

SUOMI KANSAINVÄLISISSÄ JÄRJESTÖISSÄ

Raimo Väyrynen

1. Tutkimuksen motiivit

Joskus saattaa olla valaisevaa paljastaa ne motiivit, jotka ovat panneet tietyn tutkimuksen liikkeelle. Tällaiset 'paljastukset' valaisevat sekä tutkimusprosessia yleisesti että antavat lukijalle mahdollisuuden asettaa tutkimus oikeaan perspektiiviin. Tämän tutkimuksen lähtömotiivit ovat löydettävissä kahdelta suunnalta.

Turun yliopiston Poliittisen historian laitos järjesti v. 1970 luentosarjan Suomen suhteista kansainvälisiin järjestöihin. Lähes kaikki luennoitsijat olivat diplomaatteja, joiden esitysten sisältö muistutti sangen pitkälle hallinnollisia raportteja Suomen ja eräiden tunnetuimpien kansainvälisten järjestöjen suhteista. Näistä luennoista puuttui analysoiva ote lähes kokonaan ja varsinkin niissä ei pyritty hahmottamaan minkäänlaista kokonaiskuvaa Suomen politiikasta kansainvälisten järjestöjen suhteen.¹ Tämä tilanne on sitäkin valitettavampaa, koska kyseinen luentosarja ja sen pohjalta tehty julkaisu on ensimmäinen laatuaan Suomessa. Ensimmäisenä motiivina on siis ollut em. seikkojen aiheuttama tyytymättömyys ja vallitsevan tilanteen korjaamisyritys.

Toisena motiivina voidaan pitää sitä, että parissa aikaisemmassa tutkimuksessa² olen yrittänyt luoda käsitejärjestelmää, jonka avulla kansainvälisiä järjestöjä voidaan kuvata ja niiden ominaispiirteitä systematisoida. Olen myös pyrkinyt operationalisoimaan näitä käsitteitä ja kokoamaan niistä kvantitatiivista aineistoa. Näin ollen on luonnollista käyttää tätä valmista aineistoa kuvaamaan Suomen roolia kansainvälisten hallitusten välisten järjestöjen muodostamassa järjestelmässä.

2. Käsitteistö ja aineisto

Tämän selvityksen kannalta relevantit käsitteet ovat seuraavat.³ Organisaation toimintataso tarkoittaa lähinnä tietyn järjestön jäsenistön maantieteellistä jakautumista. Käytetyn luokituksen perusyksikkönä on alue

(region), jotka on luokiteltu seuraavasti: Afrikka, Etelä- ja Pohjois-Amerikka, Länsi-Eurooppa, sosialististen valtioiden järjestelmä, sekä ei-sosialistinen Aasia (mukaanluettuna Oseania). Organisaation toimintataseo on regionaalinen, mikäli kaikki sen jäsenjärjestöt kuuluvat yhteen ainoaan alueeseen, subregionaalinen mikäli jäsenet muodostavat tietyn kiinteän ryhmittymän jonkin alueen sisälle (esim. EEC, Keski-Amerikan yhteismarkkinat ja Pohjoismaiden neuvosto), transregionaalinen jos jäsenet ovat peräisin kahdelta alueelta ja lopuksi globaalinen mikäli jäsenet kuuluvat vähintään kolmeen mainituista alueista.

Toinen keskeinen käsite on organisaatioiden toimintasektori, joka on luokiteltu seuraavasti: taloudellinen, sosio-kulttuurinen, koordinoiva, sotilaallinen ja poliittinen. Koordinoivaa toimintasektoria lukuunottamatta muut käsitteet lienevät suhteellisen selviä. Tietyn järjestön toimintasektori on koordinoiva silloin, kun sen nimenomaisena tehtävänä on koordinoida valtioiden välistä vuorovaikutusta (esim. Arab Postal Union). Toimintasektorin kohdalla eräs olennainen jako on yhtäältä sellaisiin järjestöihin, jotka toimivat vain yhdellä mainituista sektoreista (monofunktionaaliset järjestöt) ja toisaalta järjestöt, joiden toiminta ulottuu usealle sektorille (multifunktionaaliset järjestöt).⁴

Organisaation päätösvallalla (range) on myös oma merkityksensä. Jos halutaan dikotomisoida tämä muuttuja, niin luonnollisena jakoperusteena voidaan pitää sitä, pystyykö tietty järjestö miltään osin tekemään pelkällä ääntenenemmistöllä jäsenmaita sitovia päätöksiä. Jos pystyy, niin kyseessä on ylikansallinen järjestö.⁵ On kuitenkin harhaanjohtavaa puhua pelkästään ylikansallisista järjestöistä, vaan huomioon täytyy ottaa myös ylikansallisuuden aste ja turvautua siten jatkumoajatteluun.

Neljäs tarpeellinen käsite tässä on järjestön sisäinen stratifikaatio, joka on määritelty jäsenmaiden rankiarvojen jakaantumisen avulla. Valtiot koodattiin Vellutin rankiluokituksen⁶ perusteella viiteen rankiluokkaan, jonka jälkeen järjestöjen sisäinen stratifikaatio laskettiin yksinkertaisesti jäsenmäärällä painotettujen rankiarvojen keskipoikkeaman (mean deviation) avulla.⁷ Käytetty mitta on sangen yksinkertainen, mutta osoittautui itse analyysissä suhteellisen käyttökelpoiseksi.

Tutkimusaineisto on koottu *Yearbook of International Organizations* nimisestä vuosikirjasta vuosilta 1951 ja 1966, jolloin voidaan tarkastella myös eräitä trendejä. Tutkimuksen lähtökohtana on ollut yksinkertaisesti se, että verrataan mainittujen peruskäsitteiden avulla toisiinsa yhtäältä kaikkia hallitusten välisiä järjestöjä (international governmental organizations, IGO) ja toisaalta niitä järjestöjä, joissa Suomi on jäsenenä. Tällä tavalla toivotaan päästävän yleiskäsitykseen Suomen roolista kansainvälisten järjestöjen järjestelmässä ja voitavan arvioida sitä eräiden yleisempien kehityspiirteiden valossa.

3. Suomen aktiviteetti kansainvälisissä järjestöissä

Tässä luvussa tarkastellaan lyhyesti Suomen osallistumisaktiviteettia kansainvälisiin järjestöihin. Perusongelmana on Suomen jäsenyyksien määrän kehitys ja näiden jäsenyyksien suhteellinen osuus kaikista toiminnassa olleista järjestöistä. Tämä avulla voidaan tarkastella sitä, onko Suomen aktiviteetti kansainvälisiin järjestöihin osallistumisessa suhteellisesti ottaen lisääntymässä vai vähenemässä. Samaa seikkaa voidaan tarkastella myös siten, että verrataan Suomen jäsenyyksien kokonaismäärää kaikkien valtioiden järjestöjäsenyyksien keskiarvoon, kuten allaolevassa taulukossa on tehty:

Taulukko 1. Suomen jäsenyydet kansainvälisissä järjestöissä, 1920—1960⁸

Vuosi	Suomen jäsenyyksien määrä (1)	Jäsenyyksien keskiarvo (2)	Järjestöjen määrä yhteensä (3)	% (1/3)
1920	16	19	72	22.2
1925	13	18	83	15.7
1930	17	18	89	19.1
1935	22	19	86	25.6
1940	19	19	82	23.2
1945	29	19	120	24.2
1950	35	19	142	24.7
1955	45	20	167	26.9
1960	50	23	192	26.0

Suomen sekä absoluuttisten että suhteellisten järjestöjäsenyyksien trendi on ollut suhteellisen 'mielikuvituksen'. Karkeasti ottaen Suomi on ollut jäsenenä noin neljäosassa toimivista hallituksen välisistä järjestöistä. Ainoana poikkeuksena on itsenäisyyden ensimmäinen vuosikymmen, jolloin kyseinen osuus laski kuudesosaan. Mahdollisesti tämä vuosikymmen merkitsi suhteellista eristäytymistä kansainvälisen järjestelmän toiminnasta yleisemminkin. Vuodesta 1940 lähtien Suomen osallistumisessa kansainvälisten järjestöjen järjestelmään on havaittavissa lievää suhteellista lisääntymistä. Absoluuttilukuja tarkasteltaessa tämä muutos tulee esiin huomattavasti selvemmin, samoin verrattuna jäsenyyksien määrän keskiarvoon. Tämä johtuu osittain siitä, että toisen maailmansodan jälkeen kansainväliseen yhteistyöhön on tullut mukaan joukko uusia valtioita, joiden osallistumisaktiviteetti on huomattavasti keskimääräistä vähäisempi, jolloin voimakkaan järjestöjäsenyyksien lisäyksen koke-

neet tulevat selvemmin esille. Tässä yhteydessä täytyy kuitenkin muistaa, että Suomen järjestöjäsenyyksien lisäys on ollut kaikkein voimakkaimpia Euroopassa.⁹

Suomen aktiviteettia kansainvälisissä järjestöissä voidaan tarkastella myös muilla tavoin. Suomen sijaluku hallitusten välisten järjestöjen jäsenyysmäärien luettelossa v. 1964 on 26, eli hieman alhaisempi kuin mitä esim. sen sijaluku (16.) bruttokansantuote per capita -luettelossa edellyttäisi. Tämä antaa viitteitä siitä, että Suomi osallistui ainakin 1960-luvun puolivälissä vähemmän kansainvälisiin järjestöihin kuin mitä sen vuorovaikutusresurssit edellyttivät. Toisaalta Suomi oli v. 1964 jäsenenä 655 yksityisessä kansainvälisessä järjestössä (non-governmental organization) ja sijalukuna oli 15, ts. Suomi osallistui suhteellisesti aktiivisemmin yksityisten kuin virallisten järjestöjen toimintaan. Kummankin järjestötyypin osalta muiden pohjoismaiden osallistumisaktiiviteetti oli korkeampi kuin Suomella.¹⁰

Maan aktiviteettia ja merkittävyyttä kansainvälisten järjestöjen kentässä voidaan arvioida myös maahan sijoitettujen järjestöjen päämajojen tai sivutoimistojen määrän avulla. Seuraavassa taulukossa on esitetty näiden määrä eri Pohjoismaiden kohdalla v. 1968 (viralliset ja yksityiset kansainväliset järjestöt on tässä laskettu yhteen):¹¹

Taulukko 2. Kansainvälisten järjestöjen toimistojen sijoituspaikka

	Norja	Ruotsi	Tanska	Suomi	Muut
Päämajat	18	36	42	10	2824
Sivutoimistot	1	4	6	1	672
Yhteensä	19	40	48	11	3496

Tämäkin taulukko antaa tukea sille käsitykselle, että Suomi on jossain määrin syrjässä kansainvälisistä järjestöistä ja niiden toiminnasta, ainakin muihin pohjoismaihin verrattuna. Itse asiassa toimistojen määrässä jää Länsi-Euroopan maista Suomen jälkeen vain Kreikka, Islanti, Irlanti, Monaco, Lichtenstein, Portugal ja Turkki.¹²

Pelkkä jäsenyyksien suhteellinen ja absoluuttinen määrä, järjestöjen toimistojen sijoituspaikat yms. seikat eivät kuitenkaan anna kovin valaisevaa kuvaa noudatetusta politiikasta ja sen vuoksi seuraavassa luvussa pyritään tarkastelemaan Suomen osallistumista järjestötyypeittäin soveltamalla edellä esitettyjä peruskäsitteitä.

4. Suomen suuntautuminen järjestöverkossa

4.1. Suuntautuminen toimintatasoittain

Edellä todettiin jo, että tutkimuksen kohteena on kaksi vuotta — 1951 ja 1966 — jonka vuoksi voidaan yrittää jäljittää eräitä kehityssuuntia. Suomen jäsenyyksien ja kaikkien kansainvälisten järjestöjen suuntautuminen toimintatasoittain näytti ensiksi mainittuna ajanjaksona seuraavalta:

Taulukko 3. Järjestöjen toimintataso, 1951¹³

Toimintataso	Kaikki järjestöt	Suomen jäsenyydet	Erotus
Subregionaalinen	11.5	0.0	11.5
Regionaalinen	29.5	7.4	22.1
Transregionaalinen	14.3	3.7	11.6
Globaalinen	44.7	88.9	—44.2
Yhteensä	100.0 (N = 105)	100.0 (N = 27)	

Samalla tavoin voidaan tarkastella järjestöjen toimintatasoista suuntautumista v. 1966, jonka jälkeen voidaan verrata näiden kahden taulukon osoittamia tuloksia toisiinsa.

Taulukko 4. Järjestöjen toimintataso, 1966

Toimintataso	Kaikki järjestöt	Suomen jäsenyydet	Erotus
Subregionaalinen	19.6	4.1	15.5
Regionaalinen	27.4	6.3	21.1
Transregionaalinen	15.1	8.3	6.8
Globaalinen	37.9	81.3	—43.4
Yhteensä	100.0 (N = 179)	100.0 (N = 48)	

Taulukot osoittavat erittäin selvästi sen, kuinka Suomen osallistuminen kansainvälisiin järjestöihin on globaalisesti suuntautunutta. Suomen jäsenyys muissa kuin globaaleissa järjestöissä on selvä poikkeus. Vuoteen 1966 mennessä tilanne on kuitenkin hieman tasoittunut siten, että Suomen jäsenyydet sub- ja transregionaalisissa järjestöissä olivat lievästi lisääntyneet regionaalisten ja globaalisten järjestöjen kustannuksella. Tämä muutoksen suunta on ollut kaikkienkin järjestöjen kohdalla täysin sama, vaikkakin muutoksen voimakkuus on ollut erilainen.

Edelläolevien taulukkojen tulokset antavat aihetta eräille teoreettisille pohdinnoille. Ensiksikin useissa tutkimuksissa on havaittu, että pikkuvaltioiden vuorovaikutus ja niiden johtajien ajattelutapa on yleensä voimakkaasti alueellisesti suuntautunutta.¹⁴ Sama koskee myös Suomea, sillä useimpien ulkopoliitikkojen ja UM:n virkamiesten päähuomio kohdistuu Suomen välittömään geopoliittiseen ympäristöön ja ulkopoliittis-strateginen ajattelu on sen mukaista. Tämän seikan ja Suomen järjestöjäsenyyksien globaalisen suuntautumisen välillä on ainakin näennäinen ristiriita. Eräs tekijä, joka selittää ainakin osan tästä ristiriidasta on Suomen puolueeton status kansainvälisessä politiikassa.

Voisi olettaa, että puolueettomille valtioille on yleensäkin ominaista huomion keskittäminen globaaleihin järjestöihin sen vuoksi, että 'alempien' toimintatasojen organisaatioilla on helpommin poliittisia implikaatioita ja ne on todennäköisemmin perustettu vastustamaan jotakin toista, esim. alueellista järjestöä. Näinollen puolueettomien valtioiden poliittista peruslinjaa on helpompi noudattaa globaaleissa järjestöissä, joissa kaikki osapuolet ovat todennäköisemmin edustettuina. Järjestöjen sisällä noudatettava politiikka on ehkä relevantimpikin seikka, mutta sitä ei voida tällä aineistolla tarkastella. Puolueettomuudesta johtuvaa saattaa olla myös se edellä todettu seikka, että Suomi osallistuu suhteellisesti aktiivisemmin yksityisten kuin virallisten kansainvälisten järjestöjen toimintaan. Tämä sama havainto pätee myös Ruotsin, Sveitsin, Itävallan ja Jugoslavian kohdalla.¹⁵

Edellä esitetty aineisto ei kuitenkaan anna täysin vakuuttavaa kuvaa eri osapuolten edustuksesta niissä järjestöissä, joissa Suomi on jäsenenä, vaan sitä varten täytyy hankkia hieman erityyppistä aineistoa. Seuraavasta taulukosta käy selville Suomen järjestöjäsenyyksien 'ideologinen' suuntautuminen. Kyseisessä taulukossa on tarkasteltu kahden suurvallan — Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton — jäsenyyksiä ja Suomen osallistumista näiden järjestöjen toimintaan:

Taulukko 5. Suomen jäsenyyksien 'ideologinen' suuntautuminen

Vuosi	Vain Yhdysvallat jäsenenä	Vain Neuvostoliitto jäsenenä	Molemmat jäsenenä	Ei kumpikaan jäsenenä	
1966	29.2	12.5	41.7	16.6	100.0
1951	40.7	3.7	22.2	33.4	100.0
Erotus	—11.5	8.7	19.5	—16.8	

Ylläoleva taulukko paljastaa mielestäni eräitä sangen mielenkiintoisia seikkoja. Vuonna 1951 Suomen kansainvälisten järjestöjen jäsenyydet olivat

sangen selvästi länteen suuntautuneita ja sama seikka on havaittavissa myös v. 1966, vaikkakin tiettyä tasaantumista on tapahtunut. Tämä havainto voitaneen liittää siihen yleisempään seikkaan, että Suomen vuorovaikutus on muillakin aloilla suuntautunut voimakkaammin länteen kuin itään.¹⁶ Suomen suhteellinen osallistuminen sellaisiin järjestöihin, joissa kahdesta supervallasta ainoastaan Yhdysvallat on jäsenenä, on vähentynyt. Tämä johtuu suurelta osin Suomelle ulkopuolisesta seikasta eli siitä, että mainittujen kahden vuoden välillä Neuvostoliitto on liittynyt useisiin YK:n erityisjärjestöihin, joka on siirtänyt eräitä järjestöjä luokasta 'vain Yhdysvallat jäsenenä' luokkaan 'molemmat jäsenenä'. Vaikka tietynlaista tasapuolistumista Suomen järjestöjäsenyyksien ideologisessa suuntautumisessa on tapahtunut, niin edelleenkin Suomi ei ole jäsenenä yhdessäkään sellaisessa järjestössä, jossa on mukana ainoastaan sosialistisia valtioita, vaikka se on mukana erittäin useissa järjestöissä, joissa on pelkästään kapitalistisia maita jäsenenä.

Tämä johtuu osittain myös siitä, että sosialististen valtioiden välillä on vähemmän järjestöjä kuin mitä kapitalististen valtioiden välillä ja siten 'tarjonta' ja valintamahdollisuudet sosialististen järjestöjen osalta ovat vähäisemmät. Toisaalta ei kuitenkaan voitane kieltää sitä, että tietynlainen epätasapaino vallitsee Suomen järjestöjäsenyyksien jakautumisessa. Tältä kannalta ovat hyvinkin ymmärrettäviä ne ehdotukset, joiden mukaan Suomen pitäisi tiivistää yhteistyötä esim. SEVin kanssa:

Nykyinen kausi SEV:ssä antaisi aiheen tutkia vakavasti virallista yhteistyötä ainakin SEV:n pankkien kanssa jopa osakeomistukseen asti.¹⁷

Suomen järjestöjäsenyyksien suuntautumista pyritään selvittämään myös maittain, ts. tarkastelemaan minkä maiden kanssa Suomella on eniten yhteisiä jäsenyyksiä ja mikä on ollut näiden yhteisjäsenyyksien kasvuvauhti ajanjaksona 1951—1966. Tällainen tarkastelutapa edellyttäisi itse asiassa erään rakenteellisen parametrin — kansainvälisten järjestöjen päällekkäisyyden laskemista — jolloin yhteisten järjestöjen jäsenmäärä suhteutettaisiin kummankin maan kokonaisjäsenyyksien määrään.¹⁸ Tässä yhteydessä tätä parametria ei ole kuitenkaan laskettu. Yhteisten järjestöjäsenyyksien teoreettinen merkitys käynee sangen hyvin selville seuraavasta sitaatista:

Some institutional structures must exist to facilitate negotiation, compromise and coordination to produce common compatible policies. Institutions provide important capabilities for attention and communication. An institution can be described as essentially a set of channels for processing information, solving problems and transmitting communications.¹⁹

Seuraavissa taulukoissa esitettyjä tuloksia kannattanee tarkastella juuri tässä valossa:

Taulukko 6. Yhteisten järjestöjäsenyyksien määrä, 1951 ja 1966

Maa	1951	1966	Lisäys, %
Ruotsi	23	44	96.1
Norja	23	43	87.0
Tanska	24	43	83.3
Englanti	24	42	75.0
Sveitsi	24	36	50.0
Itävalta	21	40	90.5
Ranska	27	44	63.0
Länsi-Saksa	16	44	175.0
Hollanti	25	41	64.0
Belgia	27	43	59.3
Italia	26	44	69.2
Espanja	22	41	86.4
Portugal	22	35	59.1
Kreikka	22	38	72.7
Yhdysvallat	18	31	41.9
Jugoslavia	20	33	65.0
Neuvostoliitto	7	24	242.9
Puola	20	29	45.0
Romania	16	26	62.5
Tšekkoslovakia	13	26	100.0
Unkari	19	22	15.8

Ylläoleva taulukko osoittaa useitakin seikkoja. Ensinnäkin järjestöjen päällekkäisyys on useiden valtioiden kanssa suhteellisen korkea, esim. Belgia ja Ranska olivat v. 1951 jäseninä kaikissa niissä järjestöissä missä Suomikin. Miltei vastaava oli tilanne myös v. 1966 osalta. Näyttää siltä, että Suomellakin on järjestöjäsenyyksien päällekkäisyys kaikkein voimakkain kahdentyyppisten valtioiden kanssa; yhtäältä pohjoismaiden ja toisaalta sellaisten valtioiden kanssa, jotka osallistuvat yleensäkin aktiivisesti kansainvälisiin järjestöihin (Ranska, Belgia, Länsi-Saksa ja Englanti). Yhteisten jäsenyyksien määrä on lisääntynyt erittäin voimakkaasti paitsi Neuvostoliiton myös Länsi-Saksan kanssa, mutta tämä johtunee sängen suurelta osin siitä, että Länsi-Saksan järjestöjäsenyyksien lisääntyminen on yleensäkin ollut erittäin voimakasta sen päästyä irtautumaan sen ympärillä vielä 1950-luvun alussa vallinneesta poliittisesta tyhjiöstä. Vuonna 1966 Länsi-Saksa oli yhteisten järjestöjäsenyyksien määrän osalta verrattavissa muihin EEC-maihin. Taulukossa 6 esitettyä informaatiota voidaan tiivistää jakamalla siinä esiintyvät maat neljään luokkaan: EEC-mai-

hin, EFTA-maihin, sosialistisiin valtioihin, jolloin 'muut valtiot' (Yhdysvallat, Espanja ja Kreikka) jää eräänlaiseksi kaatoluokaksi (esitetyt luvut ovat keskiarvoja).

Taulukko 7. Yhteisten järjestöjäsenyyksien määrä maaryhmittäin

Maaryhmä	1951	1966	Lisäys, %
EEC-maat	24.2	43.2	86.1
EFTA-maat	23.0	40.4	77.3
Sos. valtiot	15.8	26.7	88.5 (72.1)
Muut	20.7	36.6	67.0

Suomella on ollut keskimäärin eniten yhteisiä jäsenyyksiä EEC-maiden kanssa, EFTA-maat ovat seuraavina ja sosialistiset valtiot viimeisinä (luokka 'muut' on jätetty heterogeenisuutensa vuoksi tulkinnan ulkopuolelle). Yhteisten jäsenyyksien keskimääräinen kasvuvauhti on ollut voimakkainta sosialististen valtioiden kanssa, mutta jos tästä luvusta eliminoidaan Neuvostoliiton kanssa yhteisten järjestöjen määrässä tapahtunut voimakas kasvu, joka johtuu osittain pienestä lähtöarvosta (seitsemän yhteistä jäsenyyttä v. 1951), niin muiden sosialististen maiden arvo, joka on ilmoitettu taulukossa suluissa, jää kaikkein pienimmäksi ja kärkeen nousevat tässäkin tapauksessa EEC-valtiot. Tämä seikka kumoaa sen taulukosta 5 mahdollisesti tehtävän johtopäätöksen, jonka mukaan Suomella olisi suhteellisen paljon yhteisiä jäsenyyksiä Yhdysvaltojen kanssa. Taulukko 6 osoittaa, ettei tämä pidä paikkaansa, vaan Suomi on tässä suhteessa suuntautunut nimenomaan EEC:n jäsenvaltioihin.

Bruce M. Russettin suorittama laaja faktorianalyysi antoi vastaavantyyppisiä tuloksia. Suomi sijoittui sängen selvästi Länsi-Euroopan faktorille, mutta toisaalta kaikki muut pohjoismaat saivat samalla faktorilla voimakkaampia latauksia kuin Suomi.²⁰ Yhteisten jäsenyyksien määrää voidaan analysoida myös hieman erilaisilla menetelmillä. Steven B r a m s on soveltanut vastaavaan vuodelta 1964 peräisin olevaan aineistoon RA-indeksiä (Index of Relative Acceptance), jonka avulla voidaan tarkastella vuorovaikutuksen suuntautumisen suhteellisia preferenssejä sen jälkeen, kun vuorovaikutuksen kokonaisvolyymien tai -arvon — tässä tapauksessa järjestöjäsenyyksien kokonaismäärän — vaikutus on eliminoitu. Suomen osalta suhteellisen hyväksymisen indeksi sai korkeimman arvon Puolan, Ruotsin, Norjan, Romanian ja Iranin kanssa.²¹ Tämä havainto antaa tukea sille olettamukselle, että yhteisten järjestöjäsenyyksien määrä EEC-maiden kanssa johtuu suurelta osin siitä, että näillä mailla on yksinkertaisesti paljon jäsenyyksiä, joiden kautta muodostuu linkkejä myös Suomen kanssa. Tämä havainto ei kuitenkaan poista sitä tosi-seikkaa, että Suomen järjestöjäsenyydet ovat jakautuneet epätasaisesti.

4.2. Suuntautuminen toimintasektoreittain

Paitsi tasoittain voidaan järjestöjäsenyyksien suuntautumista tarkastella myös toimintasektoreittain, kuten kahdessa seuraavassa taulukossa on tehty:

Taulukko 8. Järjestöjen toimintasektori, 1951 ²²

Sektori	Kaikki järjestöt	Suomen jäsenyydet	Erotus
Taloudellinen	35.3	29.7	5.6
Sosio-kulttuurinen	19.3	22.2	-2.9
Koordinoiva	29.4	48.1	-18.7
Sotilaallinen	5.9	0.0	5.9
Poliittinen	10.1	0.0	10.1
	100.0 (N = 119)	100.0 (N = 27)	

Aivan vastaavanlainen taulukko voidaan laatia myös v. 1966 osalta.

Taulukko 9. Järjestöjen toimintasektori, 1966

Sektori	Kaikki järjestöt	Suomen jäsenyydet	Erotus
Taloudellinen	46.4	40.0	6.4
Sosio-kulttuurinen	16.7	20.8	-4.1
Koordinoiva	23.9	35.8	-11.9
Sotilaallinen	5.3	0.0	5.3
Poliittinen	7.7	3.4	4.3
	100.0 (N = 209)	100.0 (N = 60)	

Kummassakin taulukossa on nähtävissä aivan selvä linja: Suomi on yliedustettuna sosio-kulttuurisissa ja koordinoivissa kansainvälisissä järjestöissä ja vastaavasti aliedustettuna taloudellisissa, poliittisissa ja sotilaallisissa järjestöissä. Tämä havainto voitaneen jälleen liittää puolueettoman maan rooliin. Toimimalla epäpoliittisissa, suurelta osin teknisiä asioita käsittelevissä järjestöissä ei jouduta ottamaan kantaa poliittisiin ongelmiin, jolloin puolueettomuudella ei ole kovinkaan suurta mahdollisuutta vaarantua. Tämä seikka tulee vielä ilmeisemmäksi, kun muistetaan, että Suomen jäsenyydet keskittyvät lisäksi miltei yksinomaisesti globaaliin järjestöihin. Toisaalta ylliedustettuna olo teknisissä järjestöissä saattaa merkitä sitä, että puolueettoman maan potentiaalinen asema sillanrakentajana vaikeutuu.²³

Eräänlaiseksi vastapainoksi tälle argumentille voidaan heittää se eräiden tutkijoiden esittämä käsitys, jonka mukaan juuri tämäntyyppiset funktionaaliset

järjestöt ovat sangen keskeisessä asemassa kansainvälisten järjestöjen järjestelmässä. Evan Luardia lainatakseni:

These studies tend to confirm the assumption, often made in the past, that a development in power is more easily brought about in organization concerned with functional and economic activities than those that are concerned over the ultimate questions of war and peace.²⁴

Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan mahdollista ryhtyä tarkastelemaan tarkemmin näiden argumenttien paikkansapitävyyttä ja niiden suhteita. Tarkasteltaessa järjestöjen toimintasektoreissa tapahtuneita muutoksia havaitaan jälleen se, kuinka Suomen jäsenyydet noudattelevat sangen tarkasti samoja linjoja kuin kaikissa järjestöissä tapahtuneet muutokset. Ainoana poikkeuksena ovat poliittiset järjestöt, joiden suhteellinen osuus on lievästi vähentynyt, kun se Suomen kohdalla on lisääntynyt Suomen liityttyä 1950-luvun puolivälissä kahteen jossain määrin poliittista luonnetta omaavaan järjestöön (YK ja Pohjoismaiden neuvosto).

4.3. Järjestöjen sisäinen stratifikaatio

Ennenkuin lähdetään esittämään tuloksia eri järjestötyyppien sisäisestä stratifikaatiosta kannattanee lyhyesti pohtia sitä, mitä erityyppiset vaihtoehdot merkitsevät. Ensiksikin käytetyn indeksin teoreettinen vaihteluväli on nollan ja kakkosen välillä. Minimi saavutetaan silloin, kun kaikki jäsenvaltiot kuuluvat samaan rankiluokkaan. Jos Suomen jäsenyydet keskittyvät sellaisiin järjestöihin, joiden sisäinen stratifikaatio on suuri, niin se merkitsee suurelta osin sitä, että näissä järjestöissä on mukana ainakin muutamia kehitysmaajäseniä. Joku saattaa tulkita tämän positiiviseksi sen sisältäessä yhteistyötä kehitysmaiden kanssa, mutta yhtä hyvin voidaan puhua dominanssisuhteesta, jota Suomi on tukemassa. Jos taas niiden järjestöjen, joissa Suomi on mukana, sisäinen stratifikaatio on pieni, niin kyseessä on yhteistyö suhteellisen samanarvoisten valtioiden kanssa ja dominanssisuhde on muuttunut vaikutussuhteeksi (influence relation).²⁵

Taulukossa on esitetty sisäistä stratifikaatiota kuvaavien indeksien arvot kummaltakin tutkimuksen kohteena olevalta vuodelta:

Taulukko 10. Järjestöjen sisäinen stratifikaatio, 1951 ja 1966

Vuosi	Kaikki järjestöt	Suomen jäsenyydet	Erotus
1966	0.89	0.85	0.04
1951	0.83	0.78	0.05
Erotus	0.06	0.07	

Aluksi voidaan todeta, että sisäinen stratifikaatio on lievästi lisääntynyt kummankin tyyppisissä järjestöissä, Toisaalta havaitaan myös se, että Suomen jäsenyydet keskittyvät järjestöihin, joiden sisäinen stratifikaatio on keskimääräistä lievästi pienempi. Kytkeytyä edelläesitettyyn teoretisointiin tämä merkitsee sitä, että Suomen jäsenyydet ovat keskimääräistä hieman lähempänä samanarvoisten toimijoiden mallia.

Tätä johtopäätöstä täytyy kuitenkin yrittää kvalifioida tietyiltä osin, ts. taulukoinneissa täytyy ottaa huomioon myös järjestöjen toimintatase ja niiden toimintasektori. Eräänä syynä toimintatason vakioimiseen on se, että ainakin v. 1966 subregionaaliset ja regionaaliset järjestöt olivat vähemmän stratifioituneita kuin muiden toimintatasojen järjestöt.²⁶ Tapausten vähäisyyden vuoksi on toimintatasoja jouduttu kombinoimaan ja se on suoritettu siten, että yhtäältä subregionaaliset ja regionaaliset järjestöt ja toisaalta transregionaaliset ja globaaliset järjestöt on yhdistetty (edellisen luokan merkinä on I ja jälkimmäisen II).

Taulukko 11. Järjestöjen sisäinen stratifikaatio toimintatasoittain

	1951		1966	
	I	II	I	II
Kaikki järjestöt	0.89	0.79	0.85	0.93
Suomen jäsenyydet	0.67	0.79	0.43	0.90
Erotus	0.22	0.00	0.42	0.03

Taulukosta havaitaan välittömästi, että transregionaalisissa ja globaalisissa järjestöissä ei kaikkien järjestöjen ja Suomen jäsenyyksien välillä ole juuri lainkaan eroja, joten voidaan todeta, ettei Suomi tässä suhteessa poikkea järjestökentän kokonaiskuvasta. Sen sijaan subregionaalisissa ja regionaalisissa järjestöissä erot ovat todella huomattavia siten, että Suomi osallistuu keskimääräistä selvästi tasa-arvoisempiin järjestöihin. Tämä seikka johtuu pääasiassa siitä, että Suomi osallistuu näillä tasoilla globaalisesti katsoen täysin tasa-arvoiseen organisatoriseen yhteistyöhön ja tämän seikan vaikutusta on edelleen lisäämässä se, että Suomi on jäsen vain muutamissa näiden tasojen järjestöissä. Sisäisen stratifikaation väheneminen niissä subregionaalisissa ja regionaalisissa järjestöissä, joissa Suomi on mukana, johtuu pohjoismaisen organisatorisen yhteistyön aktivoitumisesta.

Jos halutaan tarkastella lähemmin muutosta ja sen suuntaa, niin voidaan rakentaa seuraava taulukko:

Taulukko 12. Stratifikaation muutokset, 1951—1966

	I		II	
	Kaikki järj.	Suomen jäs.	Kaikki järj.	Suomen jäs.
1951	0.89	0.67	0.79	0.79
1966	0.85	0.43	0.93	0.90
Erotus	0.04	0.24	-0.14	-0.11

Taulukko 12 osoittaa sängen selvästi sen, että ykkösryhmään kuuluvien järjestöjen kohdalla on tasa-arvoistuminen — dominanssin väheneminen — nopeampaa niissä järjestöissä, joissa Suomi on mukana, kun taas kakkosryhmään kuuluvien järjestöjen kohdalla eriarvoistuminen — dominanssin lisääntyminen — on lievästi hitaampaa. Suomi siis menee muutosten mukana, mutta se on kuitenkin osaltaan viemässä tilannetta hyväksyttävämpään suuntaan, ts. vähentämässä dominanssia tai estämässä sen lisääntymistä.

Sisäistä stratifikaatiota kannattanee tarkastella myös toimintasektoreittain ja katsoa, poikkeavatko ne järjestöt, joissa Suomi on mukana jollain tavoin kaikista järjestöistä:

Taulukko 13. Stratifikaatio toimintasektoreittain, 1951

	Kaikki järjestöt	Suomen jäsenyydet	Erotus
Taloudellinen	0.76	0.77	-0.01
Sosio-kulttuurinen	0.98	0.81	0.17
Koordinoiva	0.88	0.76	0.12
Sotilaallinen	0.79	—	—
Poliittinen	0.81	—	—

Ennen kuin siirrytään tulosten tulkintaan tarkastellaan samaa ongelmaa myös v. 1966 osalta:

Taulukko 14. Stratifikaatio toimintasektoreittain, 1966

	Kaikki järjestöt	Suomen jäsenyydet	Erotus
Taloudellinen	0.81	0.83	-0.02
Sosio-kulttuurinen	0.85	0.84	0.01
Koordinoiva	0.84	0.87	-0.03
Sotilaallinen	1.00	—	—
Poliittinen	0.78	0.86	-0.08

Vuonna 1951 tilanne oli se, että sosio-kulttuurisella ja koordinoivalla sektorilla toimivissa järjestöissä Suomi oli mukana keskimääräistä vähemmän stratifioituneissa järjestöissä ja siten yhteistyössä keskimääräistä tasa-arvoisempien valtioiden kanssa. Sen jälkeen tilanne on kuitenkin muuttunut ja järjestöt, joissa Suomi on jäsenenä ovat yleensä sisäisesti enemmän polarisoituneita, vaikkakaan keskimääräisten stratifikaatioarvojen erotukset eivät v. 1966 osalta ole kovin suuria. Tämä suuntaus johtuu paitsi Suomen liittymispolitiikasta myös siitä, että järjestöt, joissa Suomi on ollut jäsenenä ovat muuttuneet enemmän stratifioituneiksi uusien kolmannen maailman valtioiden tultua niiden jäseneksi.

Kansainvälisten järjestöjen sisäisen stratifikaation analyysi osoittaa pääpiirteissään sen, että Suomi osallistuu yleensä sellaisiin kansainvälisiin järjestöihin, joiden sisäinen stratifikaatio on keskimääräistä pienempi. Erityisen korostunut tämä tendenssi on regionaalisten ja subregionaalisten järjestöjen kohdalla sekä v. 1951 sosio-kulttuurisissa ja koordinoivissa järjestöissä. Näissä järjestöissä kehitys on tosin vienyt dominanssin tukemisen suuntaan. Muissa kuin mainituissa järjestötyypeissä kaikkien järjestöjen ja Suomen jäsenyyksien erot ovat suhteellisen pieniä.

5. Eräitä implikaatioita

Ensimmäinen havainto, joka edellä esitetyistä tuloksista voidaan tehdä on se, että Suomi liittyy loppujen lopuksi suhteellisen heikosti hallitusten välisten järjestöjen verkkoon ja tämä pätee erityisesti muiden paitsi globaalisten järjestöjen kohdalla. Eräs mahdollinen selitys tähän on, maantieteellisen aseman ohella, puolueettomuuden asettamat rajoitukset. Tältä argumentilta vie pohjaa pois kuitenkin se havainto, että Suomen järjestöllinen vuorovaikutus tapahtuu jäsenyyksien osalta lähinnä EEC-valtioiden kanssa. Voitaneen lähteä siitä premissistä, että aktiivisen kauden alettua Suomen ulkopolitiikassa olisi syytä pyrkiä lisäämään myös järjestöjäsenyyksien lukumäärää ja päästä tätä kautta vaikuttamaan kansainväliseen päätöksentekoon. Nämä jäsenyydet olisi kuitenkin valittava harkiten ja liityttävä joko sellaisiin järjestöihin, joissa on jäseniä sekä sosialistisista että kapitalistisista valtioista tai sitten sellaisiin järjestöihin, jonka jäsenet ovat kaikki sosialistisia valtioita (tällä hetkellä Suomi ei ole jäsenenä yhdessäkään tällaisessa järjestössä). Tämä suunnanmuutos vahvistaisi Suomen mahdollisuuksia toimia sillanrakentajana eräänlaisella infrastruktuurin tasollakin.

Suomella on tätä nykyä suhteellisen vähän jäsenyyksiä kolmannen maailman valtioiden kanssa ja olemassaolevat jäsenyydet keskittyvät sellaisiin järjestöihin, joissa ovat mukana myös Länsi-Euroopan entiset siirtomaavaltiot. Tämänäyttypisiä jäsenyyksiä tuskin on syytä lisätä, sillä tällaisissa järjestöissä

Suomi olisi ilmeisesti mukana vain legitimoimassa näiden valtioiden harjoittamaa politiikkaa. Järkevämpää toimintaa Suomen kannalta olisi tukea ja rohkaista kolmannen maailman valtioita perustamaan omia järjestöjään, joissa teollisuusmaat eivät ole mukana. Tällaisia järjestöjä oli v. 1966 vain kuusi kappaletta.²⁷ Vahvistamalla kehitysmaiden välistä järjestöverkkoa päästäisiin eräänlaiseen neuvottelumalliin, jossa kehitysmaiden järjestöt toisella puolen ja teollisuusmaiden toisella voisivat, tunnustaen vallitsevan intressiristiriidan, neuvotella syntyneistä ongelmista. Tällä tavalla päästäisiin hie- man vastaavanlaiseen tilanteeseen kuin joka nyt vallitsee työntekijöiden ja työnantajien järjestöjen välillä kansallisella tasolla.²⁸

Suomen järjestöjäsenyyksien suhteellisen vähäisellä määrällä on vielä eräs implikaatio, joka kannattanee mainita. Uolevi Arosalo havaitsi eräässä kausaalianalyttisessä tutkimuksessa, että virallisten (IGO) ja yksityisten (INGO) järjestöjen jäsenyydet edistävät monikansallisten yritysten leviämistä sellaisiin maihin, joissa on paljon ko. jäsenyyksiä. Suomen kannalta tilanne on tämän tuloksen kanssa sangen kongruentti sikäli, että Suomessa toimi v. 1968 vain 140 monikansallista liikeyritystä, joka on Länsi-Euroopassa toiseksi pie- nin luku Kyproksen jälkeen.³⁰ Jos Arosalon tutkimustulos on validi, niin jär- jestöjäsenyyksien lisääminen lähinnä Länsi-Euroopan suuntaan merkitsisi samalla monikansallisten liikeyritysten yhä taajempaa saapumista Suomeen.

Järjestöjen sisäisen stratifikaation tarkastelun yhteydessä havaittiin, että Suomi on suuntautunut 'järjestöpolitiikassa' yhteistyöhön tasa-arvoisten valtioiden kanssa hieman useammin kuin mitä muut maat ovat tehneet. Tältä kannalta katsottuna voidaan todeta, että Suomi on jo tähän mennessä nou- dattanut jossain määrin sitä suositusta, jonka mukaan Suomen ei pitäisi liit- tyä ainakaan kovin laajasti sellaisiin järjestöihin, joissa on kehitysmaajäseniä. Per Olav Reinton havaitsi Latinalaista Amerikkaa ja sen rakennetta kos- kevassa tutkimuksessaan, että keskitason toimijoilla on arvioitua suurempi merkitys tietyn järjestelmän rakenteen muotoutumisessa.³¹ Tällä perusteella voidaan olettaa Suomella olevan hyvät mahdollisuudet pyrkiä vaikuttamaan eurooppalaisen järjestelmän nyt muutostilassa olevan rakenteen muotoon. Eräs vaikutuskeino on kansainvälisten järjestöjen — sekä virallisten että yksityisten — jäsenyydet ja tietysti myös näissä järjestöissä harjoitettu politiikka.

LÄHDEVIITTEET

¹ Mylly, Juhani (toim.), Suomi ja kansainväliset järjestöt. Poliittisen historian laitos, Turun yliopisto, Julkaisuja C:4. Turku 1970. Tämän kirjan arvioinnista ks. Väyrynen, Raimo, Suomi ja YK, mitä muuta? Aamulehti 28.11.1970.

² Ks. Väyrynen, Raimo, International Organizations and the International System. Some Preliminary Approaches. University of Tampere, Institute of Political Science,

Research Reports 14. 1970a ja Väyrynen, Raimo, Stratification in the System of International Organizations. *Journal of Peace Research* 4. 1970b, 291—309. Näissä tutkimuksissa on esitetty useita sellaisia yksityiskohtia, joihin tässä artikkelissa ei lainkaan puututa. Epäselvyyksien sattua lukijaa pyydetään turvautumaan yllämainittuihin lähteisiin.

³ Näistä tarkemmin ks. Väyrynen mt. 1970a, 8—12 ja Väyrynen ma. 1970b, 291—92.

⁴ Vrt. Deutsch, Karl W., Supranational Organizations in the 1960's *Journal of Common Market Studies*. 3, 1962, 212—18 ja Etzioni, Amitai, Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces. New York 1965.

⁵ Mielenkiintoista tutkimusta ylikansallisuuden komponenteista ja sen toteutumista Euroopan talousyhteisössä ks. Lindberg, Leon & Scheingold, Stuart, *Europe's Would-Be Polity*. Englewood Cliffs 1970.

⁶ Vellut, Jean-Luc, Smaller States and the Problem of War and Peace: Some Consequences of the Emergence of Smaller States in Africa. *Journal of Peace Research* 3, 1967, 252—69.

⁷ Tästä tarkemmin Väyrynen 1970b, 292.

⁸ Tämä taulukko on koottu seuraavista lähteistä: Wallace, Michael & Singer, David, Intergovernmental Organization in the Global System, 1815—1964: A Quantitative Description. *International Organizations* 2, 1970, 239—87 ja Singer, David & Wallace, Michael, Intergovernmental Organization and the Preservation of Peace, 1816—1964: Some Bivariate Relationships. *International Organizations* 3, 1970, 520—547.

⁹ Ks. Russett, Bruce, *International Regions and the International System. A Study in Political Ecology*. Chicago 1967.

¹⁰ Tiedot on poimittu teoksesta Gleditsch, Nils Petter, *Norge i verdenssamfunnet. En statistisk håndbok*. Oslo 1970, 61—66.

¹¹ Skjelsbaek, Kjell, Location of Headquarters of International Organizations (1960—1968). *International Associations*, Jan. 1970, 36—37.

¹² Näiden seikkojen valossa ei olekaan ihmeellistä, että Suomi on luettu Länsi-Euroopan organisaatiojärjestelmän periferiaan, vaikka jako onkin tapahtunut kapeamilla kriteereillä, ks. Miller, Lynn, *Regional Organizations and Subordinate Systems*, Cantori, Louis & Spiegel, Steven (eds.), *The International Politics of Regions. A Comparative Approach*. Englewood Cliffs 1970, 369 ja 376.

¹³ Suomen järjestöjäsenyyksien kokonaismäärät eroavat tässä ja muissakin taulukoissa Singerin ja Wallacen esittämistä (ks. taulukko 1) sen vuoksi, että Singer ja Wallace yhtäältä ja *Yearbook of International Organizations* toisaalta käyttävät erilaisia kriteereitä. Pääerona on se, että S & W ovat ottaneet mukaan myös bilateraaliset järjestöt, kun taas YIO huomioi vain sellaiset järjestöt, joissa on vähintään kolme jäsentä.

¹⁴ Ks. Hveem, Helge, *Foreign Policy Thinking in the Elite and General Population*. *Journal of Peace Research* 2, 1968, 146—70 ja Väyrynen, Raimo, *On the Definition and Measurement of Small Power Status*. *Cooperation and Conflict* 2, 1971, 91—102.

¹⁵ Aineiston esittänyt Gleditsch mt. 1970, 61—66.

¹⁶ Ks. esim. Jaakola, Vesa, *Suomen vuorovaikutuksen puolueettomuus*, Mikkonen, Pirjo (toim.), *Rauhantutkimus tänään II*. Tampere 1970, 72—91.

¹⁷ Ks. esim. Linnamo, Jussi, *Keskinäisen Taloudellisen Avun Neuvosto eli SEV*. *Ydin* 5, 1970, 17—18.

¹⁸ Tästä parametrasta tarkemmin ks. Väyrynen mt. 1970a, 28—30.

¹⁹ Russett mt. 1967, 98.

²⁰ Sama, 103—104.

²¹ Brams, Steven, *Diplomatic Exchange, Trade and Common Membership in*

Intergovernmental Organizations: Statistics and Tables. University of Syracuse, June 1965 (moniste), 18.

²² Järjestöjen ja funktioiden lukumäärät eroavat eri taulukoissa toisistaan sen vuoksi, että mukana on useita monifunktioisia järjestöjä.

²³ 'Sillanrakentajateorioista' ks. esim. Benko, Valdo, Theses on European Security. Review of International Affairs, No. 471, 1969, 1—4.

²⁴ Luard, Evan, Conclusions, Luard, Evan (ed.), The Evolution of International Organizations. London 1966, 325—26. Ks. myös Kriesberg, Louis, U.S. and U.S.S.R. Participation in International Non-Governmental Organizations, Kriesberg, Louis (ed.), Social Processes in International Relations, New York 1968, 468—87.

²⁵ Laajempaa analyysia tämäntyyppisestä teoriasta ks. Reinton, Per Olav, International Structure and International Integration. The Case of Latin America. Journal of Peace Research 4, 1967, 334—65.

²⁶ Ks. Väyrynen ma. 1970b, 296—97.

²⁷ Ks. Väyrynen 1970a, 14.

²⁸ Yleisestä teoriasta ks. Galtung, Johan, A Structural Theory of Integration. Journal of Peace Research 4, 1968, 388—91 ja sovellettuna kansainvälisten järjestöjen järjestelmään Väyrynen ma. 1970b, 297—98 ja 303—305.

²⁹ Arosalo, Uolevi, A Model of International Interaction in Western Europe. Journal of Peace Research 4, 1970, 251—52; sama suomeksi Eräs malli kansainväliselle vuorovaikutukselle Länsi-Euroopassa, Mikkonen, Pirjo (toim.), Rauhantutkimus tänään II. Tampere 1970, 103—104.

³⁰ Yearbook of International Organizations 1968—1969, 1189—1214, tarjoaa erittäin hyödyllistä tietoa monikansallisten liikeyritysten levinneisyydestä. Ks. myös Feld, Werner, Political Aspects of Transnational Business Collaboration in the Common Market. International Organizations 2, 1970, 209—38.

³¹ Reinton ma. 1967, 353—55.