

ROBERT W. COX — HAROLD K. JACOBSON, **The Anatomy of Influence. Decision making in international organization.** Yale University Press, New Haven, 1973. 497 s.

Politologinen kansainvälisiä organisaatioita koskeva tutkimus on ollut aina Hovetin ja Alker-Rusettin päivistä lähtien pääasiassa äänestystutkimusta taikka sitten organisaatioiden päätöksenteon muodolliseen säännöstöön liittyvää. On siis toisaalta selvitetty organisaation sisäistä päätöksentekosäännöstöä tai sisäistä »setting»iä ja toisaalta päätöksentekoprosessien tulosta eli äänestysryhmittymiä.

Coxin ja Jacobsenin kahdeksaa YK-perheeseen kuuluvaa organisaatiota koskeva teos pyrkii kiinnittämään päähuomionsa päätöksenteossa tapahtuvaan vaikuttamiseen kansainvälisissä organisaatioissa. Mukana tarkastelussa ovat ITU, ILO, UNESCO, WHO, IAEA, IMF, GATT sekä UNCTAD. Tekijöiden mukaan kirjassa pyritään ymmärtämään vaikuttamisen lähteitä ja keinoja tarkasteltavien organisaatioiden puitteissa. Kirjassa kansainväliset organisaatiot käsitetään poliittisiksi järjestelmiksi, jotka muodostavat omat vallankäyttäjärjestelmänsä.

Cox ja Jacobson luovat tutkijaryhmänsä jäsenille viitekehyksen, joka koostuu organisaatioiden funktioiden, rakenteen ja historiallisen kehityksen luomasta perustasta. Tähän kon-

tekstiin sijoitetaan sitten vuorovaihtuksen analyysin peruslähtökohdat. Tällöin on päädytty ratkaisuun, jonka mukaan päätökset luokitellaan eri tyyppisiin päätöskokonaisuuksiin. Tekijät olettavat, että päätöstilanteiden jakaminen seitsemään päätöksentekotyyppiin voi antaa ratkaisun myös kartoitettaessa vaikuttamista päätöksentekojärjestelmässä.

Vaikuttaminen päätöksentekojärjestelmässä nähdään tällöin olennaisesti päätöksentekotyyliin tai päätöstyyppiin kuuluvaksi. Tätä analyysin muotoa Cox ja Jacobson kutsuvat taksonomiseksi analyysiksi. Päätösten taksonomia perustuu siis esillä olevien asiakokonaisuuksien luonteeseen, taksonomian käyttöä perustellaan myös sillä, että tutkimuksen vertailevan luonteen takia se mahdollistaa päätösten luokittelun yleispätevästi.

Coxin ja Jacobsonin mukaan päätöksentekotyylin perusteella päätökset voidaan kansainvälisissä organisaatioissa jakaa seuraaviin pääluokkiin: edustuksellisuuteen liittyvät päätökset (uusien jäsenten hyväksyminen, erilaisten elinten ja sihteeristön valinta), symboliset päätökset (liittyvät organisaation omaksumiin päämääriin tai ideologioihin), rajaamispäätökset (liittyvät organisaation suhteisiin muihin organisaatioihin tai kv järjestelmään), ohjelmalliset päätökset (organisaation resurssien allokointi eri tyyppisten toimintavaihtoehtojen kesken), säännöstöä luovat päätökset (säännöt, jotka liittyvät lähinnä organisaation substantiiviseen toimintaan), säännösten toimeenpanoon liittyvät päätökset sekä operationaaliset päätökset, jotka merkitsevät puhtaasti toimeenpanoon liittyviä konkreettisia toimintoja.

Päätösten luokittelu Coxin ja Jacobsonin kategorioihin ei näytä mitenkään mahdollottomalta, ainakin jako on operationaalistettavissa. Eri asia kuitenkin on se, onko jakoperuste kovinkaan mielekäs. Päätökset on jaettu varsin mekanistisesti ja lähtökohtana on ollut pelkästään se ajatus, että organisaation toiminta pelkistyy aikaansaatuihin päätöksiin ja että päätökset luonnehtivat samalla organisaation tehtävää ja merkitystä kansainvälisessä järjestelmässä.

Erityisen korostettuina tulevat mekanistisen päätöstaksonomian heikkoudet esille kun ryhdytään tarkastelemaan organisaatioiden »ym-

peristön» eli kansainvälisen järjestelmän panna vaikuttamisessa. Kenelläkään ei liene suuremmalti huomauttamista Coxin ja Jacobsonin näkemykseen:

»International organizations are thought of in this study as systems that are not fully autonomous, but rather are subject to environmental forces that become major constraints upon and determinants of decisions.»

Tämän määritelmän ja lähtökohdan perusteella olisi odottanut, että tekijät olisivat lähteneet taksonomiaansa laatimaan kansainvälisen järjestelmän kautta eikä suinkaan päätöksentekotyylin perusteella. Kansainvälisen järjestelmän ja päätöksentekotyylin väliset yhteykset jäävät teoksessa kokonaan perusteita vaille.

Määritellessään ympäristöä tutkimuksessaan Cox ja Jacobson toteavat käsittelevänsä ympäristöä valtioon liittyvin käsittein koska valtio on primaarinen toimija kansainvälisessä järjestelmässä. Tätä taas kuvaavat sellaiset valtion tehtäväalueet kuin henkisten ja fyysisten resurssien mobilisointi. Tekijöiden mielestä valtiot myös ainoana toimijoina voivat tulla kansainvälisten organisaatioiden jäseniksi. Tutkittavien organisaatioiden osalta tämä pitääkin muodollisesti paikkansa. Kuitenkin jo käsillä olevan teoksen ympäristöä koskevassa määrittelyssä olisi ollut välttämätöntä selvittää valtion osuutta kansainvälisessä järjestelmässä sekä edes jossakin määrin osoittaa kiinnostusta valtion rooliin esimerkiksi sellaisissa tutkittavissa organisaatioissa kuin ILO, IMF, GATT tai UNCTAD. Tekijöiden omaksumalla käsitteistöllä tämä analyysi olisi tullut mahdolliseksi, siksi se myös ehkä on jätetty pois.

Kun ympäristöä karakterisoivat valtioon liittyvät determinantit ja relaatiot on ympäristöä kuvaamaan valittu traditionaaliset GNP, väkiluku, ydinaseiden omistus ja *prestige*, jotka muodostavat vallan stratifikaatioindeksin. Muina ympäristöä kuvaavina muuttujina on tutkimukseen otettu jako »competitive — mobilizing — authoritarian — nonindependent» — valtioihin, joka on varsin tuttu amerikkalaisesta kansainvälisen politiikan kirjallisuudesta. Edelleen ympäristöön liittyvät valtioiden väliset konfliktulottuvuudet. Tämä ympäristön eli

kansainvälisen järjestelmän kuvausjärjestelmä noudattelee siis varsin tavanomaista tyyliä kansainvälisen systeemin toiminnasta. Siitä puuttuvat täysin kaikki liberaalin kansainvälisen politiikan tutkimuksen painottamat piirteet, siihen ei sisälly minkäänlaista dynaamisuutta, se ei mitenkään huomioi konkreettisia valtasuhteita ja vallankäytön piirteitä kansainvälisessä järjestelmässä.

Tutkimuksen viitekehyksen muovaama maailmankuva sisältää kaikki tyypillisimmät amerikkalaisen tutkimuksen stereotyyptit, esim. taloudellisen kanssakäymisen mukanaan tuoman konvergenssin kilpailujärjestelmää kohti. Samaan ajatuskulkuun liittyy myös eräs tutkimuksen kuudesta perushypoteesista, jonka mukaan monikansallisen liikeyrityksen malli edustaa vaihtoehtoista organisaatiomallia tulevaisuutta varten.

Varsinainen kahdeksaa kansainvälistä organisaatiota koskeva analyysi tapahtuu kuitenkin organisaation osalta korrektisti, valittu taksonominen analyysi osoittautuu varsin sopivaksi tarkoitukseensa siinä mielessä, että se mahdollistaa vertailun organisaatioiden välillä. Eri asia luonnollisesti taas on se, ettei analyysitavalla kovinkaan vakuuttavasti kyetä vaikuttamista analysoimaan. Tutkimustuloksista ensimmäisenä tekijät vetävät esille tunnetun tosiasian, että »kilpailevat läntiset valtiot» ovat määrääviä kaikissa organisaatioissa, jopa niin, ettei UNCTADin ja IMF:n välille saatu tässä suhteessa juuri minkäänlaista eroa!

Tuloksina esitetään myös kollektiivisen kolonialismin ilmeneminen, joka merkitsee sitä, että tutkitut organisaatiot ovat ottaneet huolehtiaksensa osittain samoista tehtävistä, joita koloniaalisilla järjestelmillä oli. Kansainvälisten organisaatioiden tutkijoille kirja antaa kylä kiistämättä hedelmällisiä hypoteesejä etenkin päätöksentekojärjestelmän ja organisatorisen ideologian suhteesta. Lopputiivistelmänä voidaan kirjasta lainata esimerkiksi seuraavaa:

»In this perspective, international organizations are sensitive communication networks within which the power holders in world affairs have been responsive to signals from the less powerful without abandoning the control of action to them.»

Tuloksiltaan kirja on kiistämättä antoisa vaikka sen tutkimusasetelman avulla ei voidaakaan antaa vastausta siihen ongelmaan, johon otsikko viittaa. Se ei anna kuvaa vaikuttamisen anatomiaa vaan vaikuttamisen tuloksista.

Esko Antola