderroller och deras effekt på politiskt beteende. En genderbias finns alltså hos klassiker som Hobbes och Rousseau och denna genderbias har överförts till modern IP-teori.

Den första källan till genderbias i IP-teori kan man hitta så långt tillbaka som vid bildandet av statsstaten för tvåtusen år sedan i antikens Grekland. De flesta IP-forskare ser den grekiska staten som en modell för de västerländska staterna. Det var dock samtidigt så att vid

utvecklingen av "polis" även en syn på medborgarskap kom in-som förvisade kvinnor till den privata sfären. Det bildades två sorters sociala relationer, med gender som den viktigaste vattendelaren. Kvinnliga roller i samhället kretsade kring arbetet i hemmet och familjen. Manliga sociala relationer kretsade kring plikter som medborgare och soldater i en demokrati, och i dessa roller även till relationer med andra stater. Åtskillnadsprocessen mellan könen började med relationerna inom familjen. Den politiska tolkningen av denna skillnad byggde på gender, snarare än fysiska skillnader mellan könen. Kvinnans "genderred" roll i den privata sfären är inte naturlig, utan en social konstruktion. Hennes frånvaro från den politiska sfären är inte heller baserad på fysiska kvaliteter, utan på det semantiska innehåll i begreppet "politisk sfär". Männens var naturligtvis också en del av familjen, men deras offentliga roll som medborgare skattades mycket högre. Grants poäng är att männens offentliga roll har överlevt, medan kvinnans privata inte har gjort det.

De myter och vanor som fanns vid statsbildningen inom det antika Grekland och tex också inom renässansens Italien har gett IP-teori en speciell, genderbiased uppfattning om hur stater bildades och hur de fungerar. Begreppet "stat" är därför diskutabelt och öppet för kritik. De sociala relationer på vilken staten bygger är inga rena typer. De är produkter av en gender-bias.

Grant anser att en genderneutral teori av IP måste försöka definiera och förklara det internationella systemet om den ska bli accepterad som en betydelsefull teori. Det hon efterlyser är en omformulering eller väsentlig revision av fundamentala begrepp som hänger samman med mänskligt beteende, statens uppbyggnad, och effekterna av anarki och säkerhetsdilemmat.

Grant ger en klar redogörelse över anledningarna till att det inte finns någon genderneutral IP-teori än. Samtidigt antyder hon i vilka banor man kan tänka sig att en sådan teori kan utvecklas. Hennes kapitel är ett av de bästa i boken.

Omformulering av Morgenthau

J Ann Tickner ställer i uppsatsen "Hans Morgenthau's principles of political realism: a feminist reformulation" frågorna varför internationell politik upplevs som en manlig värld och varför kvinnor är underrepresenterade inom såväl utrikespolitiken som den akademiska disciplinen internationell politik. Hon argumenterar för att det finns en klar "genderbias" inom traditionell IP-forskning.

Detta gör hon genom en kritik av Hans Morgenthau sex grundläggande principer för den realistiska skolan inom IP. Valet av Morgenthau som "representant" för den realistiska skolan ter sig naturligt med tanke på vilket inflytande han haft på disciplinen. Tickner menar

att Morgenthau centrala begrepp är "manliga" medan verkligheten är både "manlig" och "kvinlig". Därmed definierar han bort många aspekter av internationell politik. Mot Morgenthau sex principer ställer hon sex principer för ett feministiskt perspektiv på internationell politik som hon menar kan komplettera den realistiska skolans perspektiv och därmed ge en mer heltäckande bild av internationell politik. Det bör påpekas att Tickner inte helt förkastar Morgenthau och den realistiska skolan. Vad hon säger är att perspektivet inte ger en heltäckande bild av IP eftersom det endast bygger på vissa, manliga, aspekter av den mänskliga naturen.

Skillnaden mellan maskulint och feminint är grundläggande för Tickners resonemang. Maskulint och feminint betraktas som socialt konstruerade kategorier som varierar i tid och rum och inte nödvändigtvis som en beskrivning av individuella män och kvinnor.

Med hänvisning till Keller (*Reflections on Gender and Science*, Yale University Press, 1985) tar Tickner upp ett antal dikotomier som påstås beskriva skillnader mellan maskulint och feminint: objektivitet-subjektivitet, förnuft-känsla, själ-kropp, kultur-natur, jag-andra, autonomi-relation, veta-vara, offentlig-privat. Psykologiska test i USA har visat att individer från olika samhällsklasser verkligen upplever dikotomierna som maskulina och feminina. Trots det kan man ha invändningar mot den här typen av renodlingar av vad som är maskulint och feminint. Men att vi har att göra med två kategorier av begrepp och att den ena kategorien helt präglar traditionell IP-forskning visar Tickner på ett övertygande sätt. Om vi sen väljer att kalla kategorierna maskulint/feminint, yin/yang eller något annat är av underordnad betydelse.

Tickner kritiserar Morgenthau tro på objektiva lagar som styr politiken. Det rör sig om en ganska traditionell kritik mot positivismen, men huvudpoängen är att den mänskliga naturens påstådda lagbundenhet baseras på en manlig syn på den mänskliga naturen och eftersom den mänskliga naturen är både manlig och kvinnlig ger det bara en halv bild av verkligheten.

Mot Morgenthau princip om det nationella intresset definierat i makttermer ställer Tickner ett flerdimensionellt och kontextuellt bestämt nationellt intresse, inkluderande samarbete i globala överlevnadsfrågor.

Medan Morgenthau definierar makt som kontroll ("power is the control of man over man") förespråkar Tickner en vidare definition av maktbegreppet som även väger in andra aspekter, bl a "kollektiv makt".

Tickner kritiserar även Morgenthau moralsyn samt hans princip om den politiska sfärens autonomi.

Kritiken mot sökandet efter objektiva lagar och realismens ensidiga maktbegrepp och definition av det nationella intresset är i och för sig inte ny. Men kritiken är sammanhängande, systematisk och konstruktiv utgåen-

de från begreppet "gender".

Trots vissa utvecklade tankegångar och en del oklarheter pekar Tickners bidrag i riktning mot en mänsklig teori om IP där både maskulina och feminina tankesätt beaktas.

Women in development

Att utvecklingsproblem i tredje världen är det område inom internationell politik som hittills behandlats mest utförligt från ett feministiskt perspektiv återspeglas av att tre kapitel i boken behandlar detta ämne.

Caroline Moser skriver om vikten av att ta hänsyn till gender-behov vid planering av utvecklingsprojekt. Hon skiljer med hänvisning till Maxine Molyneux bl a på praktiska och strategiska gender-behov. De förra är konkreta behov formulerade av kvinnor utifrån deras egna erfarenheter. Det rör sig om direkta behov för överlevnad. Ett tillgodoseende av dessa behov utmanar inte den rådande maktstrukturen. De strategiska behoven däremot formuleras utifrån ett strukturellt förtryck så som det analyseras "uppifrån". Här rör det sig om emancipatoriska behov, och krav på en jämlik organisation av samhället. Endast en policy utformad för att tillgodose strategiska gender-behov kan kallas feministisk, enligt Moser. Att bara tillgodose de praktiska gender-behov löser inte de grundläggande strukturella problemen.

Moser redogör för olika policyinriktningar inom "Women in development" och diskuterar vilken typ av gender-behov de sökt möta. De flesta utvecklingsprojekt har bara tillgodosett praktiska gender-behov, om ens det, trots att man tagit hänsyn till könsfaktorn i planeringen, konstaterar hon.

I en mera deskriptiv uppsats beskriver Kathleen Newland hur "Women in Development" utvecklats från ett löst sammansatt transnationellt gräsrotsnätverk till ett internationellt FN-organ. Anne Marie Goetz diskuterar "Women in Development" utifrån vetenskapsteoretiska frågor. Hon framhåller att många feminister i tredje världen är kritiska mot västerländska feminister och anser att kvinnobegreppet är biased. Det bygger på vita, västerländska feministers erfarenheter, och är skilt från sin sociala kontext och relationer som hänger samman med klass, etnicitet och ras. Därför kan västerländsk feminism förhindra möjligheterna att nå relevant kunskap om gender-problem i tredje världen.

Goetz, liksom flera andra av de medverkande författarna, varnar dock för konsekvenserna av ett postmodernistiskt synsätt och en total relativism. En minimal objektiv grund för att skilja mellan sanna och falska tolkningar av världen är nödvändig både från vetenskaplig och politisk synpunkt. Den totala relativismen leder bara till bevarande av status quo.

Till skillnad från de andra artiklarna är Goetz artikel en intern kritik av feminismen, som hoppar in på en pågående debatt och redovisar de olika positioner som olika feminister intar.

Gender och internationell politik

Fred Halliday ger en lättillgänglig redovisning av framväxten av genderperspektivet inom IP. Han tar härvidlag upp fyra olika utvecklingsdrag: a) ett närmande mellan feminism och IP-teori, b) ett växande erkännande av de genderspecifika konsekvenser många olika internationella processer har, c) framträdandet av kvinnor som specifika aktörer på den internationella arenan och d) en ökande medvetenhet om genderkomponenter i utrikespolitiska frågor.

Robert Keohane frågar sig om det är riktigt att fokusera på stater och världsomfattande kapitalistiska processer utan att utforska sociala attityder och strukturer som vidarebefordrar en gender-bias till IP. Feministiska perspektiv är enligt honom inte nödvändigtvis bättre än traditionella perspektiv på IP, men de bidrar med viktiga insikter i den komplexa verklighet som världspolitiken utgör. Keohane efterlyser en allians mellan två kritiker av neorealismen, nämligen neoliberal institutionalism (som han själv representerar) och en framväxande feministisk teori om IP.

Den tidigare omnämnda Maxine Molyneux tar upp hur staters policies gentemot kvinnor betingas av internationella faktorer. Hon bortser i sin uppsats från de mest uppenbara faktorerna, som krig, ekonomiska trender, förändringar i lagar och nationalistiska vågor, och koncentrerar sig på några mindre självklara tankesätt om den internationella dimensionen. Detta gör hon utifrån ett resonemang om en nu mycket aktuell grupp stater, nämligen de fd kommunistiska. Dessa har, i motsats till de flesta kapitalistiska, västerländska länder, haft en mycket tydlig statlig policy gentemot kvinnor. Oavsett resultatet av dessa policies, kan man enligt Molyneux, inte analysera dessa utan att dra in internationella faktorer.

De sociala och ekonomiska policies som kommunistiska stater antog var nämligen, trots lokala variationer, upprättade efter sovjetisk modell. Detta gällde framförallt policies som rörde kvinnor och familjen, menar Molyneux. Det var to m ett kännetecken på den ortodoxa kommunistiska policyn att man betonade den universella karaktären av ojämlikheten mellan könen och på möjligheten att generalisera de åtgärder som behövdes för att lösa dem.

Den internationella dimensionen kräver dessutom speciell uppmärksamhet med tanke på att takten och inriktningen av policies som rör kvinnor, är en återspeglning av generella statliga prioriteringar, som i sig i

mycket hög grad var en följd av dessa staters konkurrensställning och konfliktsituation på den internationella arenan. Denna internationella inverkan är lika tydlig under perestrojkan och övergången till demokrati och marknadsekonomi, en process vars konsekvenser för könsrelationerna är motsägelsefulla.

Historikern Carol Miller, slutligen, ger en deskriptiv och anekdotisk beskrivning av den internationella politiska arenan under mellankrigstiden, framförallt i Storbritannien.

Avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis kan man säga att fördelen med boken är att den tvingar läsaren att bli medveten om vinklingen i de begrepp vi använder inom internationell politik. Därtill kommer författarna med intressanta förslag till omformuleringar och kompletteringar av centrala begrepp och frågeställningar inom IP.

Boken är, som många antologier, dock av något ojämn kvalitet, vilket delvis kan finna sin förklaring i författarnas olika bakgrund. Här hittar man alster från både forskarstuderande och professorer. Såväl manliga som kvinnliga forskare är representerade. De manliga verkar ibland mest vara med för att göra reklam för perspektivet som sådant, medan de kvinnliga kan komma med allt från mycket lättillgängliga, allmänna diskussioner till redogörelser för en mera intern feministisk debatt. Detta gör att de olika kapitlen inte är helt sammanhängande, men samtidigt innebär det att det finns något av intresse för alla, på vilken nivå man än befinner sig.

Boken rör sig ofta på ett teoretiskt plan och ytterligare konkretiseringar kan ibland efterlysas. Men den reser många frågor (betydligt fler än den besvarar) och stimulerar på så sätt till diskussion, vilket verkar vara avsikten.

På det hela taget ger boken en bra introduktion till gender och internationell politik, ett område som varit anmärkningsvärt eftersatt. Den torde dessutom vara lämplig som kursbok på B-nivå i statsvetenskap.

*Pauline Stoltz
Anders Uhlin*

PER JANSSON: *Säkerhetspolitikens språk. Myt och metafor i svensk säkerhetspolitisk diskurs. 1919–1939.* Lund, 1991: Studentlitteratur

1. Inledning

Studiet av det politiska språket upplever sedan ett par år tillbaka en renässans. När studiet av politiskt språk efter andra världskriget utvecklades till innehållsanalys, var det en rad olika utvecklingstendenser man byggde vidare på. För det första, hade propaganda-analysen fått ett starkt uppsving under Harold Lasswells och Hans Speiers ledning, under andra världskriget. För det andra hade filosofin tagit starka intryck av Ernst Cassirers och Susanne Langers symbollära. För det tredje hade lingvistik analytiskt uppdelats i tre undergrenar: syntax, semantik och pragmatik. För det fjärde, slutligen, hade språkfilosofin, speciellt i England och Österrike, börjat intressera sig för hur man "gör saker med ord", för att nu uttrycka sig med en fras, lånat från titeln på en av Austins böcker i ämnet.

Om man uppfattar språket som ett symbolsystem, där symboler är tecken "laddade" med mening, förstår man lätt språkets viktiga roll i politiken, som ur ett sådant perspektiv framstår som ett slags språkspel. Detta spel kan vara nog så komplicerat, eftersom naturliga språk, ur en logisk synvinkel, olyckligtvis har brister i precision och entydighet. Till detta kommer sedan den roll som metaforerna spelar, och de myt-genererande funktioner som ligger i valet av ord och uttryck.

Den övergripande frågan i Per Janssons avhandling handlar om hur säkerhet erhåller mening som politisk idé. Dess tes är, att ett svar på en sådan fråga förutsätter ett närmare studium av det språk som används för att beskriva och analysera säkerhetspolitiska problem. I det talade och skrivna språket kodifieras de symboler och myter, som det politiska systemet behöver för att skapa ordning och identitet åt sig självt. I detta sammanhang är det meningsfullt att fråga sig hur hotbilder uppstår och hur man bör eller kan värja sig mot aggression.

I detta sammanhang utvecklar författaren en tes:

Det kan närmare bestämt hävdas, att texter som behandlar "politiska förhållanden" inte refererar till, eller förmedlar föreställningar om en given och av texternas språk oberoende verklighet. Tvärtom är vår uppfattning och förståelse av den politiska verkligheten i stor utsträckning beroende av de uttrycksformer vi använder för att tala och skriva (och tänka) om politik . . . Tesen kan . . . preciseras: om det språk vi använder för att tala om politik är en viktig förutsättning för vad vi överhuvudtaget uppfattar och förstår som politiska förhållanden och problem, då är detta språk och dess former värt att studera i sig och för sin egen betydelse, inte en-

dast som en passiv återspeglning av idéer, tankar och föreställningar, vilka på något sätt befinner sig bortom språket (s 7–8).

2. Avhandlingens utgångspunkter

Avhandlingen är indelad i tre välavgränsade avsnitt. Det första avsnittet är ett generellt teoretiskt-metodiskt avsnitt, i vilket de mer övergripande frågeställningarna preciseras. Andra avsnittet har närmast karaktären av en historisk narrativ beskrivning av den europeiska säkerhetspolitikens utveckling i mellankrigstiden. Det tredje avsnittet, som är indelat i två kapitel, slutligen, är ett försök att tillämpa den begreppsapparat, som ursprungligen preciserades i första avsnittet.

2.1 Syfte

Ambitionen i de analytiska delarna är expositorisk. Empirin tjänar som illustrationer till ett mer allmänt argument. Författaren menar dock, att urvalet av exempel troligen ganska väl ”avspeglar konturerna av det faktiska spektrumet av föreställningar kring säkerhetsproblemet” men det är inte av vikt för det han vill åstadkomma. ”Urvalskriteriet är snarare texternas *teoretiska* representativitet, dvs att de kan bidra till att kasta ljus över den generella frågan hur språkbruket och uttrycksformerna påverkar analysen av säkerhetspolitiska problem” (s 12).

I sin karaktäristik av olika synsätt på hur man lämpligast bedriver studier av säkerhetspolitiskt språk, skiljer författaren mellan två huvudriktningar: Process-skolan och den semiotiska, ibland kallad den konstruktivistiska, skolan. Process-skolan är den skola, som varit förhärskande inom massmedieforskning och politiskt språkforskning sedan början av 1950-talet.

Enligt process-skolan, som får sin beskärda del av en utförlig kritik av den traditionella utforskningen av politiskt språk, är kommunikation en process för överföring av meddelanden från en sändare till en mottagare, och baseras på en modell bestående av flera element. Antalet steg i processen kan variera, men de grundläggande komponenterna är som regel en sändare, en kodningsprocess, en kommunikationskanal, en mottagare samt en avkodningsprocess. Författaren hävdar, att denna modell ser själva meddelandet ”som i allt väsentligt oproblematiskt: meddelandet är vad sändaren lägger i det, och under förutsättning att processens olika steg fungerar, kommer budskapets innehåll att överföras till och förstås av mottagaren på avsett vis” (s 18–19). Vidare säger författaren att processmodellen egentligen är baserad på en metafor ”som reducerar språkliga uttrycksformer till rollen som behållare, vari mening placeras, för vidare transport till mottagaren” (s 19).

Båda dessa påståenden är nog en smula överdrivna. Den pragmatiska kommunikationsmodellen (processmodellen) har i stort sett alltid betraktat meddelandet som problematiskt, vilket med tydlighet framgår av de olika propagandastudier, där den tillämpats. Inte heller är det vanligt, att man använder uttrycket ”behållare” för att karaktärisera meningsinnehåll. Metaforerna, som används, är nog snarast hämtade från elektricitetsläran: kraft, styrka, laddning osv. Konkret ser man detta i exempelvis Osgoods Evaluation Assertion Analysis (EAA), och i andra försök att kvantifiera mening inom den traditionella innehållsanalysen.

Inte desto mindre bildar denna kritik utgångspunkt för en mer utförlig genomgång av den andra skolbildningen på området, den semiologiska, semiotiska eller konstruktivistiska skolan. Författaren hävdar, liksom Michael Shapiro och en del andra, att språket inte handlar om objekt och erfarenheter, men att det är konstitutivt för objekt och erfarenheter. Som jag, och de flesta andra, vilka har en mer traditionell syn på analysen av politiskt språk, ser det, är detta en falsk dikotomi. Språk kan både handla om objekt och erfarenheter, och vara konstitutivt för objekt och erfarenheter. Författarens och Shapiros synsätt leder i sin logiska konsekvens till, att det inte finns något bortom språket, vilket är lika absurt som den solipsism, som den konsekvente idealisten hamnar i, när han förnekar en existens bortom idén.

2.2 Kunskapsteoretiska förutsättningar

Om författarens poäng här är, att den sociala och politiska världen saknar objektiva karakteristika är den förelagd. Om den i stället är, att vi inte kan förstå objektiva sociala och politiska karakteristika utan att ha begrepp och kategorier, som kan ges ett språkligt uttryck, är poängen däremot delvis korrekt, särskilt om man vid begreppet ”förståelse” menar, att erfarenheter och konstaterade fenomen skall kunna verifieras för att kallas ”objektiva karakteristika”.

Betydelsen av författarens kritik av processmodellen framgår med större tydlighet, när det föredragna alternativet, den semiotiska skolan, skall presenteras. Janson skriver: ”Vid sidan av processmodellen kan man ... urskilja en riktning som vill se meddelandet, inte som det överförs från sändare till mottagare, utan som en konstellation av tecken, vars innebörd inte är en gång för alla given. Budskapet uppstår snarare i samverkan mellan sändare, mottagare och den aktuella kulturella kontexten. Sändarens betydelse som budskapets (och dess menings) ursprung blir mindre uttalad; större vikt läggs vid själva texten och hur den antar mening i ett socialt sammanhang” (s 20). Mig veterligt har aldrig någon företrädare för den pragmatiska kommunika-

tionsteorin förnekat de kulturella kontexternas betydelse, när tecken ges mening, tvärtom, men författaren kan ha rätt i, att det förefaller så, när man läser en del naiva tekniska råd, som företrädare för kvantitativ innehållsanalys ibland ger kodare.

Min invändning mot författarens uppfattning av den politiska språkforskningen går i stort sett ut på, att gränsdragningarna, som görs, inte är riktigt så klara, som det påstås. Vidare kan man rikta invändningar mot föreställningen, att språket enbart har en meningsskapande funktion, och att denna på något sätt är konstitutivt för objektiva förhållanden: Jag sticker mig på en nål och det gör ont (objektivt). Om jag uttrycker min erfarenhet med orden "Satan vad det gjorde ont" eller med orden "Damned how it hurt" har väl det inget, som sådant, att göra med det faktum, att jag känner smärta? Språket har, med andra ord, både expressiva och instrumentella funktioner, och det har vi vetat länge.

Kanske uppvisar detta exempel bara ett undantag, fast jag har svårt att tro det. Inte desto mindre får författarens tes fog för sig när han påstår, att det inte finns en viss typ av fenomen eller händelser, som på något naturligt och oomtvistligt sätt är säkerhetspolitiska problem. Jag vill minnas att det var detta, som Lasswell och Kaplan, i *Power and Society*, kallade problemet med index-instabilitet och kontext-instabilitet.

2.3 Myter och metaforer

Av betydligt större intresse, än de kunskapsteoretiskt sett diskutabla utgångspunkterna, är emellertid författarens intresse för metaforer och myter. Här hävdas det bland annat, att i stort sett all begreppsbyggnad förutsätter metaforisk transponering av betydelser från ett område till ett annat, vilket naturligtvis får en att spekulera över, varifrån de ursprungliga betydelserna kom. Kanske bör man avhålla sig från att ställa sådana frågor, eftersom de väl i princip inte går att besvara. Alla språk är kanske en upphopning av döda metaforer, som det ibland hävdats (stols-ryggar, bords-ben, stats-råd, osv).

Analysen av metaforer skapar klarhet, eftersom vi tar dem för givna i vår kultur, samtidigt som de kan vara näst intill obegripliga i andra kulturer, vilket kan ge upphov till konflikter. Metaforerna har också en given plats inom de myter, som olika befolkningsgrupper utvecklar, och här är det särskilt metaforer som tar utgångspunkter i staten som en människa (antropomorfismer) och föreställningar om förekomsten av "politiskt vakuum" som tilldrar sig författarens uppmärksamhet. Hur viktiga sådana metaforer är för politiska tänkare med organisatoriska uppfattningar om politik, framgår inte minst hos författare som den liberal-kon-

servative Friedrich Meinecke, vars begrepp "staatspersönlichkeit" dominerade inom det konservativa tänkandet under första världskriget. Men även hos marxister som Gramsci figurerar ett liknande språkbruk, t ex i anteckningarna om "den nye fursten", som är ett slags metafor för att beskriva italienska kommunistpartiet i ett normativt sammanhang.

3. Material och urval

Efter att ha genomgått avhandlingens begreppsliga utgångspunkter övergår författaren till en diskussion av materialet och materialurvalet. Han skriver: "Valet av material bör självklart spegla undersökningens syfte, vilket i detta fall innebär att urvalskriteriet . . . är teoretiskt motiverat" (s 35). Detta uttalande förefaller mig vara ett ganska meningslöst påstående. Författaren själv skriver också strax efter: "Detta konstaterande ger ingen omedelbar vägledning när det gäller att sovra mellan olika tänkbara materialtyper. Närmast synes dock analysuppgiften förutsätta ett material av någorlunda utförliga, analyserande texter, som erbjuder möjlighet till en närmare analys av det politiska språkbruket som sådant. Mot denna bakgrund har jag valt att koncentrera analysen på mellankrigstidens rika flora av politiska broschyrer och debattböcker kring utrikes- och försvarspolitiska frågor. Det främsta motivet för att välja ett material av denna typ är alltså att man här generellt kan räkna med att finna utförligare och mer utvecklade analyser än i andra tänkbara materialtyper."

Jag nämnde tidigare, att de teoretiska synpunkter, som författaren gör sig till talesman för, kräver en förutsättningslös läsning av de texter, som skall ligga till grund för analysen. En sådan förutsättningslös läsning är, emellertid, inte möjlig, bland annat av den anledning, att ett urval måste göras. Detta inser givetvis också författaren när han skriver:

I en mening reflekterar detta urval givetvis en författad mening om vad som utgör ett "säkerhetspolitiskt problem" och följaktligen om vad som kan sägas utgöra en "säkerhetspolitisk text". Detta rimmar uppenbarligen illa med de utgångspunkter för analysen som diskuterades i de närmast föregående avsnitten. Något urval måste emellertid göras, och det väsentliga är, enligt min mening, att det aktuella materialet inte utgörs av texter som ensidigt avspeglar en officiellt sanktionerad föreställning om säkerhetsproblemets karaktär och säkerhetspolitikens förutsättningar, utan tvärtom lämnar utrymme för ett brett register av alternativa och konkurrerande problemdefinitioner. Vad som här återges och analyseras är med andra ord inte en etablerad och dominerande säkerhetspolitisk diskurs (s 36).

Man kan fråga sig varför det just är så viktigt att analy-

sera de inofficiella meningarna? Det är ju trots allt officiella ståndpunkter, som utgör politikens substans, då de ligger till grund för de beslut, som fattas.

Följdriktigt använder sig inte heller författaren av riksdagstrycket eller dagspressmaterialet, eftersom han inte vill åstadkomma en debattanalys, baserad på partiernas ståndpunkter, utan hellre vill gå till det han kallar "samhällsdebatten i stort". Syftet är att infånga en del något mer djuplodande kommentarer än de dagsaktuella kommentarerna, och han väljer därför att arbeta med politiska tidskrifter och arkivmaterial. Arkivmaterialet härstammar från UD. Att han valt ta med UD:s arkivmaterial begrundar han på följande sätt: "Jag har gjort den bedömningen att utrikesförvaltningens arkivsamlingar är av så uppenbar betydelse, att de knappast kan förbigås." (s 37) Man kan då fråga sig varför detta material och inte riksdagsdebatterna? Svaret finner vi i en annan kommentar: materialet är ett komplement till broschyr och debattboksmaterialet, och intar en relativt blygsam plats i den empiriska analysen.

4. Den historiska bakgrunden

Avhandlingens andra avsnitt består, som sagt, av en historisk överblick vad gäller säkerhetspolitikens utveckling i Europa i mellankrigstiden. Liksom i de mer analytiska avsnitten skiljer författaren här mellan ett generellt säkerhetsproblem och ett svenskt säkerhetsproblem. Framställningen är mestadels kronologisk och beskrivande. Igen är det författarens uppfattning av vad som är säkerhetspolitik som får råda, trots de mer fenomenologisk-semiotiska utgångspunkterna, som inledningsvis presenterades.

Detta kan förefalla aningen inkonsekvent, men framställningen blir ändå mycket läsvärd och ger bra exempel på god, traditionell historisk sammanfattning. Här finns det mesta av vikt med, både vad gäller svensk utrikespolitik, och internationella händelser: Ådalskravallerna, CG Ekman-regeringarnas problem, Ålandsfrågan, Locarno-fördraget och Kellogg-pakten, Kreugerkraschen, Japans angrepp på Kina, Hitlers inmarsch i Rhenlandet, Rapallo-avtalet, Molotov-Ribbentrop-pakten osv. På grund av den underordnade roll författaren själv anser avsnittet har, i förhållande till avhandlingens övergripande syften, skall jag inte gå in på några historiska detaljer, men bara igen konstatera, att i detta avsnitt får vi författarens egen syn på den historiska bakgrund, som utgjorde scenen till den säkerhetspolitiska debatten i Sverige i mellankrigstiden. Såvitt jag kan förstå skiljer sig inte denna syn nämnvärt från exempelvis Tingstens, som ju också skrivit en bok i samma ämne.

5. Analysavsnitten

I avsnittet om säkerhetspolitikens generella karaktär urskiljer författaren, *ad hoc*, tre nivåer, som utgör fokus för den säkerhetspolitiska diskursen: individ, stats- och systemnivå. Dessa utgör sedan principer för struktureringen av den fortsatta framställningen.

På den första nivån, där människan står i fokus, ses säkerhetsproblemet primärt som ett moraliskt problem, med teologisk-etiska implikationer. Men det finns också en dynamisk komponent. Säkerhetsproblemet har att göra med evolution, ibland formulerad i biologiska termer. Slutligen ses även säkerhetsproblemet som en produkt av undermedvetna destruktiva drifter. Detta tar sig uttryck i en vokabulär där begrepp som masspsykos och andra psykopatologiska uttryck dominerar.

På den andra nivån står staten och styrelseformerna i centrum. På denna nivå blir säkerhetsproblemet först och främst ett inomstatligt organisationsproblem, där konstitutionella frågor dominerar. Grunduppfattningarna från den första nivån "slår igenom" även på den andra nivån. Således uppstår olika uppfattningar om demokratins roll, beroende på om människan upplevs som aggressiv eller vänlig. En aggressiv människouppfattning medför en uppfattning av olika situationer som hotfulla. Krigsbenägenheten framhålls. En uppfattning av människan som icke-aggressiv, å andra sidan, medför en större accentuering av förhållanden där arbetsmönster dominerar. Hos en åsiktsriktning finner vi uppfattningen, att ett raserande av den internationella politiska ordningen leder till säkerhet. Det är marxisterna, som framför denna syn, baserad på en deterministisk ekonomisk människosyn.

På den tredje nivån, det internationella systemet, framstår ett mer abstrakt synsätt. Säkerhetsproblemet betraktas här som ett problem för mellanstatliga förbindelser. Nationerna blir enhetliga aktörer. Detta underlättas av, att säkerhetsproblemet, på denna nivå, förankras i egenskaper hos det internationella systemet. Ett organismatiskt synsätt framträder. Metaforen Staatspersönlichkeit avföder en rad analogier och ett helt förståelsefält, som blir tillämpligt på den internationella politiken. Detta hör nära ihop med ett utvecklingsperspektiv och en livscykelteori.

Det är också på den tredje nivån som vi finner bruket av vakuum-metaforen. Naturen tillåter inte tomrum, *horror vacui*, maktvakuum kan inte existera. Säkerhet definieras i termer av hur man undviker ett maktvakuum.

6. Avslutning

Jag skall inte gå in på ytterligare detaljer angående avhandlingens analytiska avsnitt, som innehåller många välövervägda observationer. Jag vill dock påpeka, att

det ursprungliga syftet – att analysera säkerhetspolitikens metaforer med utgångspunkt i ett svenskt debattmaterial – faktiskt uppfylls, dock inte under de metodologiska förutsättningar, som författaren ursprungligen förskrev sig till.

Det innebär dock inte, att varken dessa, den historiska framställningen, eller de analytiska delarna inte var för sig är tankeväckande och intressanta, tvärtom. Min huvudsakliga invändning, i egenskap av opponent, är bara, att avhandlingen borde ha integrerats bättre. Men detta får inte skymma det faktum, att Per Jansson ändå har åstadkommit en ytterst välskriven avhandling om ett ämne, där det sista ordet långt ifrån är sagt ännu.

Tom Bryder

LENA LINDGREN: *Local Government Goes South: A Study of Swedish Development Assistance in the Field of Public Administration*. Gothenburg Studies in Politics 24. Göteborg 1991.

Denna avhandling behandlar SIDA:s förvaltningsbistånd i teori och praktik. Mot bakgrund av en översikt av den internationella litteraturen i ämnet utvecklingsförvaltning tecknar Lindgren en bild av hur det svenska förvaltningsbiståndet vuxit fram och på mitten av åttiotalet hittat en mer specifik profil. Hon identifierar fem skilda "skolor" inom detta ämnesområde. Den första, som kallas Standard Technical Assistance Approach (STECH), går ut på att överföra västerländska förvaltningsprinciper eftersom de visat sig effektiva och funktionella. Sedan följer tre Structural Alteration Approaches (STRAP I-III), vilka alla har det gemensamt att de ser olika strukturförändringar i samhället som villkor för en förbättring av den offentliga förvaltningen. Slutligen som nummer fem kommer Socio-Cultural Approach (SCULT), som betonar varje samhälles kulturella särart och därför det svåra i att överföra organisationsprinciper från ett land till ett annat. I författarinnans tolkning utgör dessa fem skolor också teoretiska ramverk, vilka hjälper henne att sortera ut det empiriska materialet.

Det mesta av detta är hämtat från en fallstudie av Svenska Kommunförbundets stöd till det zimbabwiska kommunministeriets plan på att förändra och förstärka den kommunala självstyrelsen i landet. Med hjälp av SIDA-pengar har Kommunförbundet (som i avhandlingen uppträder i sin engelska skepnad: Swedish Association of Local Authorities – SALA) under de senaste

åren hjälpt till att driva fram ett förslag på demokratisering och utjämning av skillnaderna mellan olika kommuner till följd av diskriminering under kolonialtiden. Avhandlingen inriktar sig på hur de svenska SALA-konsulterna jobbat och hur deras sätt förhåller sig till SIDA:s syn på denna typ av bistånd, men det hör till saken att kommunreformen aldrig har genomförts. Den politiska ledningen i Zimbabwe har fortsatt att tveka i flera år. Ursprungligen var det meningen att Lindgren skulle studera också det praktiska utfallet av det svenska biståndet till reformen, men detta har alltså inte blivit möjligt. Som ett resultat är primärmaterialet för denna studie relativt begränsat – inskränkt till intervjuer med SALA-konsulter, SIDA-tjänstemän, ett litet antal zimbabwier samt genomläsning av interna rapporter, främst från de bägge svenska organen. Man kanske kan uttrycka det så att för respondentens del har det inte blivit ett ordentligt dopp utan mer torrsim.

Med tanke på svårigheten att få fram bra material i Zimbabwe önskar man att hon använt sig mer av tillgängliga utvärderingsrapporter. Hänvisning görs i text i kapitel 3 till förvaltningsprojekt i både Tanzania och Zimbabwe som Statistiska centralbyrån och Svenska institutet för personalutveckling där bedrivit. Att döma av dessa rapporter finns där mycket som kunde varit denna studie till fördel, men som Lindgren inte riktigt tar vara på. Jag skulle gärna ha sett att de erfarenheter man gjort från dessa projekt legat till grund för hypoteser för denna studien. Mer systematiskt utnyttjande av dessa och andra utvärderingsrapporter hade också breddat den empiriska grunden för de slutsatser som dras. I detta sammanhang vill jag också nämna att det hade varit en fördel om läsaren haft tillgång till de frågor som författarinnan ställde till konsulterna och tjänstemännen. Det enda man får veta nu på sidorna 12–13 är att "all respondents have answered to the same set of questions. Some of my questions were consciously constructed as to test my (preliminary) interpretations of the documents. All interviews . . . have been documented". I en studie av denna typ är intervjuaterialet av så stor betydelse att den metodiska sidan borde ägnats mer utrymme i avhandlingen.

Dess uppläggning har också sina svagheter, framförallt då det faktum att läsaren mitt i avhandlingen (kapitel 5) plötsligt introduceras till en längre och självständig diskussion av begreppet politisk kultur. Man frågar sig varför inte denna integrerats med den inledande presentationen av begreppsapparaten och varför Lindgren inte försökt passa in begreppet i de teoretiska ramverk hon skapar i det andra kapitlet. Mycket av innehållet i femte kapitlet hänger inte riktigt samman med resten av studien och en hel del är väldigt elementärt (inte minst beskrivningen av det svenska politiska systemet). Man kan inte undgå intrycket att det

tillkommit som en eftertanke.

Den inledande diskussionen om utvecklingsförvaltningens framväxt som ett eget ämnesområde kunde varit mer utförlig. Framförallt hade det varit viktigt att få med mer av de motsättningar som rådde i text mellan dem som hävdade att utvecklingsförvaltning var bara ett nytt ord för förvaltningsutveckling och de andra som menade att det rörde sig om en helt ny typ av förvaltning, mao ett avsteg från den weberianska idealtypen av modern förvaltning. Det hade också varit värdefullt om detta avsnitt innehållit fler referenser till de många skilda ingredienser från organisationsteori, sociologi och statskunskap som man försökte använda sig av under utvecklingsförvaltningens tidiga år. Det finns i texten i avhandlingen ingen hänvisning till den debatt som tog sin utgångspunkt i den åtskillnad som de brittiska sociologerna Tom Burns och GM Stalker gjorde mellan "mekanistisk" och "organisk" organisationsutveckling (*The Management of Innovation*, 1962).

Låt mig nu gå in på det som Lindgren kallar sitt analytiska ramverk. Detta byggs upp kring de fem "skolorna" – STECH, STRAP I-III och SCULT – som presenteras i kapitel 2. Personligen tycker jag det är lite missvisande att hänvisa till dessa som analytiska ramverk. I avhandlingen tjänar inte dessa teorier som riktmärken för direkt analytiska uppgifter utan i första hand som grova sorteringsinstrument, med vars hjälp SIDA:s och SALA:s tankar och beteenden placeras. Det största problemet med de fem "skolorna" är dock att det som skiljer dem åt är endast ganska luddigt definierat i figuren 2.1 på sidorna 30–31. Man hade gärna velat se en klarare gränsdragning i vad gäller både mål och metod mellan dessa forskningsinriktningar. Med hjälp av ett fyrfältsdiagram begränsat av "politik-förvaltning" och "universell-kontextuell" skulle det varit möjligt att renodla dessa inriktningars teoretiska och praktiska innehåll och därmed undvika de brister som nu är förknippade med vagheten i definitionerna. Ett sånt fyrfältsdiagram hade också gjort det möjligt att inse att även SCULT, trots sin tonvikt på kulturella särdrag, erbjuder meningsfulla mål och metoder för förvaltningsutveckling, något som Lindgren nu inte erkänner. Kunskapsutveckling (som motvikt till kunskapsöverföring) är i texten en erkänd metod som associeras med SCULT snarare än någon av de andra skolorna.

Detta leder mig över till några av de praktiska och biståndspolitiska frågeställningar som denna studie reser. Man förväntas i texten att det tog SIDA nästan två decennier att systematisera förvaltningsbiståndet trots att en riklig litteratur i ämnet var tillgänglig sedan början av sextioalet och många andra biståndsorgan varit engagerade i detta under hela denna period. Personligen tycker jag att SIDA kommer lindrigt undan i den här studien. Vad som bekymrar mig än mer är att Lindgren

låter upphöja SIDA:s tänkande i förvaltningsbistånd till ett slags heligt riktmärke i förhållande till vilket SALA-konsulterna ganska ensidigt bedöms. Vad läsaren inte får klart i denna studie är till vilken grad zimbabierna bestämde vad konsulterna kunde eller inte kunde göra. Författarinnan beskriver deras arbete som ofta präglad av "svenska" lösningar. Att döma av SALA-rapporterna får man i stort hålla med i det omdömet, men samtidigt undrar man vad de enskilda konsulterna lärde sig under den tid de verkade i Zimbabwe. Åtskilliga frågetecken återstår också rörande zimbabiernas beteende. Man önskar att författarinnan kunnat forska lite mer utförligt kring sådana frågor som varför zimbabierna valde svenskt bistånd inom denna sektor och varför de uppenbarligen under projektets gång visade ett svalt intresse för det arbete som svenskarna lade ned. I avhandlingen får man nu bara några allmänna och ganska intetsägande förklaringar därom. Slutligen kan man uttrycka önskemålet att diskussionen om detta förvaltningsbistånd satts i samband med ansträngningar som nu pågår att med hjälp av ekonomisk strukturanpassning göra staten mindre men bättre.

Dessa brister till trots vill jag som slutomdöme säga att Lindgrens avhandling är en pionjärsats som genomförts under omständigheter som de flesta doktorander gudskelov slipper. Man önskar att hon varit lite djärvare i sina teoretiska ansträngningar och försökt suga ut mer ur det material som hon hade tillgång till, men även i sitt nuvarande skick är avhandlingen ett bidrag till vår kunskap om utvecklingsförvaltning och förvaltningsbistånd som varken akademiker eller praktiker gärna kan förbise.

Göran Hydén

ANN-SOFIE NILSSON: *Den moraliska stormakten. En studie av socialdemokratins internationella aktivism*. Stockholm 1991: Timbro

Då Herbert Tingsten valde att lämna vetenskapen till förmån för posten som chefredaktör för Dagens Nyheter gjorde han det för att få tillfälle att ge uttryck för en "icke utnyttjad ilska". Det torde vara motsvarande drivkraft som fått Ann-Sofie Nilsson att skriva den i augusti 1991 utkomna boken *Den moraliska stormakten. En studie av socialdemokratins internationella aktivism*. Sannolikt är det tillika denna drivkraft som ger boken ett drag av ledarartikel, om än, med sina 204 sidor, en långt utdragen sådan.

När man läser boken får man ett intryck av att det skulle finnas något slags formel enligt vilken småstatsledare skall anpassa sitt röstläge efter statens relativa

storlek. Att författaren på den här punkten är kritisk mot socialdemokratiska regeringars aktivism och idealistiska retorik i allmänhet, och Olof Palmes och Pierre Schoris i synnerhet, står utom allt tvivel. Och visst har författaren en poäng då hon framhåller att "[d]et som är litet är inte alltid mer moraliskt högtstående än det som är stort" (s 183), men samtidigt är hon väl medveten om att aktiv utrikespolitik (Elgström 1982), kritik som utrikespolitiskt medel (Jerneck 1983), samt utövande av idémakt (Jerneck 1990; Stenelo 1990) är de för småstater till buds stående medlen. Därmed ligger det i viss mån i sakens natur att den utrikespolitik en småstat som Sverige kommit att bedriva fått just den karaktär som Nilsson med sådan intensitet kritiserar.

Ambivalens av det slaget som nyss framhävs är ett genomgående drag i boken. Sålunda tvingas författaren i den avslutande delen medge att den aktivism och idealism hon gjort till socialdemokratins egna ingalunda är unik för densamma utan även kännetecknade de borgerliga regeringarnas utrikespolitik; ett konstaterande som borde ha lyfts fram mer än vad som nu är fallet. Efter att själv i aktstyckena *Utrikesfrågor* ha granskat ansvariga statsråds uttalanden på det utrikespolitiska området åren 1976–82 slås man snarast av kontinuiteten. En mer omfattande komparativ studie skulle sannolikt ge vid handen att det var mer som förenade än som var åtskiljande. Kanske förhåller det sig på det viset, att strukturella förhållanden, såväl internationella som nationella och institutionella, sätter särskilt snäva ramar för den utrikespolitiska beslutsfattarens aktörsautonomi och att utrikespolitiska beslut generellt är predeterminerade i större utsträckning än strikt nationella? Till detta kommer att kontinuitet såväl som konsensus kring viktiga utrikespolitiska sakfrågor ofta betraktas som ett egenvärde i sig. Leif Leifland (1991) har exempelvis redovisat hur angelägen Karin Söder som nybliven utrikesminister 1976 var om att i olika fora lägga fast och signalera kontinuiteten i svensk utrikespolitik. Som exempel på likheten och på borgerliga utrikesministrars retorik kan nämnas ett anförande Karin Söder höll under ett möte med svenska folkrörelser på UD i mars 1978: "I Sverige försöker vi arbeta för en internationell politik präglad av solidaritet med fattiga och förtryckta människor oavsett var i världen de lever. Vi gör det även om det ibland skulle stå i strid med våra egna kortsiktiga intressen" (*Utrikesfrågor* 1978:230). Mot denna bakgrund framstår det av författaren valda halvsidescitatet, i vilket Karin Söder 1987 bl a gör gällande att "Sverige hör verkligen till de länder som ligger i periferin och bör rätta sitt agerande utifrån detta förhållande" (s 12), som föga representativt för den utrikespolitik Söder själv var med om att utforma.

Med begreppsparet idealism-realism väljer författaren ett traditionellt sätt att beskriva utrikespolitik ut-

ifrån. Detta begreppsars slitstyrka till trots visar studien att vi här har att göra med begrepp som kan vara mera förvillande än klargörande, vilket delvis kunde undvikits om författaren valt att definiera begreppen. Som komplement till begreppsparet används altruism, aktivism, internationalism, moralism, nationalism, pacifism, pragmatism och universalism. I den utsträckning de är att betrakta som underkategorier till idealism och realism är deras inbördes förhållanden varken ömsesidigt uteslutande eller självklara, vilket i viss mån erkänns av författaren då hon gör gällande att "förhållandet mellan den socialdemokratiska aktivismen och svensk neutralitet – i förenklade termer mellan utrikespolitik och försvarspolitik, mellan idealism och realism – är och har varit allt annat än okomplicerat" (s 8). Här gör sig författaren emellertid skyldig till en mycket grov förenkling om hon menar att aktivism, utrikespolitik och idealism står emot neutralitet, försvarspolitik och realism samt att vattentäta skott skulle finnas mellan dessa begrepp. Förvirringen blir närmast total efter följande avsnitt: "Om svensk utrikespolitik har kunnat beskyllas för att brista i verklighetsförankring i politiken gentemot tredje världen – eller för att ta sig upp på alltför svindlande idealistiska höjder – så har detta väl kompenseras genom det pragmatiska, mycket pragmatiska, och realistiska ansikte som har visats upp på den regionala hemmaplanen under årens lopp. Pacifism och realism kan därmed sägas ha gått hand i hand i denna politik" (s 175).

Därmed aktualiseras det förhållandet att vad vi betraktar som idealistisk utrikespolitik vad medlen beträffar mycket väl kan leda till förverkligande av "realistiska" målsättningar, dvs målsättningar som vid varje givet tillfälle sätter det nationella intresset i fokus. Som exempel anges i boken att den svenska tredjevärldenpolitiken även haft en realistisk sida såtillvida att den skapat gynnsamma förutsättningar för svensk industri (läs fr a vapenexport) på dessa marknader (s 15 f, 20). Det vore följaktligen konsekvent att dra den, om än cyniska, slutsatsen att svensk utrikespolitik gentemot Tredje världen i allra högsta grad har varit realistisk i den utsträckning den bidragit till att skapa exportmarknader och ge landet en stark ekonomi. I samband därmed kan man ifrågasätta om det verkligen finns någon internationalistisk orientering av (genuint) universellt altruistiskt slag (s 37–9). Förhåller det sig inte så som A K Weinberg, i en motsvarande studie av amerikansk utrikespolitik, gjort gällande, nämligen att den idealistiska retoriken snarast är att betrakta som den skuldmedvetna politikernas sätt att, medvetet eller omedvetet, dölja det egna landets nationella intressen, eller för att i metaforer tala med författaren av *Manifest Destiny*: "The man of the world can combine morality and national self-interest more easily than he can find a wife with

both virtue and wealth; he may consider himself a fool not to do both" (1958:297; se även Osgood 1953).

Ytterligare ett begreppspar författaren anammat är harmoni- kontra konfliktorienterad internationalism. Att med utgångspunkt från detta klargöra den socialdemokratiska internationella aktivismen förefaller akademiskt i överkant och det bestående intrycket är att författaren gör sig skyldig till betydande överdrifter, som då socialdemokratins hållning till de "borgerliga revolutionerna" i Öst- och Centraleuropa beskrivs: "I de mest lyckosamma fallen krävde dessa revolutioner inte så mycket som en kula; ur den konfliktorienterade skolans revolutionsromantiska perspektiv var de med andra ord också sållsynt oupphetsande" (s 145 f). Och att därutöver sätta etiketter på för utrikespolitiken ansvariga beslutsfattare förefaller ur vetenskaplig synvinkel än mer tvivelaktigt, som då Pierre Schori förs till den konfliktorienterade internationalismen, Sten Andersson till den harmoniinriktade och Olof Palme till båda inriktningarna (s 130). Konsekvensen av citatet ovan är ju under sådana omständigheter att den dåvarande kabinettssekreteraren fann händelseutvecklingen i Östeuropa ointressant eftersom den förlöpte så fredligt och stillsamt. Man frågar sig tillika varför författaren, med hänsyn till hennes vetenskapliga ambitioner, spekulerar över Schoris framtid med tanke på dennes omfattande av Castros Cuba (s 78) och varför hon inte lämnar personlig aversion av det här slaget åt sidan.

I analysen av svensk utrikespolitik post-Palme återfinns ytterligare en tvivelaktig slutsats, nämligen att "det politiska innehållet genomgick ingen substantiell förändring som en följd av Palmes bortgång (s 74). Som bevisföring e contrario kan nämnas den förändrade relationen till USA; en relation som under Carlsson kännetecknades av att man i tvistefrågor som Nicaragua var "överens om att inte vara överens". Denna lågmäldhet, som Nilsson mycket riktigt antyder, är bevis nog för en förändring vad medlen beträffar, men möjligen också vad målen anbelangar och därmed inslag i en inlärningsprocess. Att hävda att Sverige med Palme som statsminister skulle erkänt de baltiska staterna tidigare än vad som nu blev fallet kan förvisso betraktas som ett meningslöst kontrafaktiskt historieresonemang, som icke desto mindre framförts från amerikanskt håll (se Jönsson 1990).

Så över till det socialdemokratiska engagemanget inom ramen för Socialistinternationalen. Visst utgjorde Brandt, Kreisky och Palme den mest inflytelserika kretsen, den sk "lilla internationalen", men vad menas egentligen med att SAP besitter "en solid position som ett av tre europeiska partier i Internationalens topp (s 87; min kurs). Förvisso bör man försöka gå bakom den formella organisationsstrukturen, men samtidigt är förhållandena idag annorlunda än under 1970-talet; bå-

de Kreisky och Palme är borta och förutom presidenten, Willy Brandt, har Internationalen hela 23 vicepresidenter. Det torde krävas en empirisk undersökning med ett helt annat djup än vad som här är fallet för att klargöra det inbördes maktförhållandet, inte minst med tanke på att Nilsson uppenbarligen inte haft tillgång till siffror över respektive partis medlemsstöd. Att det tyska inflytandet är starkt står emellertid utom allt tvivel.

Författarens beskrivning av de problem som är förknippade med transnationellt partisamarbete är på det hela taget klargörande. Slutsatsen att Socialistinternationalen utgör en heterogen skara av partier är förvisso korrekt, men samtidigt ofrånkomlig i den här typen av samarbete, inte minst om man betänker att hela 90 politiska partier och organisationer från samtliga världsdelar är representerade (*Socialist Affairs* 2/1991). Att under sådana omständigheter avge gemensamma deklamationer och ståndpunkter torde vara en allt annat än oproblematiserad uppgift. Nationella intressen och kulturella särdrag står emot de internationalistiska visionerna; idag liksom vid Andra Internationalens sammankomst 1914. Författaren nämner förvisso att dessa svårigheter är gemensamma för alla partisammanslutningar, vilket emellertid borde ha lyfts fram mer. Sålunda kunde påpekats att såväl kristdemokraternas skara (jfr Bogdanor 1986:165) som de konservativa partierna (jfr von Beyme 1982:70) i Europa sannolikt är minst lika heterogena som de till Socialistinternationalen knutna europeiska partierna. Ytterst är detta givetvis en empirisk fråga värd att belysas i ljuset av de senaste årens omtumlande händelseutveckling på den internationella arenan. Syftet med en sådan studie skulle vara att, i den utsträckning det låter sig göras, antingen verifiera eller falsifiera Pelinkas slutsats från 1980-talets först hälft, nämligen att "Social Democracy is no more torn with dissension than other major parties and major currents . . ." (1983:145).

Det dilemma som med all önskvärd tydlighet framställs i boken utgörs av den demokratiska toleransnivå som visat sig vara besynnerligt hög. Att Socialistinternationalen efter dess geografiska och numerära utvidgning vid mitten av 1970-talet skulle få godta "ett visst skräp"¹ är väl inte något att hetsa upp sig över, men visst är det ett betydande trovärdighetsproblem för Internationalen att samtidigt som man i egenskap av difusionsagent arbetar för spridande av demokratins idéer har medlemspartier som ej lever upp till de budskap som sprids. Partier som beskyllts för brister i det här avseendet är AD (Acción Democrática) i Venezuela, PLN (Partido de Liberación Nacional) i Costa Rica och PRD (Partido Revolucionario Dominicano) i Dominikanska Republiken. I regeringsställning har dessa partier agerat på ett sätt som medfört att Socialistinternatio-

nalens rykte i Latinamerika "är avsevärt naggat i kanten [vilket] har att göra med valet av partners. För SI får tydligen en socialdemokrat 'se ut hur fan som helst'" (Wedin 1985:248). Ytterligare ett exempel utgörs av APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) i Peru, ett parti med status som konsultativ medlem i Internationalen, och vars partiledare Alan García Pérez' anseende befläckades i samband med att säkerhetsstyrkor sommaren 1986 lät avrätta ett stort antal anhängare till Sendero Luminoso samtidigt som ledande företrädare för Socialistinternationalen var samlade i Lima (Gunson & Thompson 1989:121).

I boken omnämns den betydelsefulla roll Socialistinternationalen spelade genom sitt stöd för Mário Soares efter den portugisiska revolutionen 1974 (jfr Opello 1991:88 f, 99; Whitehead 1986:8 f, 14 f). Just rollerna som diffusionsagent och "demokratistabilisator" framhåller fö Brandt som de förmodligen viktigaste, men erkänner samtidigt att Internationalen "blivit föremål för en mytbildning som inte motsvarar dess makt" (1990:408). Genom agerandet i samband med Kuwaitkrisen framstod detta faktum med all önskvärd tydlighet; Internationalen uppvisade en mycket låg profil och det säger en del att Brandt reste till Bagdad i egenskap av fd förbundskansler i Västtyskland och inte som president i Internationalen. Därmed bekräftade han snarast tesen att nationella intressen i "high politics-frågor" överordnas de internationalistiska visionerna; en tes som ges en bra framställning i Nilssons studie. På det hela taget är hennes behandling av detta problemkomplex tillfredsställande, men samtidigt ytlig. Sålunda efterlyser man en demokratidefinition och fler exemplifieringar av det slag jag själv bidragit med ovan. Tyvärr svävar man också efter fullbordad läsning i ovisshet om vilken demokratidoktrin Socialistinternationalen ansluter sig till. Förhållandet till Marx och marxismen försummas, vilket är en brist med tanke på att "[t]he interpretation of Marxism is the key to understanding social democracy and the individual social democratic currents" (Pelinka 1983:143). Betonas demokrati som form eller dess innehållsmässiga ordning? Är Nilsson måhända ovetande om att det även inom västerlandet finns flera demokratidoktriner och inte den enhetlighet som hon antyder (s 172)?

Så något om innehållet i svensk, eller socialdemokratisk, utrikespolitik. Författarens försök att spåra dess ursprung är lovvärt. Att däremot Nilsson, som i USA verksam forskare, inte drar, eller inser (?), parallellen mellan Sverige och USA vad beträffar respektive stats utrikespolitiska historia, är anmärkningsvärt. Att förstå Brantings och samtida europeiska socialdemokraters världsåskådning utan kännedom om Woodrow Wilsons idéer och deras spridning är en omöjlighet, vilket man inser efter läsning av bl a A J Mayers bok *Poli-*

tical Origins of the New Diplomacy, 1917-1918 (1959:169, passim), HF Peterssons avhandling *Power and International Order* (1964: passim) samt Tingstens *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen* (1944/64:11 ff). Den genomslagskraft Wilsons idealism, fr a i form av hans "War Message" och "Fourteen Points", hade på europeiska reformisters och "progressiva" krafters kamp för kollektiv säkerhet och en demokratisk utrikespolitik, går inte att överskatta. Som för att bevisa min tes låter jag Branting själv komma till tals:

Wilson har med sina 14 punkter försökt åstadkomma en andlig revolution mitt i den kapitalistiska världens krets av statsmän och politiker. Han har proklamerat rätten istället för den starkares rätt. Hans planer syfta till en organisation av världen på nya grundvalar, samlande folken i en högre organisation och förebyggande alla försök från enskilda stater eller nationer att åter sätta våldet i rättens ställe --- Därför är Wilson historiskt en vägröjare för arbetarklassen, som skall fullkomna och bygga på varaktig grund det verk han strävar för --- Han räknar på arbetarklassens stöd och han känner att han behöver det. Överallt har också spontant denna sympati givits från massorna: i Frankrike, i England, i Italien. (1929:317 f; jfr Franzén 1985:327, 336.)

Tyvärr bortser Nilsson från detta förhållande och kan därmed inte ge en rättvisande förklaring av ursprunget till tankar om kollektiv säkerhet, Nationernas Förbund, folkrättens status, samt folkens självbestämmanderätt, dvs samtliga de tankegångar som är att förknippa med "wilsonianismen" (Johansson 1990). Likheten mellan denna ideologi och den svenska utrikespolitiken i socialdemokratisk tappning är på flera områden slående, såsom den av Nilsson beskrivna "missionerande tendensen" (s 117), "den nationella förnufts läran" (s 118), "den harmoniiriktade internationalismen" (s 120), samt "den moraliska politiken" (s 183).

Att förklara detta gemensamma drag är inte utan svårigheter, men Nilssons uppfattning att "Sveriges skyddade tillvaro i den globala periferin och i sekellångt frånvaro av krig eller andra plågoandar har spått på nationens känsla av att leva en synnerligen privilegierad tillvaro" (s 119; jfr s 33 f), tycks mig vara korrekt. Kombinationen av högt materiellt välstånd och lång fredsperiod sätter ofrånkomligen sina spår i attityder och värderingar: "In short, people are safe and they have enough to eat. These two basic facts have far-reaching implications --- Once an individual has attained physical and economic security he may begin to pursue other, non-material goals" (Inglehart 1977:22). Det finns därför anledning att ifrågasätta hennes prediktion om att den svenska moralismen hör "till en i stort sett svunnen epok" (s 176, 182). Uppfattningen att "moralisk politik är i stort sett de svagas och maktlösa poli-

tik" (s 183) är mot den ovan skisserade bakgrunden också den missvisande, ty det var just denna slags politik som inte minst i samband med världskrigen kännetecknade den amerikanska utrikespolitiken, dvs politik förd av en långt ifrån svag och maktlös nation!

Det är således min uppfattning att Nilsson fångat in den väsentliga förklaringsfaktorn till den svenska idealismen, nämligen den skyddade tillvaron i den globala periferin. Att parallellen till amerikansk utrikespolitik inte görs i detta och i andra avseenden må vara henne förlåtet och snarast att betrakta som en framtida forskningsutmaning; en utmaning som borde locka en i USA verksam svensk forskare. Hennes studie är i flera avseenden ambivalent och mitt intryck likaså. Att, för att anknyta till recensionens inledning, Nilsson i boken ger uttryck för en "icke utnyttjad ilska" är uppenbart och låter sig bevisligen och svårligen förenas med det högtstående objektivitetsidealet. Att ilska omsätts i tryck behöver dock självfallet inte vara entydigt negativt och bortsett från överdrifter och tendenser till personangrepp kan jag samtidigt, ytligheten och de i recensionen redovisade bristerna till trots, inte annat än uppskatta författarens kritiska och orädda hållning. Om hon därutöver hade haft ambitionen att åtminstone försöka förena denna hållning med idealet om en värdefri vetenskap hade resultatet kunnat bli mycket lyckat.

Karl Magnus Johansson

Not

- ¹ Sagt av svensk fackföreningsman med internationella kontakter i intervju utförd av undertecknad.

Referenser

- Beyme, K von (1982), *Parteien in westlichen Demokratien*, München: R Piper & Co Verlag.
- Bogdanor, V (1986), 'The Future of the European Community: Two Models of Democracy', *Government and Opposition*, 21 (2).
- Brandt, W (1990), *Minnen*, Bergh & Bergh.
- Branting, H (1929), *Tal och skrifter IX: Internationalen*, (tal vid öppnandet av Bernkonferensen 1919), Stockholm: Tidens Förlag.
- Elgström, O (1982), *Aktiv utrikespolitik. En jämförelse mellan svensk och dansk parlamentarisk utrikesdebatt 1962-1978*, Lund: Studentlitteratur.
- Franzén, N-O (1985), *Hjalmar Branting och hans tid*, Stockholm: Bonniers.
- Gunson, P & A Thompson (1989), *The Dictionary of Contemporary Politics of South America*, London: Routledge.
- Inglehart, R (1977), *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton: Princeton University Press.
- Jerneck, M (1983), *Kritik som utrikespolitiskt medel. En studie av de amerikanska reaktionerna på den svenska Vietnamkritiken*, Lund: Dialogos.
- Jerneck, M (1990), 'Internationalisering och svensk partidiplomati', i Hansson, G & L-G Stenelo (red), *Makt och internationalisering*, Stockholm: Carlssons.
- Johansson, K M (1990), 'The Inherent Dialectic of International Politics', *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 93 (3).
- Jönsson, C (1990), 'Tystnaden', gästkrönika i *Sydsvenska Dagbladet*, 1990-05-28.
- Leifland, L (1991), Artikel på debattsidan Brännpunkt i Svenska Dagbladet, 1991-09-25.
- Mayer, A J (1959), *Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918*, New Haven: Yale University Press.
- Opello, Jr, W C (1991), 'Portugal: a Case Study of International Determinants of Régime Transition', i Pridham, G (red), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Leicester, London: Leicester University Press.
- Osgood, R E (1953), *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations*, University of Chicago Press.
- Pelinka, A (1983), *Social Democratic Parties in Europe*, New York: Praeger.
- Petersson, H F (1964), *Power and International Order*, Lund: Gleerups.
- Socialist Affairs* 2/1991.
- Stenelo, L G (1990), 'Den internationaliserade demokratin', i Hansson, G & L-G Stenelo (red), *Makt och internationalisering*, Stockholm: Carlssons.
- Tingsten, H (1944/64), *Svensk utrikesdebatt mellan världskriget*, Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Utrikesfrågor* 1978, Offentliga dokument m m rörande viktigare svenska utrikesfrågor 1978.
- Wedin, Å (1985), 'S-internationalen i dåligt sällskap', *Tiden*, nr 4.
- Weinberg, A K (1958), *Manifest Destiny*, Gloucester: Peter Smith.
- Whitehead, L (1986), 'International Aspects of Democratization', i O'Donnell, G, Schmitter, P C & Whitehead, L (red), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- KIM SALOMON: *Refugees in the Cold War: Toward a New International Refugee Regime in the Early Postwar Era*. Lund 1991: Lund University Press

As is suggested by the subtitle, this book provides an analysis of the politics of international refugee assistance which arose in Europe in the period immediately after World War II. One aim of the study, explicitly stated by Kim Salomon, is to contribute to a growing

body of historical research which attempts to increase our understanding of the evolution of current international refugee policies. Another is to discuss the character of refugee policies during a critical period in international refugee policy development. The product of extensive study of historical documentation of the organizational activities of refugee policies, primarily during the years of 1945 to 1951, the book goes some way towards satisfying both of these goals by attempting to place the results of this research within the framework of modern regime theory.

Using a definition of regimes as sets of principles, norms, rules, and decision-making procedures Kim Salomon identifies any particular international refugee regime as consisting of three concepts; eligibility, repatriation, and resettlement. A fourth concept, that of settlement, is briefly mentioned but does not form part of later analysis. Salomon's argument is that by differentiating between refugee regimes on the basis of their interpretation of these three concepts it is possible to more easily discuss the changes which have occurred over time in the norms, rules, and principles in international refugee relief activities.

A potentially interesting point here is how the modern refugee regime, of which the UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) is a part, represents an evolutionary development of the refugee regime established in the immediate post World War II period; how have the definitions of eligibility, repatriation, and resettlement been expanded in recent decades from those norms and principles established during the early years? Rather than address this question Kim Salomon concentrates on analyzing the activities of states and organizations in defining these three concepts in the early postwar period.

The first two chapters present a brief if useful introduction to the topic of international refugee relief organizations as well as the history of refugee assistance efforts in the period between the two World Wars. In the next three chapters, Salomon describes the changes in interpretation of the three concepts, eligibility, repatriation, and resettlement, within international refugee organization activity during the early postwar period. Using a wide variety of source material a detailed discussion is provided of the actions of governments, organization officials, and the refugees themselves in affecting refugee policies. To this is added evidence of a developing conflict in this period between the countries of the Western bloc led by the United States, and the Soviet Union and the Eastern bloc countries. Rather than positioning this last as merely the background for a description of refugee relief activity, the material presented attempts to show the importance of the Cold War to the development of international refugee relief

activity.

According to Salomon, in the immediate postwar Europe five groups of refugees and DP's (displaced persons) could be readily identified on the basis of the reason for flight or displacement; those who had been displaced by the advancing German army and could now return to their homes, persons from formerly occupied territories who had been recruited in Germany as forced laborers, the ethnic Germans who had been living in these occupied territories and now had fled to Germany, Eastern Europeans who had fled to Germany to escape the advancing Soviet army, and the Jews who had survived the Holocaust. Altogether this represented more than 20 million persons who had to be either repatriated, resettled elsewhere, or settled in their present country of residence at the end of the War. In the closing years of the War, and immediately thereafter, the majority of the refugees and DP's returned to their countries of origin.

It was the first of these solutions, repatriation, which served as the focus of much of the organizational effort throughout the life of UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), from 1943 to 1947. Subordinated to military authority during the War, with its mandate defined by Allied negotiations and high level diplomacy, UNRRA and the refugee regime of which it was a part reflected the political demands created by the final years of the War. As a result, it was inevitable that the group of Eastern European DP's would create difficulties for UNRRA operations. This group's refusal to be repatriated became an issue of contention between the United States and Great Britain on the one hand, and the Soviet Union on the other. Rather than discussing in detail the larger issue of the developing conflict between Western and Eastern blocs of countries during these years, the study analyzes the problems which this conflict caused for UNRRA in carrying out its mandate. Some of the areas discussed are that of the eventual inclusion of this group of DP's within the UNRRA mandate in spite of Soviet opposition, the role of UNRRA officials in discouraging repatriation, and the effort by UNRRA to encourage voluntary repatriation through a series of publicity campaigns and direct material incentives.

The mandate and subsequent work of the IRO (International Refugee Organization) was a reflection of this conflict as well. Beginning its operations in 1947, the IRO integrated the functions of UNRRA and that of the IGCR (Intergovernmental Committee on Refugees) within its activities. The latter, according to Salomon, was established by the United States and Great Britain to facilitate resettlement outside of the politics which surrounded UNRRA operations. In contrast to the IGCR, the IRO was able to launch large scale reset-

tlement projects. Salomon provides a useful discussion of the desire of both the United States and British governments to use the new organization to resettle the Eastern European DP's despite Soviet and Eastern bloc disagreement. He describes in some detail the role of the IRO in recruiting refugee and DP labor for work in Western countries, and the difficulty experienced at the implementation level in keeping separate the two functions of repatriation and resettlement.

In the last two chapters of the book Salomon ties together the descriptions made in previous chapters of the postwar refugee regimes represented by the activities of UNRRA and the IRO, by discussing the establishment of UNHCR and the creation of the 1951 Convention for Refugees. In what may be the most useful section of the book for researchers interested in the evolution of current international refugee policies, Salomon gives examples of ways in which the definition of eligibility, resettlement, and repatriation developed in these early postwar years was adopted for use by the UNHCR. These include the refugee definition used by the IRO and the nonrepatriation criteria based on persecution. Much of this last section, however, is devoted to a description of the negotiations between governments which led to the establishment of the UNHCR, and the various disagreements over the scope and nature of the operations of the new organization. Considerable attention is also given to the actions of the United States in establishing international refugee organizations outside the UN system, the USEP (United States Escapee Program) and the ICEM (International Committee for European Migration).

Salomon attributes much of the shaping of the norms, principles, and rules of the immediate postwar refugee

regimes to the developing Cold War. As evidence in support of this argument he provides a considerable amount of official documentation from the period. Conceding the fact that in itself this is not sufficient to substantiate the importance of international refugee policies to the development of East-West conflict, Salomon is nonetheless able to effectively demonstrate that international refugee policies in the postwar period were very much effected by this conflict. Unfortunately, the same can not be said about the application of regime theory within the discussion. While providing the structure for the description of international refugee policies during this period, there is little explicit discussion of the norms, principles and rules which determine each distinct refugee regime. The description of the political activity of the different actors at times obscures the importance of the conceptual determinants of refugee regime character, eligibility, repatriation, and resettlement. This makes Salomon's assumption that distinct regimes can be identified by their interpretation of these three concepts difficult to support.

Researchers interested in international refugee policies should find the book a valuable addition to their library. The book gives a useful account of the political activity surrounding the work of UNRRA and the IRO, as well as that leading up to the establishment of the UNHCR and the Refugee Convention. The book should also find a wider audience as well. The description provided of the politics of refugee assistance in the early postwar years touches on an area often neglected by those studying the early years of the East-West conflict.

Utz McKnight