

- Walkland, S A and Ryle, M (eds) (1981). *The Commons Today*. London: Fontana.
- Wallin, G, Bäck, H och Tabor, M (1981). *Kommunalpolitikerna. Rekrytering – arbetsförhållanden – funktioner. Del 1 och 2*. DsKn 1981:17–18.
- Weissberg, R (1979). "Assessing Legislator-Constituency Policy Agreement". *Legislative Studies Quarterly* 4:602–22.
- Westerståhl, J och Johansson, F (1981). *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse*. DsKn 1981:12.
- Wilson, F L and Wiste, R (1976). "Party Cohesion in the French National Assembly: 1958–1973". *Legislative Studies Quarterly* 1:467–510.
- Woshinsky, O H (1973). *The French Deputy: Incentives and Behavior in the National Assembly*. Lexington, Ma: Heath.

Den privata internationalismen: Organisationssverige söker sig utomlands

Inledning

En vanlig föreställning är att utrikespolitikens tillkomstprocess intar en särställning i förhållande till andra politikområden. Dels antas det demokratiska inslaget vara mindre i utrikespolitiska frågor, dels tycks förvaltningens roll vara mer central i utrikesfrågor. Genom sin komplexa karaktär kräver internationella frågor en dominerande roll för förvaltningen och dess experter. Utrikespolitik skulle präglas av en sluten, centraliserad och expertorienterad tillkomstprocess. Att tala om förhandlingsekonomi, korporatism, segmentering eller järntrianglar då det gäller utrikespolitik skulle sakna förankring i verkligheten (Se Goldman 1981).

Avsikten är här att visa på alternativa former av internationell-politisk påverkan. Man kan inte reducera diskussionen om ett lands internationella intresseartikulering till att enbart gälla utrikespolitik. Den internationella arenan erbjuder fler möjligheter; det kan helt enkelt vara så att nationella intressen kan finna det mer rationellt att utveckla egna program för internationellt agerande, än att verka via nationell utrikespolitik.

Staten och internationalismen

Det faktum att det kan vara svårt att finna en struktur av påtryckningsgrupper och stridbara opinioner inom ett land kan inte automatiskt tas till intäkt för att det skulle råda ett tillstånd av ointresse och bristande engagemang i det landet för internationella förhållanden. Det kan inte betraktas som meningsfullt att göra en vattendelare mellan utrikespolitik och andra former av internationell

politisk påverkan, ty det kan vara så att privata intressens internationella agerande kan verka både konkurrerande och kompletterande i förhållande till ett lands officiella utrikespolitik. Konkurrensförhållanden implikerar frågan om hur man ska betrakta en stats beslutsautonomi, dvs i vilken utsträckning som staten kan sägas bestämma över de aktiviteter den bedriver (Engberg & Lane, 1980). Om olika intressen utvecklar en slags privat internationalism är det rimligt att resultatet av den verksamheten påverkar förutsättningarna för statlig politik. Det finns icke-regeringsanknutna internationella organisationer, som sysslar med prisbildningen på råvaror, nomenklatur och standardiseringsfrågor; ytterligare andra strävar efter att utveckla forskningsprogram etc. Alla stater är inte lika engagerade i alla frågor, men det är ett faktum att den privata internationalismen konkurrerar med statlig utrikespolitik.

Att privata intressen ägnar sig åt internationell verksamhet kan ses som en avlastning av statlig utrikespolitik. Privata initiativ för att öka information och service möjliggör för stater att ägna sig åt "väsentligare" frågor; i den meningen kan privat internationalism ses som en kompletterande aktivitet i förhållande till statlig utrikespolitik. För att utröna omfattningen av privata internationella engagemang och för att avgöra om den verksamheten ska bedömas som konkurrerande eller kompletterande aktivitet i förhållande till statlig politik, måste en empirisk granskning göras. Alla internationella aktiviteter är emellertid inte lika intressanta; preciseringar och avgränsningar måste göras. Vad ska förstås med "privat internationalism"? Begreppet torde inkludera alla interaktioner över nationsgränser, alltifrån enskilda individers agerande, företags transaktioner till engagemang i olika internationella sammanslutningar. En närmare granskning av privata internationella engagemang kan i princip försiggå efter två huvudlinjer; i det ena fallet studerar man privat organisatoriskt agerande på en nationell individnivå, där varje eller ett urval av intressen studeras. Att definiera och finna sådana intressen är emellertid inte lätt. Enbart näringslivets organisering uppgår till ca 900 organisationer (Elvander, 1977). De ideella rörelserna kanske räknar det tredubbla. Skulle man dessutom inkludera företag bland intressen, skulle analysen snabbt bli ohanterbar. Även om inte alla dessa intressen kan förväntas ägna sig åt internationella aktiviteter, kvarstår en ohanterlig mängd "individer". Ett urval är svårt att genomföra, eftersom det saknas uppgifter om den totala populationen, dvs det finns exempelvis inget svenskt föreningsregister.

En alternativ strategi, som tillämpas i den följande analysen, studerar den privata internationalismen på en aggregatnivå där olika internationella organisationer som har svenskt medlemskap bildar analysenheter. De

egenskaper som dessa organisationer har betraktas som indikatorer på den privata internationalismens struktur, utbredning och kompetens. Källan utgörs av *Yearbook of International Organizations*, som utges av *Union of International Organizations*. 1 255 internationella organisationer med svenskt medborgarskap kan urskiljas för år 1977. Både sk inter-governmental organizations (IGO) och non-governmental organizations (NGO's) är inkluderade i materialet, men intresset koncentreras kring icke statliga organisationer. Till grund för klassifikation ligger hypoteserna om den privata internationalismens alternativa karaktär till intressepåverkan å ena sidan och dess konkurrerande, kompletterande roll å den andra. Ingen av dessa kommer att utsättas för en prövning i strikt mening, ty datamöjligheterna är alltför begränsade. Den första hypotesen skulle kräva att man klargör i vilka sammanhang det är mer rationellt att agera på en nationell arena jämfört med den internationella arenan; eftersom tillgängliga data här rör sig på en aggregatnivå, får olika uppgifter om struktur och utveckling av den privata internationalismen stå som indikatorer på hur nationella intressen tenderar att söka sig internationella vägar för påverkan.

Den andra hypotesen gäller inflytandeförhållanden och den borde analyseras utifrån data om den verksamhet som olika internationella organisationer ägnar sig åt och som dessutom inkluderar uppgifter om organisationernas medlemmar; en forskningsinsats som skulle krävas för att på ett meningsfullt sätt studera varje organisation bedöms som alltför krävande. Organisationernas programmatiska framställning som de återges i *Yearbook of International Organization* tas som indikatorer på internationella organisationernas möjligheter att verka konkurrerande eller kompletterande i förhållande till statliga aktiviteter.

Den privata internationalismens struktur och utveckling

Alltsedan andra världskriget har det skett en stark ökning av antalet internationella organisationer. Som figur 1 visar ligger den största ökningen bland de icke-statliga organisationerna (NGO's). Det är vanskligt att ange exakt mått på de internationella organisationernas omfattning och tillväxt, då det inte råder någon enighet om hur man ska definiera olika organisationer. Enligt en snäv definition skulle antalet internationella organisationer uppgå till 2 718, och enligt en bred till 8 216 (både IGO's och NGO's år 1977). Den första siffran baseras på en klassifikation där olika analytiska överväganden avgjort vilka organisationer som medräknas; den andra siffran bygger dessutom på de organisationer som själva karaktäriserar sig som internationella.

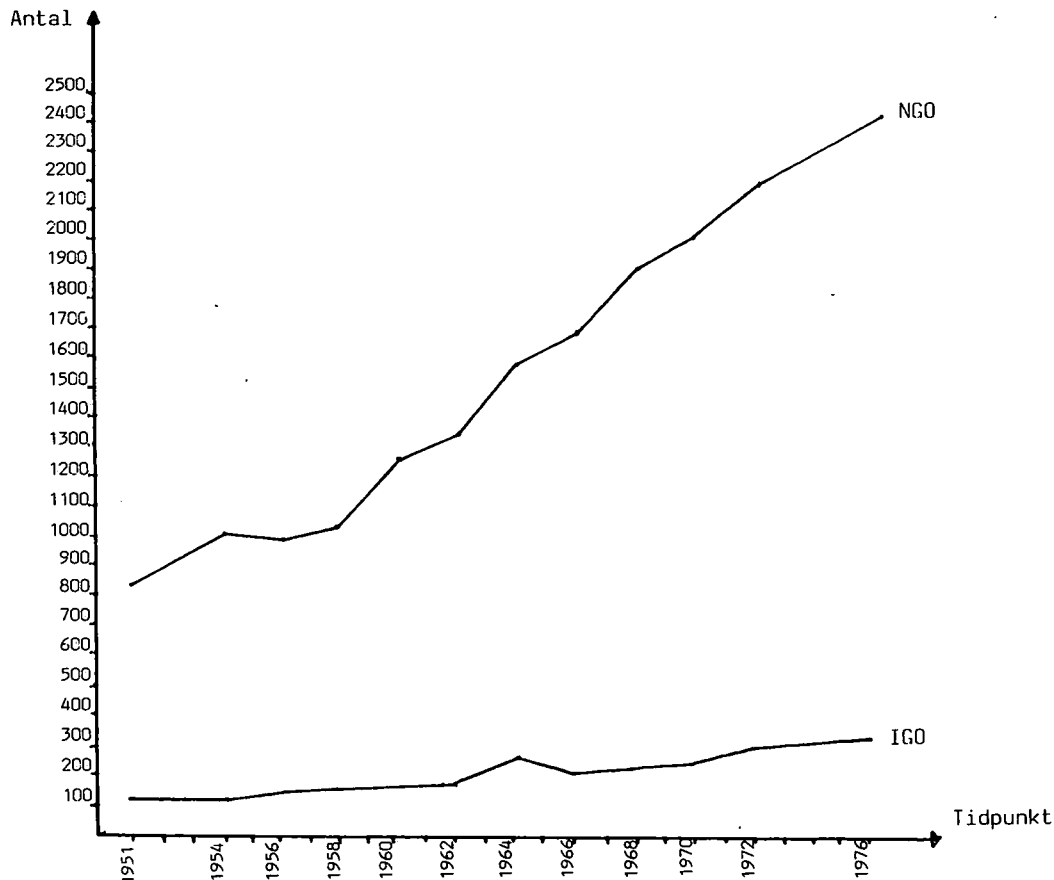
Figur 1 redovisar en utveckling som bygger på den restriktiva uppskattningen av organisationsantalet. Även med den utgångspunkten framstår organisationstillväxten, åtminstone då det gäller NGO's, som dramatisk. Skulle man dessutom tillämpa en generösare definition av internationella organisationer, blir tillväxten givetvis ännu mer dramatisk. Parallellt med organisationstillväxten kan man notera en stark ökning av antalet medlemskap i varje organisation. Under perioden 1900–1904 fanns det sammanlagt 412 medlemskap fördelade i de 30 IGO's som noterats; motsvarande siffra för perioden 1960–1964 var 4 436 för 195 organisationer.

Det tycks som om den internationella organisationen genomgår en accelerationsfas i tider efter krig; både efter första och andra världskriget kan man notera den relativt snabbaste tillväxten. Kanske är det inte så märkligt att samarbetssträvanden eller interaktion i allmänhet mellan stater och mellan privata intressen ökar efter internationella kriser, eftersom det då behövs nya instrument för att hantera problem. Ett annat samband tycks föreligga mellan högt industrialiserade och demokratiskt ordnade stater å ena sidan och organisationsbenägenhet å den andra. Vidare är äldre statsbildningar mer organiserade än yngre (Hörberg, 1977). U-länderna visar numera på den snabbaste ökningstakten. Den här typen av samband kan användas till en slags teori om organisationsutveckling, men den kan inte förklara varför antalet interaktionella organisationer har ökat med närmare 300 % sedan 1950-talets början enligt en snäv definition av internationella organisationer.

Den internationella organiseringens mekanismer är resultatet av ett komplicerat samspel mellan olika slag av faktorer: utvecklingsgrad, krisfenomen, utrikespolitisk orientering, landstorlek. Den hypotes som presenterades inledningsvis om att nationella intressen kan finna det mer rationellt att utveckla program för internationellt agerande än att påverka egna regeringar kan ge en fingervisning om var och på vilken analysnivå man bör söka förklaringar.

Inom teorin talas det alltmer om ett ökat internationellt ömsesidigt beroende som gör att nationalstaten som politisk beslutsenhet inte längre kan sägas bestämma fullt ut. Enskilda stater får i allt större utsträckning ta hänsyn till andra stater när det gäller ekonomisk politik, försvarsangelägenheter eller energipolitik; framväxten av internationella organisationer och multinationella företag skapar nya aktörer som inte alltid bär fram nationalstatens intressen (Keohane & Nye, 1976). Det politiska skeendet inom nationer har inneburit att relationer mellan institutioner och intressen bildar etablerade strukturer i sig. Den demokratiska ordningen i form av parlament och underordnad administration har fått ge vika för ett system där gruppintressen, påtryckningar

Figur 1. Antal internationella organisationer vid olika tidpunkter 1951–1976.



Källa: Yearbook of International Organization 1980

och framväxten av speciella beslutssegment har fått allt större inflytande på politiken. (Hernes, 1978). En alltmer informell och icke-institutionell prägel på politiken kan tänkas få olika konsekvenser för det internationella politiska systemet och för nationella system.

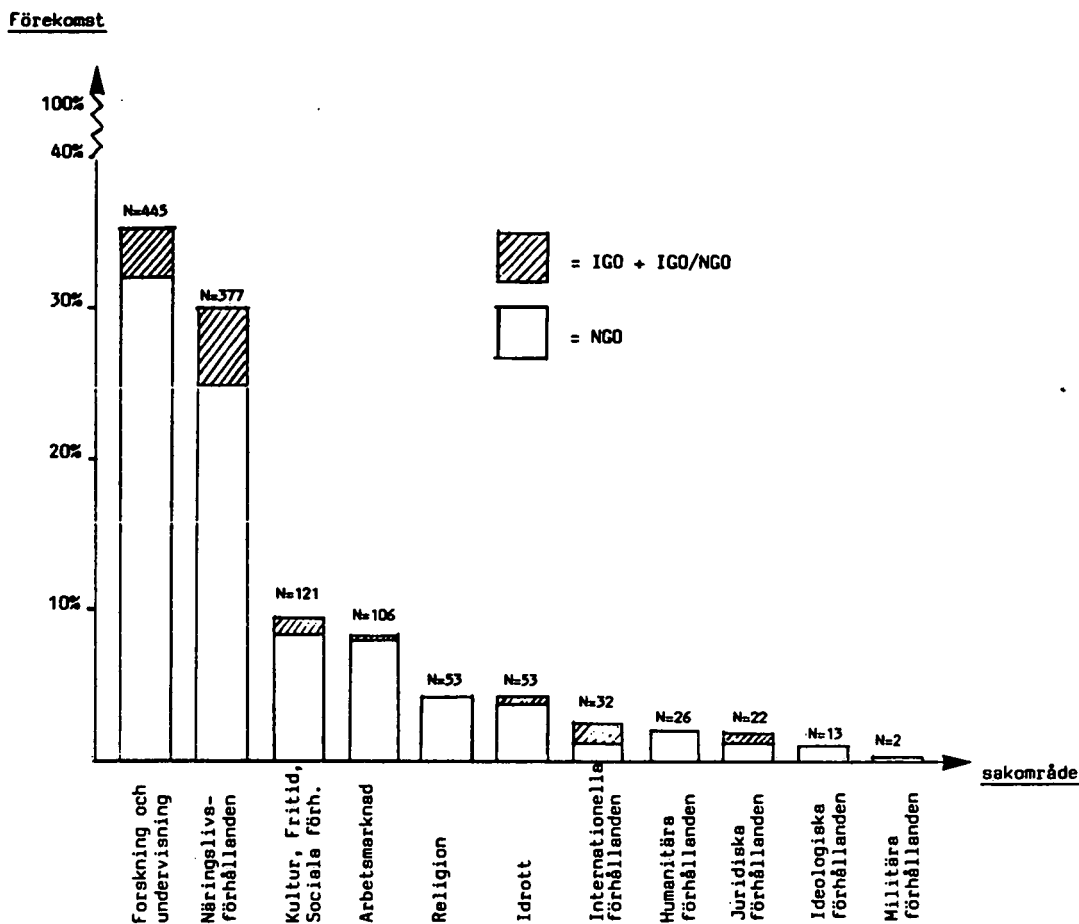
I en situation där gränserna för det politiskt möjliga och legitima suddas ut är det inte ägnat att förvåna att den privata internationalismen florerar. Framväxten av NGO's kan i det perspektivet ses som det organisatoriska svaret på nationella regimers oförmåga att adaptera och artikulera olika inom nationen förekommande intressen.

Det fanns år 1977 1 255 internationella organisationer med svenskt medlemskap. Av dessa var 90 IGO's, 1 111 NGO's och 54 utgjorde en blandform. Man kan svårigen

tänka sig någon administrativ procedur som skulle kunna absorbera 1 111 nationella intressen och omvandla dem till statlig utrikespolitik. Utvecklandet av egna internationella kanaler blir nödvändigt för de inom-nationella intressen som har internationella aspirationer. Vilken typ av intressen är det då som engagerar sig i en privat internationalism?

Den internationella organiseringen har en övervikt på sakområden som berör näringslivsförhållanden och arbetsmarknad, tillsammans 38,4 % av alla organisationer. Nästa stora intresseområde utgörs av forskning och undervisning som svarar för 35,5 %. Det är också värt att notera den stora övervikten för NGO's framför IGO's, då det gäller sakområdena näringsliv och forskning och undervisning. Påståendet att ekonomiska förhållanden

Figur 2. Organisationer med svenskt medlemskap, fördelade på sakområde och organisationstyp.

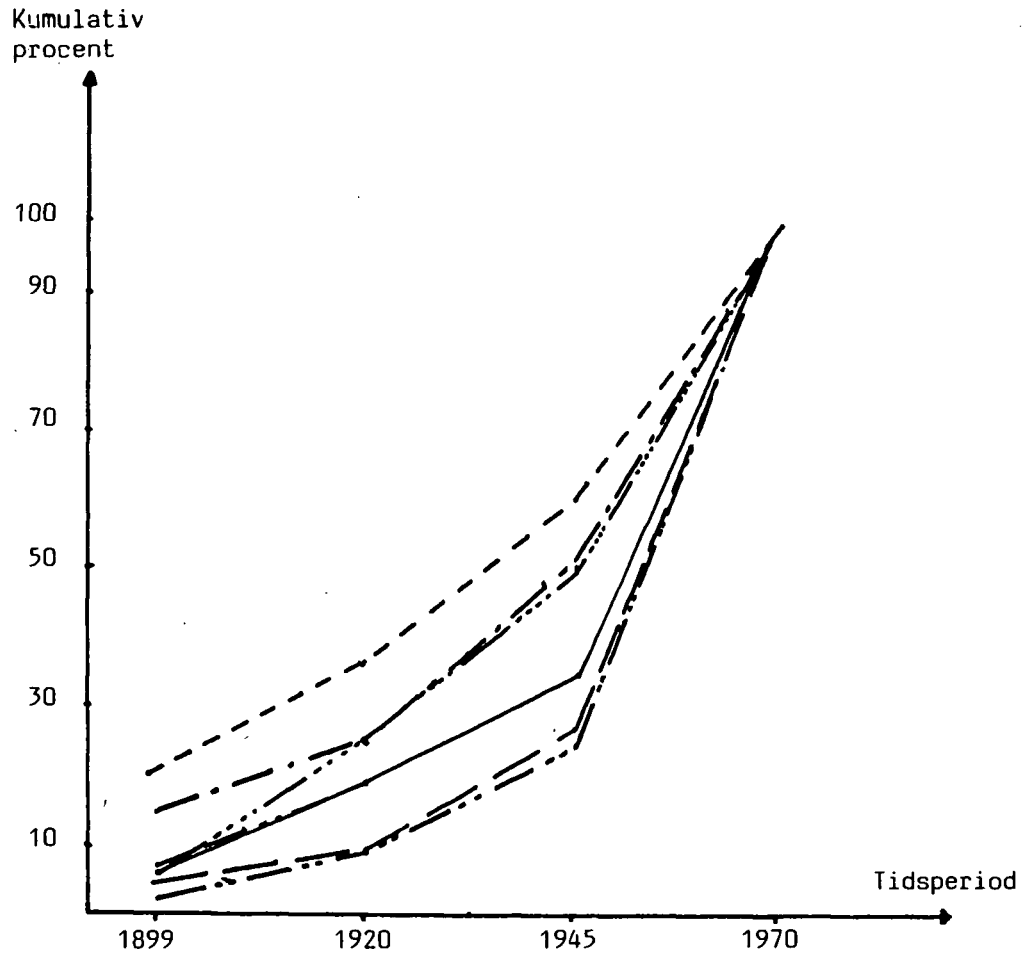


och därmed förbundna intressen tenderar att dominera den internationella organisationen finner också stöd, om man studerar tillkomstperioder för olika organisationer.

Organisationer med näringslivsförhållanden, arbetsmarknad och forskning och undervisning på programmet har den mest dramatiska tillväxten under efterkrigstiden. Brytpunkterna i diagrammet, tiden kring 1920 respektive 1945, motsvaras av verkliga förhållanden. Både organisationer och individer kan vara medlemmar i NGO's; som ett mått på organisationsveriges internationella anknytning kan det konstateras att 63 % av alla svenska medlemskap i NGO's består av organisationer,

ytterligare 15 % är medlemskap som kan vara både organisationer och individer. Svenska intressen finner det mer rationellt att utveckla egna program för internationell påverkan än att verka via nationella offentliga organ. Omfattning, struktur och utveckling av den privata internationalismen gör ett sådant resonemang troligt. På samma sätt som politiken inom nationen utvecklas som ett nätverk av specialiserade och informella strukturer, på samma sätt sker utvecklingen då det gäller internationella förhållanden.

Figur 3. Tillkomstperioder för olika organisationstyper efter sakområde och svenskt medlemskap. Både NGO's och IGO's.



- Int. pol. förh.
- Näringslivsförh.
- · - · - Religion
- Arbetsmarknad
- - - - - Forskning, undervisning
- · - · - Humanitära förh.
- · · - · Idrott, fritid

Den privata internationalismens kompetens och verksamhet

De mellanstatliga organisationerna (IGO) är inte fler än att verksamhetsberättelser och statuter ska kunna studeras, men för NGO's måste analysen baseras på enklare data. *Yearbook of International Organizations* listar ett antal kategorier som återkommer för varje organisation. Variablerna "aims" och "activity" har här operationaliserats så att olika mått på kompetens har kunnat erhållas. Distinktionen görs mellan organisationer i huvudsak inriktade på normskapande, kontrollerande, konfliktlösnings-, förvaltande och servicebetonade funktioner. Ett kodschema har utarbetats för att kunna kategorisera organisationerna. En normskapande funktion handlar om en organisation som fattar bindande beslut för sina medlemmar; tolkningen har varit vid, så tolkas en organisation som syftar till att organisera radiokommunikation som normskapande. En kontrollerande funktion tillskrivs organisationer som har till uppgift att övervaka beslut och aktiviteter som tidigare har fastställts. Organisationer som sysslar med konfliktlösning har i princip funktioner som syftar till medling, och endast i undantagsfall finns där dömande funktioner. Med förvaltningsfunktion avses organisationer som bedriver konkreta aktiviteter av typen forskningsinstitut, biståndsverksamhet, skolor etc. Den serviceskapande funktionen innefattar slutligen organisationer som syftar till att sprida information och verka som fora för tankeutbyte.

I tabell 1 redovisas organisationernas kompetens ordnade efter sakområde. Det är värt att notera att en organisation kan ha olika roller samtidigt. Den viktigaste rollen är dock den normskapande. Därför har alla organisationer som har en normskapande roll sammanförts till en kategori oavsett hur många andra roller de har.

Av tabellen framgår att nära hälften av de IGO's som har svenskt medlemskap har normskapande funktion medan motsvarande siffra för NGO's är drygt 10 %. Det är inte möjligt att utifrån dessa uppgifter säga något bestämt om vilken grad av konkurrensförhållande som råder, dvs i vilken utsträckning som internationella organisationer kan konkurrera med nationella regimer. Det kan vara så att några organisationer i sig inrymmer normskapande kompetenser som är mer normskapande än alla andra organisationer tillsammans. Tillgängliga data erbjuder dock en möjlighet att jämföra kompetenser med sakområden och då visar det sig att de flesta normskapande organisationerna återfinns bland dem som ägnar sig åt näringslivsfrågor.

Internationella idrottsorganisationer kommer på andra plats i kompetenshierarkin, vilket kanske inte är så överraskande. Däremot förvånar det att bland de normskapande organisationerna är drygt 15 % sådana som sysslar med forskning och undervisning. Näringslivsfrågor tillsammans med forskning och undervisning står i särklass. Att organisationer med en sådan inriktning växer snabbast och att de oftare är NGO's än IGO's gör det tänkbart att normskapande organisationer bland NGO's kan komma att växa på IGO's bekostnad, varvid den nationella kontrollen över politiska förhållanden kan komma att minska. Det faktum att antalet NGO's tenderar att växa på de arenor som är mest relevanta för nationella regeringar kan komma att uppfattas som ett hot mot staternas autonomi och det är tänkbart att regeringar världen över kan komma att svara på denna utveckling (Skjelsbæk, 1976). Stater som känner sig hotade av NGO's aktiviteter kan bilda IGO's med konkurrerande kompetenser. En annan utväg är en långtgående nationalisering, exempelvis i form av statliga monopol på vissa typer av förhandlingar. En tredje utväg är att

Tabell 1. Internationella organisationer med svenskt medlemskap ordnade efter kompetens och organisationstyp.

	Normskapande	Övriga kompetenser		N
IGO	46,7%	53,3%	100%	90
NGO	10,4%	89,6%	100%	1111
IGO/NGO	18,5%	81,5%	100%	54
N	167	1088		1255

Tabell 2. Internationella organisationer med svenskt medlemskap ordnade efter kompetens och sakområde.

	Normskapande	Övriga kompetenser	N
Internationella förhållanden	6,6%	1,9%	32
Ideologiska förhållanden	0,6%	1,1%	13
Näringslivs-förhållanden	39,5%	28,6%	377
Religion	0	4,9%	53
Arbetsmarknad	4,2%	9,1%	106
Militära förhållanden	0	0,2%	2
Forskning och undervisning	15,6%	38,5%	445
Humanitära förhållanden	0	2,4%	26
Idrott	22,8%	1,5%	53
Juridik	6,6%	1,0%	22
Fritid, kultur sociala förhållanden	4,2%	11,0%	126
	100%	100%	1255
(kolumn tot%)	13,3%	86,7%	

samarbetet mellan de olika parterna, IGO's, NGO's och nationella regeringar, ökar (Skjelsbæk, 1976). När man talar om nationella nätverk som expanderar bortom gränserna för nationalstater är det just den typen av samarbete som avses. De internationella organisationer som har svenskt medlemskap bildar inget undantag i detta avseende.

Siffrorna i tabellen fås tas med en viss reservation eftersom det bara är drygt hälften av organisationerna som lämnar uppgifter om organisatorisk förgrening. Procentangivelserna är dock beräknade på hela materialet. Om man räknar samman den organisatoriska förgreningen för de organisationer som har svenskt med-

lemskap framgår att "svenska" IGO's har relationer med andra organisationer i 55,5% av fallen och att motsvarande siffror för NGO's och NGO/IGO's är 51,7% och 65,6%. Relationer med en IGO innebär att någon form av konsultativ status har utarbetats och relation med en NGO handlar ofta om medlemskap i paraplyorganisationer. Organisationernas kompetens verkar spela liten roll då det gäller organisatorisk förgrening. Om man relaterar organisatorisk förgrening till sakområden, framstår återigen organisationer med näringslivsinriktning och verksamheter baserade på forskning och utbildning som de mest aktiva.

Tabell 3. Relationen mellan internationella organisationer med svenskt medlemskap och andra organisationer.

Andra organisationer	Svenska medlemskap		
	IGO	NGO	IGO/NGO
IGO	30%	18%	28%
NGO	5,5%	21%	22,6%
NGO/IGO	20%	12,7%	15%
Ingen relation	44,5%	48,3%	34,4%
	100%	100%	100%
N	90	1111	53

Slutsatser

Med tanke på den omfattning och inriktning som den svenska privata internationalismen har, verkar det som hypotesen om det rationella för privata intressen att söka sig egna internationella kanaler, stämmer med verkliga förhållanden. Det verkar också troligt mot bakgrund av NGO's tillväxt, organisatoriska förgrening och kompetensfördelning att den svenska utrikespolitiken alltmer blir utsatt för konkurrerande intressen från internationella aktörer som söker sig internationella vägar. När politiker talar om den internationella utvecklingen som en begränsning som ligger utanför den svenska statens kontroll, bör man ha i åtanke att den utvecklingen i allt större omfattning kan vara ett resultat av den svenska privata internationalismens aktiviteter. En central politisk fråga inför framtiden är hur man ska hantera en situation där gränserna mellan utrikespolitik, inrikespolitik och internationell politik suddas ut.

(För värdefulla synpunkter vill jag tacka professor Jan-Erik Lane.)

Litteratur

- Elvander, Nils (1977): *Näringslivets 900 organisationer*.
 Engberg, Jan & Lane, Jan-Erik (1980): "Internationalisering och autonomi" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1980:4.
 Goldmann, Kjell (1981): "I utrikes- och försvarsfrågor fungerar inte demokratin" *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1981:3.
 Hernes, Gudmund (1978): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
 Hörberg, Thomas (1977): "Mellanstatliga organisationer som aktörer i internationell politik" i *Aktörer i internationell politik – i dag och i morgon*. Sekretariatet för framtidsstudier.
 Keohane, Robert & Nye, Joseph (1976): *Transnational relations and World Politics*. Massachusetts: Harvard University Press.
 Skjelsbæk, Kjell (1976): "The Growth of International Non-governmental Organizations in the Twentieth Century", in *Transnational Relations and World Politics*, Harvard, Mass: Harvard University Press.

Jan Engberg