

MAAILMANPOLITIIKAN »SYVÄRAKENTEITA» JA FUNKTIONALISMIA

Kansainvälisten organisaatioiden länsimaisessa tutkimuksessa on viime vuosina varsin näkyvästi pyritty hakemaan 1970-luvun kansainväliseen systeemiin sopivaa perspektiiviä tilanteessa, jossa monet systeemin muutokset ja kriisit ovat pakottaneet uudelleenarviointeihin. Luonteenomaista on tällöin näyttänyt olevan teoreettinen hapuilu ja hajoaminen. Teorointi tuntuu yleensä olevan sangen varovaista ja eräässä mielessä vaatimatonta: esitellään tapoja hahmottaa kansainvälisen organisoitumisen kenttää, kritisoidaan niitä ja operoidaan erilaisilla typologioilla. Mielenkiintoista on kuitenkin se, että tässä keskustelussa voidaan erottaa laajempia yhteneviä teemoja.

Valaiseva esimerkki kansainvälisten organisaatioiden tutkimuksen ajankohtaisesta orientoitumisesta on englantilaisten tutkijoiden *Paul Taylorin* ja *A. J. R. Groomin* toimittama teos »International Organisation».¹ Otsikko on teoksen sisältöä ajatellen parhaiten käännettävissä »kansainväliseksi organisoinniksi» tai »organisointumiseksi», sillä käsitellyt teemat levittäytyvät varsin laajasti kansainvälisten suhteiden organisaation ilmiökenttään; ei tarkastella kapeasti vain formaaleja valtioidenvälisiä järjestöjä, vaan huomio suuntautuu myös ei-valtiollisiin organisaatioihin ja (ei-tarkoituksellisiin) empiirisiin tai »behavioiraalisiin» organisaatioihin.

»Any set of patterned interactions implies an element of organisation».

kuten Groom toteaa.² Teoksessa ikäänkuin halutaan osoittaa, että yhteinen kansainvälinen päätöksenteko on mahdollista suhteellisen tehokkaastikin, vaikka muo-

dollisesti kansainväliset organisaatiot eivät olekaan kehittyneet perustajiensa toimomalla tavalla; tai halutaan dramatisoida yleisesti ei-dramaattisiksi koettuja kansainvälisen kanssakäymisen muotoja. Teoksen alaotsikko »a conceptual approach» taas kielii koetusta käsitteellisen keskustelun tarpeesta.

Jännittävää on myös se, että teokseen on tuotu vahvasti »funktionalistiselle» lähestymistavalle suopea suunta. Tämä ilmenee mm. siinä, että *David Mitrany*n funktionalismi nostetaan korkealle jalustalle. Teos onkin selvästi jatkoa toimittajien aiemmalle kirjalle, joka on omistettu kokonaan funktionalismille.³ Tarkastelujen pääpaino kohdistuu kuitenkin kehittyneisiin kapitalistisiin maihin, mikä ei ole harvinaista Taylorin ja Groomin teoksen sukulaisillekaan. Tämä merkitsee myös sitä, että dominanssisuhteet suurin piirtein ignoroidaan. Poikkeuksena on tansanialaisen *Yashpal Tandonin* artikkeli »kolmannen maailman» perspektiivistä kansainvälisiin instituutioihin; hänen kriittistä analyysiansä häiritsee kuitenkin liian mekaaninen sitoutuminen luokka- ja luokkataistelutarkasteluun, jolloin mm. valtion ja kansainvälisen systeemin tasojen merkitys aliarvioidaan.

Organisoinnin muodot

Teoksen keskeistä antia ja sen perusajatuksen ja rakenteen ymmärtämisen kannalta tärkeä on artikkeli, jossa Paul Taylor luokittelee kansainvälistä organisointia koskevia teorioita ja organisoinnin muotoja.⁴ »Teoriat» Taylor jakaa mukautumis-, integraatio- ja konstitutionaalisiin teorioi-

hin. Ajatuksena on ilmeisesti tarkastella niitä siitä näkökulmasta, kuinka pitkälle meneviä muutoksia kansainvälisessä organisoinnissa nähdään ja millä tasolla tutkijan kiinnostus liikkuu: mukautumisteorioissa paino on valtiotason toimissa, integraatioteorioissa taas laajempien yhteisöjen synnyn muutosdynamiikassa, ja konstitutionalistit kiinnittävät huomiota »valmiisiin», ideaaleihin järjestyksiin. Oudolta tuntuu kuitenkin »supranationalismin» käsitteily mukautumistapana; integraatioteorioiden luokka taas on mielestäni venytetty liian laajaksi, kun siihen luetaan »transnationalismi» ja »funktionalismi». Kiistämättä integraatioteorioiden ja funktionalismin yhteyksiä, ainakin funktionalismin klassikko Mitrany näyttää tehneen pesäeroa integraatioteorioihin.

Juuri mukautumisteorioiden kohdalla heijastuu halu laajentaa kansainvälisen organisoinnin tarkastelualuetta. Mukautuminen voi Taylorin mukaan tapahtua viittä eri tietä käyttäen, ja hän haluaa eritoten painottaa useiden organisointimuotojen olemassaoloa kansainvälisten suhteiden käytännössä. Muodot ovat: supranationalismi, koordinointi, harmonisointi, yhteistyö ja assosiaatio. Supranationalismissa valtiot luovuttavat kansainvälisten instituutioiden hoitoon yhteisessä intressissä olevia asia-alueita, jolloin päätöksenteossa noudatetaan enemmistöperiaatetta tai riippumattomilla virkamiehillä on tärkeä rooli. Koordinoinnissa käytetään puolestaan intensiivisiä konsultaatioita yhteisten ohjelmien laatimiseksi ja toteuttamiseksi soveltaen yksimielisyysperiaatetta päätöksistä tehtäessä, jolloin päättäminen osallistumisesta ohjelmiin ja päävastuu toteuttamisesta jää jäsenvaltioille. Tunnusomaista koordinoinnille on tiettyä itsenäisyyttä omaavien toimenpidekokonaisuuksien syntyminen, osapuolten keskinäinen kontrolli

(esim. OECD:n »policy confrontation» -tekniikka), tiettyjen velvoitteiden asettaminen osallistujille ja muutosten tuottaminen toimijoiden alkuasetelmiin verraten.

Harmonisointi tähtää myös valtioiden toimenpiteiden yhdenmukaistamiseen; se edellyttää yhteistä informaatiota, yhteistä tulkintaa ja sopimista yhteisistä arvoista tiettyjen erillisten toimenpiteiden toteuttamiseksi siten, että toteuttaminen jää valtioiden huoleksi. Olemassaolevia yhteisiä intressejä ja toimenpidekokonaisuuksien potentiaalisia yhteensopivuuksia etsitään, mutta valtiokäytännössä ei odoteta suuria muutoksia. »Yhteistyö» on harmonisointiakin väljempi muoto, sillä siinä ei pyritä samalla tavoin toimenpidekokonaisuuksien määrittämiseen ja suuntaviivojen asettamiseen, vaan toimenpidekokonaisuudet suhteutetaan vain tiettyihin tavoitteisiin. Organisointitavat voitaisiin siten ymmärtääkseni järjestää organisoinnin sitovuuden asteen tai vaikutusten voimakkuuden mukaan seuraavasti: yhteistyö — harmonisointi — koordinointi.⁵ Assosiaation osalta voidaan erottaa kaksi eri käyttötarkoitusta: yhtäältä assosioidaan asiantuntemusta kansainvälisten instituutioiden kautta valtioiden käyttöön ja toisaalta yksityisiä maita kansainvälisiin järjestöihin. Jälkimmäinen on keino »ylittää» kansallisvaltio samalla pyrkien sen puolustamiseen.

Gunnar Nielsson introdusoi itse asiassa kuudennen organisointimuodon, jota hän kutsuu »rinnakkaisten kansallisten toimien prosessiksi».⁶ Se sisältää Nielssonin mukaan harmonisoinnin, koordinoinnin ja yhteistyön mutta ylittää ne:

»... it goes beyond them in the degree to which it develops continuously expanding integrative behavioral codes of conduct among the participating states and thereby expands the scope and intensity of common activities into an integrative network».

Mikä on tuo »koodi»? Ilmeisesti käsitteellä halutaan viitata valtioiden suhteiden verkkoon ja suhteiden hoidon menettelytapoihin. Rinnakkaistoiminnan tuloksena on toimenpidekokonaisuuksien muotoilun ja soveltamisen tietty yhtäläisyys.

Organisointimuotojen luokittelu ei vie tutkimusta eteenpäin, ellei luokittelua tulokita tai selitetä. Taylor kytkeekin sen kansainvälisen systeemin luonteeseen, jolloin turvallisuuspoliittinen näkökulma korostuu. Kollektiivisen turvallisuuden järjestelmälle on ominainen supranationalismi tai koordinointi; koordinoitun ohjelman puitteissa annetaan osanottajille tiettyjä velvoitteita uhka- ja hyökkäystilanteiden varalta; ohjelman laatimisessa ja hoidossa kansainvälisten järjestöjen roolin odotetaan olevan merkittävä. Harmonisointi nojaa kansainvälisten järjestöjen kykyyn identifioida ja käyttää hyväksi olemassaolevia yhteensopivia intressejä ja tavoitteita ja luotsata valtioiden suhteita karikoiden ympäri. Vallan tasapainojärjestelmässä on puolestaan »yhteistyö» tyyppillisintä. Toisin sanoen kansainvälisten instituutioiden rooli kasvaa siirryttäessä tasapainojärjestelmästä kollektiivisen turvallisuuden järjestelmään.

Vaikka tämä suhteellisen yksinkertainen päättely tuntuukin uskottavalta perinteisen kansainvälisen politiikan systeemiajattelun valossa ja on ilmeisesti osittain vain tarkoitettu hahmottamaan organisointimuotojen soveltamisen rajoja, jäävät kysymykset siitä, miten järjestelmät muuttuvat ja muuttavat muotoja ja miten muodot mahdollisesti modifioivat järjestelmiä, avoimiksi; ei tunnu uskottavalta, että yksin järjestelmä määräisi muodon, niin kuin Taylor tuntuu oletavan. Eri organisointimuodot esiintyvät käytännössä rinnakkain, ja tilannetta olisi tarkasteltava myös asia-alueittain. Vaikuttaa perustellulta olettaa,

että turvallisuus-asia-alue ja muut asia-alueet vaikuttavat tiettyssä määrin toisiinsa (toisin kuin esim. Rudolf Rummel ja Erich Weede väittävät⁷), mutta kysymys on siitä, missä määrin ja kuinka herkkiä muut asia-alueet ovat turvallisuuspoliittiselle kehitykselle ja missä määrin niillä on omaa dynamiikkaa, joka toisaalta määräytyisi osittain ulkopuolisista tekijöistä (sosiaalisista, teknis-taloudellisista ja valtion kehitykseen liittyvistä). Taylor näyttää rajavan osittain tämän problematiikan ulkopuolelle puhumalla ylimalkaisesti eri tahoilta tulevista vaateista ja paineista mukautumisen taustatekijöinä. Tosin monissa muissa Taylorin ja Groomin teoksen artikkeleissa sivutaan näitä tekijöitä, mutta verraten suppeasti. On myös otettava huomioon, ettei ainoastaan muotoja varioida rajoitteiden mukaan vaan myös jäsenistön koostumusta, esim. sosiaalis-taloudellisten samanlaisuuksien pohjalta, jolloin tiettyjen muotojen soveltaminen helpottuu.

Hajota...

Sinänsähän tällainen teoreettinen varovaisuus tai avoimuus saattaa liittyä siihen yleisempään tilaan, johon on tultu integraatio- ja yleisemminkin kansainvälisen politiikan tutkimuksessa 1970-luvulla. Näytetään päädytyn substantiaalisempaan ad hoc -teoriointiin ja tutkimusotteiden hienojakoistamiseen. Tähän »hajaantumisen» vaiheeseen on liittynyt ongelmien, aineistojen, relevanssin ja uusien »parempien» vastausten hakeminen kansainvälisen järjestelmän hallinnan ongelmiin kansainvälisten kriisien jälkeen ja uusien uha- tessa. Ernst Haas mm. on todennut yksiselitteisesti:⁸

»...theorizing about regional integration as such is no longer profitable as distinct and self-conscious intellectual pursuit».

Nielssonin tapauksessa on kyseessä selvästi pohjoismaisen käytännön yleistys, vaikka hän on näkevinään samanlaisia piirteitä myös SEV:n toiminnassa. Ei ole ihmeteltävää, että juuri pohjoismaiden tutkimus on kokemassa uutta nousua, koska tämän maaryhmän käytännöstä nähdään voitavan yleistää uusia malleja. Nielsson katsoo rinnakkaistoiminnan voivan johtaa poliittiseen integraatioon behavioraalisessa mielessä valtioiden omaksuessa suuresti samanlaisia toimenpidekokonaisuuksia sisä- ja ulkopoliittikan alueilla jatkuvan konsultoinnin, yhteisten tutkimusten ja yhteisten pohdintojen seurauksena, joista tulee normaaleja tekijöitä kansallisessa päätöksenteossa. Analysoijan tulee siis etsiä yhteisten poliittisten instituutioiden sijaan integraation behavioraaleja ilmenemismuotoja, tässä tapauksessa ennen kaikkea kontaktiverkkojen ja valtioiden sisäisten toimien tasolta. Poliittista integraatiota voi Nielssonin mukaan kyllä tapahtua, mutta tämä ei ole keskeistä hänen ajatuskulussaan.

Kuitenkin jos siirrytään »behavioraalisten koodien» tutkimukseen, voidaan kysyä, mitä jää jäljelle integraatiotutkimuksesta ja yleisemmin mistään selitys- tai tulkintaperspektiivistä — paitsi aiempien tutkimusotteiden kritiikki ja ohimennen esitetyt tulkinnat tai eklektinen tutkimuskohdekohtaisten mallien laadinta ja pääpainon siirto kuvaukselle. Tässä »behavioralismissa» siis tutkimusohjelmana näyttää olevan tärkeää maailmanpolitiikan »syvärakenteiden» erittely; tällöin toiset halusivat huomiota kiinnitettävän arkipäivän maailmanpolitiikkaan, jonka tärkeä agentti on yksilö, kuten Rosenau tuntuu ehdottavan,⁹ ja toiset taas hakevat uutta tietoa relatioiden tutkimuksen tasolla, jolloin toimijoina ovat esim. hallintokoneistojen osat ja ei-valtiolliset organisaatiot.

Minkälainen kuva tällöin muodostuu kansainvälisestä järjestelmästä? Nielsson puhuu desentralisoiduista rakenteista. Rosenau käyttää käsitettä »decentralized complexity», ja NOSTAC-projekti introdusoi käsittehirviön »complex conglomerate».¹⁰ Samansuuntaisesti maailmaa mieltävät Taylorin ja Groomin teoksessa *Anthony Judge* ja *A. J. R. Groom*.¹¹ Myös Judge näkee maailmanyhteistön kompleksisena johtuen ongelmien ja organisaatioiden suuresta määrästä ja tiedollisten resurssien riittämättömyydestä. Judgen vastaus kompleksisuuden hallitsemiseksi on »verkkostrategia» eli ongelmakeskeisten, löyhien ja tilapäisten organisaatioverkkojen syntymisen helpottaminen. Judgen ajattelutapaa valaisee myös äskettäin ilmestynyt *Yearbook of World Problems and Human Potential* (Brussels 1976), jossa on yritetty suhteuttaa toisiinsa organisaatioita, »maailman ongelmia», arvoja ja multilateraaleja sopimuksia; tärkeä lähde tämän ajatussuunnan kannalta on myös *International Associations* -aikakauslehti. Verkko ei viittaa vain olemassaolevien kansainvälisten järjestöjen välisiin suhdereakenteisiin, vaan myös suhteellisen stabiileihin kansallisten, valtiollisten ja ei-valtiollisten organisaatioiden rakenteisiin. Verkko määrittyy yksinkertaisesti pisteiden ja niitä yhdistävien viivojen joukko. Käytännössä voitaisiin karkeasti ja ideaalituypillisesti, Judgea mukaillen, sanoa, että verkkoa luonnehtii kontrolloijien moninaisuus, rakennetyyppien muuttuminen, rajojen ja päämäärien epämääräisyys (tai niiden moninaisuus ja jopa ristiriitaisuus) sekä suurempi ulkoisen ympäristön häiriöiden sietokyky. Groomin lähestymistapa taas kiteytyy käsitteeseen »maailmanyhteisö», jonka hän sanoo olevan sukua »hämähäkinseitti»-mallille, transnationalismille ja »ei-valtiokeskeiselle» mallille. Maailmanyhteisömallille on ominaista

mm. vaatimus monitasoisesta analyysistä ja siis erityyppisten toimijoiden huomioimisesta, systeemi analyysin yksikkönä (joukkona säännönmukaisia interaktioita), monitieteisyys (ongelmakeskeisyys), metodologisesti behavioralismi ja käsitteellisesti systeemiajattelu, viimeksi mainittu tosin varsin epämääräisessä ja joustavassa muodossa. Sinänsähän analyysin tarkentamiseen valtioiden välisten hienosyisempien vaikutusprosessien ja »vertikaalisessa» suunnassa ei ole huomautettavaa, mutta mukana on vahva lioittelun ja uuden (näennäisen?) anarkian maku.

... ja hallitse funktionaalisesti

Kuten mainittiin, Taylor ja Groom korostavat funktionalismin merkitystä. Funktionalismin taustalla näyttää olevan sosiaaliliberaalinen, reformistinen ja rationalistinen näkemys. *David Mitrany* uskoi mahdollisuuksiin saada aikaan parannuksia kansalaisten hyvinvoinnissa ja yhteiskunnassa siten, että suuntaudutaan ongelmien välittömien ja tehokkaiden ratkaisujen etsimiseen. »Form follows function», on Mitrany keskeinen sääntö: funktio, ongelma tai tehtävä itsessään implikoivat tietyn asia-alueen ja hallinnon muodon. Nationalismin, ideologioiden ja politisoitumisen Mitrany ei katsonut olevan hyväksi asioiden tehokkaan ja osallistumiseen perustuvan ratkaisemisen kannalta. Olennaista on, että yhteisöjen sosiaaliset paineet pitävät muodot jatkuvassa liikkeessä, ja siksi niiden on oltava joustavia ja avoimia. Tarpeiden tyydyttäminen epäpoliittisilla asia-alueilla luo prosessin johon liittyvät kontaktit yli rajojen (koska ongelmia ei voida eristää kansallisiksi) tuovat mukanaan ystävällisiä asenteita; näin luodaan oppimisprosessin kautta pohjaa yhteistyön jatkumiselle. Lisäksi yhdellä alueella saadut kokemukset voidaan

siirtää toisille alueille; valtio kietoutuu aikaa myöten prosessiin, ja yhteistyön lopettamisen kustannukset kasvavat. Näin edetään kohti »toiminnallista rauhantilaa» prosessinomaisesti. Tällaisen prosessin voima on kuitenkin kiistanalainen; tutkimuksien mukaan esimerkiksi asennemuutosmekanismi ei ole kovin voimakas eikä päde kaikissa tilanteissa.¹² Mistä sitten nuo mainitut paineet aiheutuvat ja mitkä tekijät kannattavat prosessia, jää osittain epäselväksi. Kootusti näyttäisi olevan kyse tietyn historiallisen vaiheen ongelmien ja kehityspiirteiden (teknologinen kehitys, uudet valtiot, valtion merkityksen ja suunnittelutoiminnan kasvu) sekä konkreettisten »ratkaisujen» havaitsemisesta (TVA, YK:n erityisjärjestöt, INGOT) sekä uskota funktionalististen prosessien omaan voimaan (oppimis-, leviämisprosessi).

Mitrany suhtautuu vastenmielisesti suurten joukkojen edustuksellista demokratiaa kohtaan, jota hän pitää harhaisena. Äänestäjäkunnan vaikutus pyrkii jäämään vähäiseksi mm. siksi, että valtaa on siirtynyt puolueille ja eksekutiiville erilaisten ongelmien paineessa, jolloin myös parlamentit jäävät syrjään päätöksenteon todellisista keskuksista. Tämähän liittyy Mitrany kielteiseen kantaan laajoihin suljettuihin kansainvälisiin poliittisiin yhteistyöhankkeisiin. Mitrany vastaus on funktionaalinen demokratia sellaisissa yhteisöissä ja asia-alueilla, joihin kansalaiset voivat vaikuttaa suoraan heitä koskettavissa asioissa ja joiden suhteen he myös ovat asiantuntijoita. Käytännössä asiantuntijoiden, funktionaalisten kansainvälisten järjestöjen ja ammatillisten yhteisöjen merkitys korostuu.

Tässä yhteydessä on valaisevaa tarkastella *Abdul Mintyn* artikkelia anti-apartheid-liikkeen kokemuksista.¹³ Minty pitää kylläkin spesialisoitumista ja luotettavan tiedon hankkimista ei-valtiollisten organi-

saatioiden tehokkuuden edellytyksinä. Mutta myös kansalaisten ja yleisen mielipiteen mobilisointi on tärkeää. Sen käynnistäjinä eivät oletettavasti ole vain materiaaliset edut, vaan myös maailmankatsomukselliset tekijät. Sitäpaitsi asioiden teknisyys Mintyn mukaan voi tehdä mobilisoinnin vaikeaksi. Lisäksi ainakin antiapartheid-liikkeen tapauksessa rotusorron vastustamisen legitimointi valtioiden tasolla ja kontaktit afrikkalaisten valtioiden edustajiin ovat olleet suureksi hyödyksi. Jonkinlainen korporatistinen vivahde sisältyy Mitrany ajatteluun, ja hän näyttääkin tiedostaneen tämän. Mitrany pitää kuitenkin tärkeänä funktionaalisten järjestelmien »yksipäämääräisyyttä» ja erillisyyttä. Mutta onko tällainen eristäminen nykymaailmassa mahdollista? Lisäksi asia-alueiden koordinoitongelma jää avoimeksi, ja Mitrany myöntää tämän, mutta pitää parempana sen ratkaisemista tapaus tapaukselta. Joka tapauksessa mikäli ei-valtiollisten organisaatioiden laajempaa osallistumista pidetään tärkeänä, on huomioitava niiden toiminnassa esiintyvät rajoitukset: oligarkia- ja korporatistiset tendenssit; ammatillisten yhteisöjen osalta taasen on muistettava niiden potentiaaliset »patologiat»: ammatilliset rajat ylittävän näkemyksen puuttuminen, keinojen muuttuminen päämääräksi ja pyrkimys monopoliasemaan.¹⁴

Onko ylipäänsä mahdollista erottaa »ei-poliittisia» asia-alueita? Taylor myöntää kritiikin aiheellisuuden. Jo funktionaalisten alueiden rajautumisen voidaan ajatella olevan politiikkaa. Voidaan myös kysyä, missä määrin esimerkiksi kehitysmaissa on resursseja funktionaaliseen osallistumiseen; ellei, päädytään riippuvuussuhteisiin ja on vaikea välttyä alueiden kytkeytymiseltä ja politisoitumiselta. Onkin myönnetty, ettei mikään asia-alue voi olla kokonaan epäpoliittinen. Groom on ehdottanut

tilalle legitimizeetti-ulottuvuutta eli asia-alueiden suhdejärjestelmien hyväksyvyyttä.¹⁵ Taylor puolestaan puhuu »kiistanalaisuus»-dimensiosta, jolloin kysytään yksimielisyyden astetta spesialistien kesken.¹⁶ Tällöin ilmeisestikin ollaan suuresti riippuvaisia tietyn alueen tiedon tasosta. Legitimiteetin syntymisen taas voisi ajatella suuremmassa määrin riippuvan siitä, missä määrin kyetään valtioiden ja muiden osapuolten kiistat identifioimaan ja rajamaan sekä sopimaan yhteistyön mekanismeista ja sisällöstä.

Tämän konsensus-väritteisen argumentoinnin suhteen herää kuitenkin kysymys prosessien jatkuvuudesta: siitä, missä määrin valtioiden kietoutuminen (»enmeshment process») antaa vain uusia instrumentteja valtioiden valtapolitiikalle ja luositen uusia ongelmia ja ennen kaikkea konflikteja, jotka voivat hidastaa prosessia ja muodostua uhkaksi sen jatkuvuudelle. Taylorin mukaan funktionaalisten alueiden konfliktit tarvitsevat kuitenkin alkaakseen ja jatkuakseen tietyt pelisäännöt, jolloin konfliktit ohjautuvat tiettyihin institutionaalisiin puitteisiin, siis tapahtuivat uudella tasolla; legitiimien kontaktien lisääntyessä myös suhteiden katkaisemisen kustannukset lisääntyvät.¹⁷

Hallitusten ja valtioiden aseman säilyminen näyttääkin tässä valossa olevan sopusoinnussa funktionalismin (tai sen revision) kanssa. Niiden relevanssin vain ennakoidaan »luonnollisella» tavalla vähenevän. Kuvaan sopii myös tällöin huomion kiinnittäminen valtioiden mukautumistapoihin.

Selvimmän valtion rooli tuntuisi korostuvan, kun puhutaan legitiimeistä kansainvälisistä suhteista. Toisaalta myös Mitrany on ollut tietoinen valtion tehtävien ja toimintojen laajentumisesta, eksekutiivin merkityksen lisääntymisestä ja eturyhmien

ja hallinnon yhteenkietoutumisesta. Mutta, kuten Taylor toteaa,

»Government may be more pervasive, but it is the master of less.»¹⁸

Tämä tuo mieleen »transgovernmental relations» -tutkimuksen päättelyt valtiolisten suhteiden desentralisoitumisesta. Kyse on nationalismin ja suvereniteetin aiheuttamien ongelmien kiertämisestä. Funktionalistit siis näkevät kehityksen etenevän pienin askelin eri spesiaalialueilla myös valtion suunnasta käsin.

Miten sitten voidaan tulkita funktionalismin ajankohtaistuminen? Taylor toteaa ajatussuunnan yhteydet transnationalismiin ja maailmanyhteisö-ajatteluun, ja kytkennät ovat ilmeiset myös interdependenssitutkimukseen.¹⁹ Funktionalismisahan on selvä globaalinen korostus, samoin funktionaalisten asia-alueiden merkitys ja alemmilla tasoilla tulevat paineet ja vaateet huomioidaan. Yhteistä on myös valtapoliittisen lähestymistavan kritiikki. Metodisessa suhteessa näyttäisi myös käsitteellinen analyysi, kuvailu ja historiallinen tarkastelu tulleen aiempaa tärkeämpään asemaan. Länsi-Euroopan integraation ja läntisen yhteisön kokemat kriisit samoin kuin integraatioteorian haaksirikko ja ehkä laajempikin tutkimuksen koettu irrelevanssi ovat olleet omiaan suuntaamaan huomiota laajempiin riippuvuussuhteisiin ja laajempiin perspektiiveihin, jolloin myös funktionalismi on uudelleen tullut keskustelun kohteeksi. Tunnettu Trilateraalikomissioikin on ehdottanut erääksi interdependenssin hallintastrategiaksi »osittaisfunktionalismia» (piecemeal functionalism):²⁰

»In general, the prospects for achieving effective international cooperation can often be improved if the issues can be kept separate — what we call piecemeal functionalism. Progress on solutions is likely to be faster and the solutions are likely to be more durable.»

Funktionalismissa yhdistyvät myös pyrkimykset realismiin ja relevanssiin. Edellinen viittaa siihen, että lähdetään olemassa olevien valtarakenteiden, status quon, pohjalta. Tässä valossa ei ole yllättävää, että funktionalistista ajattelua on sovellettu ajankohtaiseen idän ja lännen suhteiden ongelman tarkasteluun.²¹ Haasilainen neofunktionalismihan aliarvioi suuressa määrin hallitusten formaalien valtaoikeuksien merkityksen olettaessaan kehityksen käyvän helpohkosti poliittiseen yhteisöön, lähtiessään teorioidinnissaan »sisäpoliittisesta» pluralistisen yhteiskunnan analogiasta ja liioitellessaan eturyhmien toiminnan merkitystä.²²

Mielenkiintoista on, että Trilateraalikomissiossa on tiedostettu myös funktionaalisten suhteiden koordinoinnin ongelma: em. »fragmentoimisstrategian» lisäksi nähdään välttämättömäksi säilyttää jonkinlainen keskusta-periferia -systeemi:

»Many issues can be handled through a series of circles of participation, involving, in the other rings, general consultation until, in the innermost rings, close collaboration and coordination of policies occur among the key group.»²³

Avainryhmäksi nimetään trilateraalimaat ja erityisesti USA, SLT ja Japani. Mikä silloin muuttuisi itse asiassa kansainvälisen järjestelmän nykyisessä rakenteessa, lukuunottamatta ehkä jossain määrin suurempaa responsiivisuutta järjestelmän evolutiivisuuden ja olennaisten piirteiden säilyttämiseksi? Sillä:²⁴

»By exercising this role informally and by being responsive to others, the trilateral countries can effectively help in coordinating the activities of various international agencies and in solving concrete problems relevant to many outsiders... Close trilateral cooperation will improve the chances of an orderly and peaceful evolution of the global system.»

Funktionalismi ei ole teoria, vaan sellainen yleinen perspektiivi, jollaisten hakemiseen ilmeisesti suuntaudutaan tieteen ja todellisuuden kriiseissä ja umpikujissa tutkimuksen relevanssin lisäämiseksi, tutkijoiden omien katsomusten ohjaamina.

Raimo Lintonen

VIITTEET:

- 1 Paul Taylor & A. J. R. Groom (toim.): *International Organisation*, London 1978, 464 s.
- 2 A. J. R. Groom: *International Organisation in World Society*, teoks. *Taylor & Groom mt.*, s. 436.
- 3 A. J. R. Groom & Paul Taylor (toim.): *Functionalism, Theory and Practice in International Relations*, London 1975.
- 4 Paul Taylor: A Conceptual Typology of International Organisation, *Taylor & Groom mt.* s. 118—136.
- 5 Vrt. erit. R. J. Harrison & Stuart Mungall: Harmonisation, *Taylor & Groom mt.* s. 169—194, ja Paul Taylor: Coordination in International Organisation, *Taylor & Groom mt.* s. 195—215.
- 6 Gunnar Nielsson: The Parallel National Action Process: Scandinavian Experiences, *Taylor & Groom mt.* 270—316.
- 7 R. J. Rummel: *Peace Endangered*, The Reality of Détente, Beverly Hills 1976, Erich Weede: Threats to Détente: Intuitive Hopes and Counter-intuitive Realities, *European Journal of Political Research* 5 (1977), s. 407—432. Ks. kuit. Kjell Goldmann: *Det internationella systemet: En teori och dess begränsningar*, Stockholm 1977, s. 151—153; Ruediger Juette: European Peace Structure: Criteria and Processes, teoks. R. Juette (toim.): *Détente and Peace in Europe*, Frankfurt 1977, s. 125—146.
- 8 Ernst B. Haas: Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration, *International Organization* vol. 30, 2/1976, s. 174; ks. myös esim. Donald J. Puchala & Stuart I. Fagan: International Politics in the 1970s: the Search for a Perspective, *International Organization*, vol. 28, 2/1974, s. 247, 249, 250—1, Joseph S. Nye & Robert Keohane: Transnational Relations and World Politics: An Introduction, teoks. Keohane & Nye (toim.): *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge Mass. 1972, xi—xii; ja Henry R. Nau: From Integration to Interdependence: Gains, Losses and Continuing Gaps, *International Organization*, vol. 33, 1/1979, s. 119—147.
- 9 James N. Rosenau: The Tourist and The Terrorist: Two Extremes on a Transnational Continuum, A Paper prepared for presentation at the *Workshop on Transnational and Trans-governmental Relations and International Outcomes*, sponsored by the ECPR, Grenoble 1978.
- 10 *Ibid.*, s. 18; Richard W Mansbach ym.: *The Web of World Politics*, Nonstate Actors in the Global System, Englewood Cliffs N. J. 1976, s. 42—45.
- 11 Anthony Judge: International Organisation Networks: A Complementary Perspective, *Taylor & Groom mt.* s. 381—413; Groom, ma. Maaillmanyhteisömallista ks. myös Richard Burton: *World Society*, Cambridge 1972, s. 19—21.
- 12 Paul Taylor: Functionalism: the Theory of David Mitrany, *Taylor & Groom mt.* s. 236—252; David Mitrany: A Political Theory for the New Society, *Groom & Taylor mt.* s. 25—37; David Mitrany: The Prospect of Integration Federal or Functional, *Groom & Taylor mt.* s. 53—78; Chadwick Alger: Functionalism and Integration, *International Social Science Journal*, vol. XXIX, 1/1977, s. 73—93; Peter Wolf: International Organization and Attitude Change: A Re-examination of the Functionalist Approach, *International Organization*, vol. 27, 1973, s. 347—371.
- 13 Abdul S. Minty: Utilising the System: A Non-governmental Perspective, *Taylor & Groom mt.* s. 414—429.
- 14 Arthur D. Larson: Military Professionalism and Civil Control: A Comparative Analysis of Two Perspectives, *Journal of Political & Military Sociology*, vol. 2, 1/1974, 57—72.
- 15 A. J. R. Groom: Functionalism and World Society, *Groom & Taylor mt.* s. 100.
- 16 Taylor: Functionalism, ma. s. 247.
- 17 *Ibid.* s. 249; ks. myös Goldmann *mt.* s. 173—4, 196.
- 18 Taylor: Functionalism, ma. s. 249.
- 19 *Ibid.* s. 236; Helena Rytövuori: Interdependenssi kansainvälistä järjestelmää kuvaava-

na käsitteenä: sisältömerkitykset ja näiden syntytausta, *Tampereen yliopisto, politiikan tutkimuksen laitos, tutkielmia* 14, 1979.

²⁰ Richard N. Cooper ym.: Toward a Renovated International System, *The Triangle Papers* 14, New York 1977, viii; ks. myös Fred Bergsten: Interdependence and the Reform of International Institutions, *International Organization*, vol. 30, 1976, s. 366—372.

²¹ A. J. R. Groom: The Functionalist Approach and East/West Cooperation in Europe, *Journal of Common Market Studies*, vol. XIII, 1975, s. 21—60.

²² R. J. Harrison: Neofunctionalism, *Taylor & Groom*, mt. s. 26.

²³ Cooper et al. ma. s. 36; Bergsten, ma. s. 370—1.

²⁴ Cooper et al. ma. s. 41, 43.

SOSIAALIPOLITIikka 1979

Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja

Ministeri Pirkko Työläjärvi: Valtiovallan tervehdys 70 vuotta täyttävälle Sosiaalipoliittiselle yhdistykselle, *Heikki Waris:* Suomalaisen sosiaalipoliittikan saavutuksia kolmen vuosikymmenen kuluessa, *Paavo Uusitalo:* Sosiaalipoliittikka hidastuvan taloudellisen kasvun yhteiskunnassa, *Kyösti Urponen:* Sosiaalipoliittikkatieteen arvoproblematiikka, *Heikki Lehtonen & Veikko Pietilä:* Sosiaalipoliittikan arvojen ja tavoitteiden tutkimisen edellytyksistä, *Risto Eräsaari:* Näkökohtia tavaramarkkinoiden ja sosiaalivaltion keskinäissuhteista 'sosiaalipoliittikan teoriassa', *Jukka Oksa:* Kehitysaluepolitiikkian ajatusmallien rajoitukset, *Seppo Kovero:* Savolaiskylä muutoksessa, *Mikko A. Salo:* Taantuva talous, kasvava väestö ja sosiaalipoliittikka. Tapaus Mauretius, *Sirkka Laaksovirta:* Sydäninfarktipotilaan sosiaalisista ongelmista ja kuntoutuksen tuloksellisuudesta. Arviointitutkimus, *Raija Julkunen:* Työelämän laatu, tarpeet ja intressit, *Pasi Falk:* Palkkatyömuodon kehkeytyminen ja työläisten alkoholinkäyttö 1800-luvun Englannissa, *Ari Antikainen:* Koulutuksen yhteiskunnallinen määräytyminen ja koulutus suunnittelu, *Marjatta Marin:* Tasa-arvo ja koulutustutkimus, *Liekki Lehtisalo:* Suomalainen koulutuspolitiikka 1980-luvulla, *Anita Kangas:* Toimintatutkimuksen käytäntö, *Timo Airaksinen & Mikko A. Salo:* Kuka tarvitsee tarvehierarkioita. Kriittisiä huomioita Maslow'n teorian käyttämisestä sosiaalipoliittikassa, *Olavi Riihinen & Ilmari Helminen:* Miksi hyllätä hierarkkisia tarve teorioita. Kriittisiä huomioita Airaksisen ja Salon kirjoituksesta, *Antero Peräläinen:* Yhdenmukaisia periaatteita tulonsiirtopolitiikkaan.

Sosiaalipoliittikka 1979 ilmestyy lokakuussa. Sitä myyvät hintaan 60 mk seuran sihteeri Ossi Rahkonen, Sosiaalipoliittikan laitos, Franzeninkatu 13, Helsinki 50, puhelin 90/765 911 ja Akateeminen kirjakauppa. Myös vuosien 1977 ja 1978 vuosikirjaa on vielä rajoitetusti saatavissa hintaan 45 mk.