

Knud Erik Jørgensen

Teoretiske tilgange til studiet af internationale organisationer

Internationale organisationer er, ligesom studiet af dem, inde i en opbrudsperiode. Afslutningen på den kolde krig har medført, at organisationernes rolle bliver omvurderet, og i flere tilfælde reformeres deres virke. I forlængelse heraf følger også en revurdering af de teoretiske redskaber hvormed vi analyserer organisationerne. I artiklen gennemgås seks teoretiske tilgange, hvorefter der præsenteres en forskningsdagsorden for den fremtidige forskning.

Indledning

Dér står de så, de gamle bøger om internationale organisationer, lidt støvede, lidt forældede, men samtidig, på paradoksal vis, også langt mere interessante end for blot få år siden. Det er som om, der sker noget derude i verden, som får os til, i disse bøger, at søge svar på tidens internationale problemer.

Det lidt støvede og forældede kan i øvrigt også siges at karakterisere nogle af de internationale organisationer. Den amerikanske FN-ambassadør Madeleine Albright har således udtalt at, „Fyrre års forsømmelse har efterladt denne organisation *flabby* og ude af form. Den har et stærkt behov for et eftersyn“ (citeret i Lee Ray, 1995: 420). Den internationale handelsorganisation GATT er ved at blive strømlinet under det nye navn WTO, og det er en udbredt opfattelse, at de europæiske institutioner EU og WEU trænger til et grundigt eftersyn. Det er netop en del af baggrunden for EU's regeringskonference i 1996. Efter afslutningen på den kolde krig er der kort sagt et udbredt behov for at genoverveje mange internationale organisationers formål, deres opgaver og deres organisatoriske design. I forlængelse heraf er der ligeledes et udbredt behov for at genoplive forskningen vedrørende internationale organisationer,

blandt andet ved at genoverveje de teoretiske tilgange, som traditionelt er blevet anvendt.

Forskningens genstand - internationale organisationer (IO'er) - har i et historisk perspektiv udviklet sig meget dynamisk. Den internationale telegrafunion (ITU), som blev oprettet i 1865, regnes ofte som den første egentlige internationale organisation (Murphy, 1994).¹ Derefter fulgte i de sidste årtier af det 19. århundrede oprettelsen af flere tilsvarende internationale unioner. Grundlæggelsen af Folkeforbundet betragtes ofte, og med rette, som et kvalitativt spring i international organisation (Kennedy, 1987). Efter Anden Verdenskrig er antallet af IO'er steget kraftigt. Der var i 1960 omkring 200 og aktuelt eksisterer der omkring 600. Det forekommer paradoksalt, at en så kraftig stigning i graden af international organisation ikke er afspejlet i forskningen.

I det følgende vil jeg tage udgangspunkt i dette paradoks og især behandle spørgsmålet om forskningen. Der er i løbet af det seneste årti fremkommet flere interessante artikler, hvor forskningen i internationale organisationer er blevet evalueret. I en artikel beskrives IO-forskningens storhed og fald på en prisværdig klar og veldisponeret måde (Rochester, 1986). Artiklen udmærker sig desuden

Knud Erik Jørgensen

Teoretiske tilgange til studiet af internationale organisationer

Internationale organisationer er, ligesom studiet af dem, inde i en opbrudsperiode. Afslutningen på den kolde krig har medført, at organisationernes rolle bliver omvurderet, og i flere tilfælde reformeres deres virke. I forlængelse heraf følger også en revurdering af de teoretiske redskaber hvormed vi analyserer organisationerne. I artiklen gennemgås seks teoretiske tilgange, hvorefter der præsenteres en forskningsdagsorden for den fremtidige forskning.

Indledning

Dér står de så, de gamle bøger om internationale organisationer, lidt støvede, lidt forældede, men samtidig, på paradoksal vis, også langt mere interessante end for blot få år siden. Det er som om, der sker noget derude i verden, som får os til, i disse bøger, at søge svar på tidens internationale problemer.

Det lidt støvede og forældede kan i øvrigt også siges at karakterisere nogle af de internationale organisationer. Den amerikanske FN-ambassadør Madeleine Albright har således udtalt at, „Fyrre års forsømmelse har efterladt denne organisation *flabby* og ude af form. Den har et stærkt behov for et eftersyn“ (citeret i Lee Ray, 1995: 420). Den internationale handelsorganisation GATT er ved at blive strømlinet under det nye navn WTO, og det er en udbredt opfattelse, at de europæiske institutioner EU og WEU trænger til et grundigt eftersyn. Det er netop en del af baggrunden for EU's regeringskonference i 1996. Efter afslutningen på den kolde krig er der kort sagt et udbredt behov for at genoverveje mange internationale organisationers formål, deres opgaver og deres organisatoriske design. I forlængelse heraf er der ligeledes et udbredt behov for at genoplive forskningen vedrørende internationale organisationer,

blandt andet ved at genoverveje de teoretiske tilgange, som traditionelt er blevet anvendt.

Forskningens genstand - internationale organisationer (IO'er) - har i et historisk perspektiv udviklet sig meget dynamisk. Den internationale telegrafunion (ITU), som blev oprettet i 1865, regnes ofte som den første egentlige internationale organisation (Murphy, 1994).¹ Derefter fulgte i de sidste årtier af det 19. århundrede oprettelsen af flere tilsvarende internationale unioner. Grundlæggelsen af Folkeforbundet betragtes ofte, og med rette, som et kvalitativt spring i international organisation (Kennedy, 1987). Efter Anden Verdenskrig er antallet af IO'er steget kraftigt. Der var i 1960 omkring 200 og aktuelt eksisterer der omkring 600. Det forekommer paradoksalt, at en så kraftig stigning i graden af international organisation ikke er afspejlet i forskningen.

I det følgende vil jeg tage udgangspunkt i dette paradoks og især behandle spørgsmålet om forskningen. Der er i løbet af det seneste årti fremkommet flere interessante artikler, hvor forskningen i internationale organisationer er blevet evalueret. I en artikel beskrives IO-forskningens storhed og fald på en prisværdig klar og veldisponeret måde (Rochester, 1986). Artiklen udmærker sig desuden

ved at have et godt blik både for diverse modestrømninger og for de mere substansmæssige tematiske forandringer i den akademiske tilgang til emnet. Endelig noterer Rochester sig også en vis ritualisering af interessen for internationale organisationer i almindelighed og for FN i særdeleshed. Denne ritualisering kommer blandt andet til udtryk ved at organisationernes jubilæer næsten automatisk resulterer i et festskrift til årsdagen.

Andre forskere har argumenteret for, at IO-forskningen, på trods af diverse svinkeærinder, har været præget af en konsekvent fastholdt hovedproblemstilling, nemlig international *governance* (Kratochwil og Ruggie, 1986). Det er en bemærkelsesværdig tanke, som fortjener en nærmere overvejelse, blandt andet fordi den danner en kontrast til en række dominerende tilgange i studiet af international politik. For det andet argumenteres der for, at forskningen har været præget af et fatalt misforhold mellem dens emne og dens metode, her forstået som analysernes videnskabsteoretiske grundlag. En lignende kritik er senere blevet formuleret fra europæisk side. Tre forskere fremlagde i 1993 nye forslag til, hvordan forskningen i IO'er bør gribes an (de Senerclens, 1993; Jönsson, 1993; Smouts, 1993).

De kritiserer alle den type forskning, som anvender „økonomiske“ tilgange, og plæderer i stedet for anvendelsen af „sociologiske“ tilgange. I de økonomiske tilgange anlægges en analogi mellem henholdsvis virksomheders adfærd på markedet og staters adfærd i det internationale system. IO'er oprettes følgelig som en reaktion på de transaktionsomkostninger og den manglende information som følger af politiske „markedsdefekter“. Man diskuterer ivrigt IO'ernes optimale nyttefunktion og stater antages at være

nyttmaksimerende enheder, som udelukkende handler på grundlag af egeninteresse. Keohane husker stadig sin første klare erkendelse af denne mulige parallel mellem international politik og mikroøkonomi som en „aha oplevelse“ (1989: 28) - og neorealisten Kenneth Waltz (1990) holder sig ikke tilbage fra at sammenligne sin egen teoretiske indsats med Fysiokraternes indsats for økonomisk teori i det 17. århundrede.

I de sociologiske tilgange er det udgangspunktet, at international politik er en social aktivitet, herunder at der finder en social kommunikation sted (for eksempel diplomati). Der eksisterer i en vis udstrækning et internationalt samfund, som er udstyret med sociologiske regler, normer, principper og institutioner. Der til kommer elementerne af et internationalt retssamfund.

I debatten om hvordan forskningen bør gribes an, har der været en tendens til at lade de metodiske spørgsmål overskygge det indholdsmæssige, hvorved både emnet og indsigten i det risikerer at forsvinde ud af billedet. Dette problem ændrer dog ikke ved, at de omtalte artikler er særdeles anbefalelsesværdige, og de udgør en del af baggrunden for den følgende gennemgang af fremtrædende *teoretiske* tilgange til studiet af internationale organisationer. Pladsmæssige hensyn har fordret en udvælgelse af kun seks tilgange. Den legalistisk-institutionelle tilgang er udvalgt, fordi den med sin omfattende produktion kan levere en vis basisviden om IO'ernes institutionelle opbygning og deres regelsæt (charters, konventioner mv.) Den konstruktivistiske, den poststrukturelle og den engelske skoles tilgang er valgt, fordi de alle indeholder et stort teoretisk potentiale for en øget forståelse af IO's magt og afmagt. Endelig er neorealismen udvalgt, fordi den er sær-

lig god til at forklare IO's afmagt og den neoliberale institutionalisme er omvendt udvalgt, fordi den kan sige noget om den magt som IO'er faktisk kan siges at have.

Efter gennemgangen af de teoretiske tilgange præsenterer jeg et forslag til forskningsdagsorden, dvs. de problemstillinger og teorielementer, som jeg mener giver de bedste muligheder for at forstå og analysere internationale organisationer. Det skal understreges, at denne artikel udelukkende handler om formelle, konkrete internationale organisationer og dermed ikke om beslægtede emner som eksempelvis internationale regimer og normer.

Studiet af internationale organisationer: teoretiske tilgange

I Danmark eksisterer der en meget bred politisk konsensus om, at vi skal deltage i arbejdet i de internationale organisationer, at vi skal være „med ved bordet“. Det er en holdning, som efterhånden er blevet kemisk rensset for problemfyldt politisering. Denne „problemløse“ tilstand har mindst tre uheldige bivirkninger. For det første har konsensus for vane at udgrænse behovet for argumentation. Derfor er debatten om deltagelsen blevet afløst af maksimen „Det skal vi bare“ og af dens negation: „Det skal vi bare ikke“. Det var så den debat (... og sporten kort). Dernæst står det ikke altid klart, hvad vi konkret vil ved „bordet“, altså bortset fra at være der. Ambassadør Jens Christensen har i *Politiken* (15. maj 1993) eksempelvis påpeget, at Danmark mærkværdigvis ikke har tradition for at spille en aktiv rolle på Det Europæiske Råds møder. Endelig, og sikkert med nogen sammenhæng til de to første bivirkninger, har behovet for forskning i internationale organisationer været til at overse.

Som nævnt er det forskningen, jeg vil opholde mig ved. Det er mit sigte at beskrive hvad seks udvalgte teoridannelser har at tilbyde, især når det gælder vores forståelse af internationale organisationers forandrede rolle efter afslutningen på den kolde krig. Gennemgangen er disponeret på grundlag af fem overordnede spørgsmål: i) står internationale organisationer i centrum af teoridannelsen, eller har de en mere perifer placering? ii) hvilket forskningsdesign anvendes? iii) hvilke spørgsmål fokuserer teoridannelsen på? iv) hvilket magtbegreb anvendes?, og v) hvad er tilgangens styrke og svage sider? Efter gennemgangen af de seks tilgange vil jeg skitsere en forskningsdagsorden, dvs. angive en liste oven problemstillinger og elementer til en tilgang, som vil kunne bidrage til en øget forståelse af internationale organisationers rolle.

Den formelle, legalistisk-institutionelle tilgang

Den ubetinget kedeligste tilgang til studiet af internationale organisationer er desværre også den, som er „tættest“ på sit emne, og som har frembragt den mest omfattende produktion (for eksempel Peaslee, 1975-1979). Den karakteristiske for denne tilgang er dens beskrivelse af IO's formelle institutionelle opbygning, den formelle traktatmæssige (eller lignede) baggrund for deres virke og opfattelsen af at staters adfærd er eller bør været styret af formelle regler. Det kan naturligvis diskuteres, hvor teoretisk den legalistisk-institutionelle tilgang egentlig er. Jeg vil hævde, at den er overvejende a-teoretisk og at tilgangens få teoretiske elementer primært er implicite. Vi står altså over for en tilgang, hvor emnet er i centrum og den teoretiske forståelse er nedprioriteret. Det er på samme tid tilgangens styrke og svaghed.

Ifølge Kratochwil og Ruggie (1986) er tilgangens forskningsdesign baseret på to implicite antagelser: i) international governance kan reduceres til internationale organisationers aktiviteter, og ii) hvad internationale organisationer gør afhænger af deres formelle karakteristika, såsom deres organisatoriske infrastruktur og regler mv. Kratochwil og Ruggie hævder i fortsættelse heraf, at man ikke altid kommer frem til en analyse af organisationernes operative virke. I tilfælde hvor adfærd og output blev inddraget, skete det med henvisning til organisationernes grundlæggende regelsæt. Det kan tilføjes, at tilgangen er klinisk rensset for enhver overvejelse om magt.

Tilgangens væsentligste bidrag er dens meget omfattende produktion, som er et uvurderligt udgangspunkt for alle med en interesse for IO'er. Samtlige omkring 600 organisationer er formentlig blevet beskrevet inden for rammerne af den legalistisk-institutionelle tilgang. Det største problem er at den sjældent bidrager til en egentlig forståelse af hverken IO'er som et generelt fænomen eller for så vidt til en forståelse af den enkelte internationale organisation.

Den engelske skole og pseudo-institutionerne

Den engelske skole² bliver ofte karakteriseret som værende meget lidt interesseret i formelle, konkrete internationale organisationer.³ Det er en delvis selvforstået karakteristik, idet flere af skolens fremtrædende repræsentanter ganske konsekvent har fremhævet de fundamentale institutioner på bekostning af internationale organisationer, i skolens jargon benævnt „pseudo-institutioner“ (Bull, 1977: xiii-xiv). Ifølge Bull omfatter kategorien „fundamentale institutioner“ fænomener som magtbalance, stormagter, internatio-

nal ret, diplomati og krig. Med få undtagelser har den engelske skoles produktion ikke omfattet analyser af konkrete internationale organisationer.

Alligevel er den nævnte karakteristik ikke helt retfærdig. Martin Wight (1978) har beskæftiget sig med både Folkeforbundet og FN, og flere af den engelske skoles mindre kendte medlemmer har været mere aktive. Det gælder blandt andet for Geoffrey Goodwin og Evan Luard, som begge har udarbejdet omfattende analyser af internationale organisationer. I Goodwin (1957) er forholdet mellem Storbritannien og FN beskrevet, og den af Luard (1966) redigerede antologi om IO'ers udvikling indeholder nogle for skolen typiske „skæve“ betragtninger. I det konkrete tilfælde gælder det baggrunde for, modstand mod, og former for forandring i internationale organisationer. Luards antologi blev senere fulgt op med en anden antologi om de internationale organisationers rolle i forbindelse med grænsestridigheder (Luard, 1970). FN's fredsbevarende operationer er gennem 30 år blevet analyseret af Alan James (for eksempel 1995), Bull (1984) og Roberts (1993). Roberts og Kingsbury (1993) har også præsenteret forskningen vedrørende FN i bogform. Endelig skal det nævnes, at Del 2 i Bulls klassiske bog, *The Anarchical Society* (1977) handler om forbindelserne mellem fundamentale institutioner og international orden, og at internationale organisationer får tildelt en vigtig rolle for disse forbindelser, især når det gælder diplomati og international ret.

På trods af de nævnte værker kan det dog vanskeligt bortforklares, at skolens bidrag til studiet af konkrete internationale organisationer primært består af randbemærkninger. Dette er en naturlig følge af den særlige type spørgsmål, som skolen interesserer sig for. Disse spørgs-

mål omfatter blandt andet: balancen mellem international orden og retfærdighed, humanitære interventioners politiske teori og værdiers betydning i international politik. Skolens kerneområde er med andre ord politisk teori med særligt henblik på de internationale aspekter. Det er problemstillinger, som meget ofte står højt på de internationale organisationers politiske dagsorden. I FN, NATO, og EU (WEU) har man gennem 1990'erne konstant diskuteret intervention.⁴ Den engelske skole er derfor særligt velegnet til at bidrage til analyser af de temaer, de dilemmaer og den politik, som man diskuterer inden for rammerne af IO'erne, for eksempel forholdet mellem magt, principper og normer. Skolens stærke sider omfatter desuden en original indsigt vedrørende forholdet mellem de fundamentale institutioner og internationale organisationer. Det er i sig selv prisværdigt at sætte dette forhold på dagsordenen og med Bulls analyse (1977: 101-232) kan vi komme et stykke ad vejen. Det er på den anden side en problematik, som kræver både innovation og opdatering, hvis den skal kunne bidrage til vores forståelse af internationale organisationers betydning i dag (se Wendt og Duvall, 1989). For det andet er den historiske dimension konstant til stede i skolens analyser. Det giver mulighed for at frembringe analyser af de lange linjer i historien. Det indebærer ligeledes, at analyserne er åbne for både transformation og konstans i international politik. For det tredje bidrager skolen med nyttige overvejelser vedrørende spørgsmålet om internationale organisationers *legitimerende* funktion (Carr, 1939; Wight, 1978) og skolen har haft en vedvarende interesse for værdiers betydning (Wight, 1966; Bull, 1977: 77-100). For det fjerde har skolen søgt en afstemt balance mellem de aktør-oriente-

rede (stater), de strukturelle (orden, det internationale samfund) og de procesuelle (praksisudvikling) aspekter. Denne balancerede tilgang kan give os en mere nuanceret forståelse af internationale organisationer, end andre mere forenkledede tilgange nogensinde kan tænkes at bidrage med.

Skolens svage sider omfatter for det første den noget sporadiske interesse for IO'er. Skolen er ikke leveringsdygtig i særlig mange konkrete studier, der kan give konkret information, indsigt og forståelse. Dernæst er skolens begrebsapparat ikke altid præget af stor konsekvens og skolens retningsangivelser for, hvordan studiet kunne gribes an, er derfor ret upræcise. Endelig må skolens videnskabsteoretiske grundlag siges at være svagt udviklet. Bulls (1969) argumentation for den såkaldt „klassiske approach“ består mere af kritik af andre tilgange end den indeholder en positiv bestemmelse af den foretrukne „klassiske approach“. Dette er med til at give skolen et lidt sektersk præg.

Den sociale konstruktion af virkeligheden

Udgangspunktet for denne korte omtale af de konstruktivistiske teoridannelser kan passende tages i Peter L. Berger og Thomas Luckmanns videnssociologiske klassiker *Den samfundsskabte virkelighed* fra 1966 (1987). Det er ofte denne klassiker som konstruktivistiske teoretikere fra international politik-disciplinen henviser til, når de skal angive deres inspirationskilde.⁵ Man kan da også bemærke sig lighederne mellem titlen på Berger og Luckmanns bog og henholdsvis Nicholas Onufs bog *World of Our Making* (1989) og Alexander Wendts artikel „Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics“

(1992). Det er ikke tilfældige ligheder. Det har netop været IP-konstruktivisternes foretrukne fremgangsmåde at anvende social teori til teoridannelser vedrørende international politik (se Wendt 1992; Onuf, 1989). Det har resulteret i relativt veludviklede teorier, som desuden er funderet på et solidt grundlag af politisk teori. Konstruktivismens repræsentanter kan desuden karakteriseres ved deres modstand mod at acceptere traditionelle tilganges bastante indsnævring af mulige spørgsmål.

Konstruktivisme er en relativ ny tilgang i IP-sammenhæng og det må understreges, at konstruktivisme ikke er en teori. Det er en videnskabsteoretisk retning på samme måde som positivisme og videnskabelig realisme. Der eksisterer derfor en række teorier inden for den konstruktivistiske position. Disse teoridannelser er næsten alle blevet udviklet i opposition til traditionelle tilgange, herunder tilgange i rational choice lejren.

Den amerikanske IP-forsker, Alexander Wendts teori er en strukturel teori, som indeholder tre primære påstande: i) den primære analyseenhed i international politik er staten; ii) de vigtigste strukturer er ikke materielle, men inter-subjektive; iii) staters identiteter og interesser er overvejende skabt af sociale strukturer, snarere end „på forhånd“ givet til systemet af enten den menneskelige natur eller indenrigspolitik (1994: 385). Det er naturligvis ikke en teori om internationale organisationer, men omvendt kan en del af de inter-subjektive sociale strukturer lokaliseres i de internationale fora som IO'er er.

Konstruktivisternes forskningsdesign er inddelt i tre momenter. I det første moment analyseres konstitueringen af forskellige fænomener, som man søger en forståelse af. Det kan være staters identi-

tet, kollektiv identitet eller konstitueringen af meningsstrukturer og diskurser. På baggrund af dette analyseres staters interesser, implikationerne af at have en kollektiv identitet og reproduktionen af dominerende diskurser. Først i det tredje moment følger analysen af staters *adfærd*. Konstruktivistisk teori er altså på ingen måde idealistisk, men nok åben over for ideer og visioners betydning i international politik. Dette fremgår også af forbedringerne over for materielle dimensioners betydning (jf. Wendt, 1995).

De internationale organisationer kan ikke siges at være i centrum af konstruktivisternes forskning. Internationale organisationer har dog ofte været til stede som en dimension, der har været inddraget i teoriudviklingen. Et eksempel er Wendt og Duvalls (1989) diskussion af forholdet mellem fundamentale institutioner og specifikke, formelle organisationer. Et andet eksempel er Richard Price (1995), som har anvendt konstruktivisme i empirisk forskning om våbenkontrol vedrørende kemiske våben. Han beskriver, hvordan det kunne gå til, at kemiske våben gennem hovedparten af det 20. århundrede har været stigmatiseret. Et tredje eksempel er John Ruggie (1993), som indtager en slags mellemposition med neoliberal institutionalisme på den ene side og konstruktivisme på den anden side. Han har leveret en udførlig definition af multilateralisme, hvilket naturligvis har stort sammenfald med internationale organisationer. Endelig har Cowhey (1990) analyseret, hvordan opfattelsen af international telekommunikation som værende et „naturligt monopol“ har været en social konstruktion med meget lang levetid.

Endelig bør det nævnes, at nogle af Wendts pointer vedrørende kollektiv identitetsdannelse har direkte betydning

for vores forståelse for internationale organisationers virke. Wendt konkluderer således, at det moderne internationale system er under transformation, hvilket indebærer, at kløften mellem formel opretholdelse og faktisk afgivelse af suverænitet bliver bredere. Wendt (1994: 392) har også skitseret, hvordan der synes at ske en spredning af politisk autoritet på flere niveauer. Han hævder, at det traditionelle statslige niveau er blevet suppleret af transnationale strukturer af autoritet, sammenfattet i det noget uheldige begreb „international stat“.

Konstruktivisternes har generelt været meget opmærksomme på magtproblematikken. Wendt (1992) har således i en længere programartikel analyseret selve den sociale konstruktion af magtpolitikken. I Ruggies (1993) præcisering af begrebet „multilateralisme“ spiller det en central rolle, at USA i efterkrigstiden har haft magt til at påtvinge en stor del af verden internationale institutioner i den multilaterale form. Den stærke vækst i antallet af internationale organisationer har ifølge Ruggie tydeligvis haft en amerikansk magtbase. Endelig har Friedrich Kratochwil (1982) analyseret den særlige tolkning af begrebet „national interesse“, som man udviklede i det Wilhelmske Tyskland.

Post-strukturalistiske tilgange: disneyland og FN

De væsentligste post-strukturalister var i en periode først og fremmest meta-teoretikere med et dekonstruktivistisk sigte (Ashley, 1987; Der Derian, 1987; Walker, 1993). Det var deres forskningsstrategi at formulere en dybtgående kritik af IP-disciplinen, inklusive dens teorier, kategorier og begreber. Deres foretrukne våben var fransk post-strukturalisme, repræsenteret ved blandt andet Jean Bau-

drillard, Jacques Derrida og Francois Lyotard. Den post-strukturalistiske meta-teoretiske produktion blev dog snart suppleret med en interesse for teoretisk-empiriske problemstillinger. Bradley Klein fremkom tidligt med en analyse af NATO (1990) og af „afskrækkelse som en social praksis“ (1994). David Campbell (1992) publicerede en analyse af amerikansk udenrigspolitik. Golf-krigen blev imidlertid det store vendepunkt, hvor empiriske problemstillinger blev indføjet i post-strukturalisternes forskningsprogram (Der Derian, 1992; Campbell, 1993; Patomäki, 1994). Det skal tilføjes, at Kleins poststrukturalistisk anlagte analyse af NATO på skandinavisk grund er blevet fortsat på interessant vis af Lene Hansen (1995) og Andreas Behnke (1995).

Timothy Luke (1992, 1993) er både kunstkritiker og IP-teoretiker. Han betragter ikke de to verdener som helt så væsensforskellige, som mange andre nok umiddelbart ville antage. I begge sine gøremål præsenterer han sine argumenter på et højtudviklet æstetisk niveau. Det er Baudrillard, som er Lukes teoretiske inspirationskilde. Dette kommer klart til udtryk i den komparative analyse af Disneyland og FN, hvor begreber som *simulacra*, *hyperreality*, og *forestillinger* florerer på siderne. Ifølge Luke dækker forestillingen om FN over, at det „i virkeligheden“ er staterne, som er magtesløse på samme måde, som forestillingen om Disneyland dækker over, at det er USA som er Disneyland.

Post-strukturalisternes primære bidrag er, at de stiller helt nye spørgsmål og at de søger at besvare klassiske spørgsmål på nye måder, og under anvendelse af veludviklede begrebsapparater og „skæve“ vinkler. Der Derian (1992) hævder således, at hans inddragelse af agentromaner

er lige så legitimt som diverse akademiske bogholderes inddragelse af politiske erklæringer og taler. Den post-strukturalistiske produktion vedrørende internationale organisationer har måske ikke nået et imponerende omfang, men tilgangens potentiale vedrørende forståelse af internationale organisationer kan vise sig ganske stort. Potentialet mangler dog i vid udstrækning at blive omsat i en konkret og omfattende forskningspraksis.

Neorealismen

De traditionelt dominerende forskningsretninger i studiet af IO er henholdsvis neorealisme og den såkaldte Harvard-skole (neoliberal institutionalisme).⁶ Det er blandt andet skolernes forskellige vurdering af internationale organisationers betydning i international politik, som giver sondringen mening. Hvor man i neorealismen har placeret magtbalancen i det teoretiske centrum og de internationale organisationer i periferien, er der i Harvard-skolens forskning en mere balance-ret antagelse om henholdsvis magtbalancens og institutionernes betydning.

Med hensyn til neorealismen præsenterer Kenneth Waltz i sin bog fra 1959 tre mulige forklaringer på forekomsten af krig og fred: mennesket, staten, og systemet. I sin anden bog fra 1979 går Waltz mere radikalt til værks og reducerer treenigheden til én eneste forklaring på årsager til krig: det er det systemiske anarkis skyld. Denne opfattelse bygger Mearsheimer (1990, 1995) videre på. Det er hans faste overbevisning, at der kun er en eneste genuin forklaring på årsager til krig og fred: det internationale systems materielle strukturs virkning på staters adfærd. Han hylder dermed den monokausale forklaringsmodel og afviser enhver form for multivariat analyse. Den internationale struktur og den deraf af-

ledte magtbalance er fuldt ud tilstrækkelig til en udtømmende analyse af problematikken omkring årsager til krig og fred. Enhver forsøgsvis introduktion af andre forklaringsmodeller bliver konsekvent skudt ned af Mearsheimer.

Mearsheimer (1995) er noget inkonstistent med hensyn til hvad han ønsker at forklare. Nogle gange ønsker han at forklare det store evige spørgsmål om årsager til krig og fred. Andre steder søger han faktorer, som kan forklare international stabilitet. Atter andre steder ønsker han, at afklare hvorvidt internationale organisationer kan påvirke staters adfærd. Med dette ambitionsniveau kan han ikke undgå at være kritisk overfor IO'ers betydning. Helt overordnet afspejler organisationerne den internationale magtbalance. De fungerer som centre for stormagternes clearing af aktuelle forskydninger i magtpositionen. Stormagterne opretter og former organisationerne således, at de kan bevare eller øge deres del af magtkagen. Organisationerne kan altså være nyttige redskaber for stormagterne, som kan operere via organisationerne. NATO var USA's redskab under den bipolære magtbalance, men det var magtbalancen og ikke NATO, som sikrede stabiliteten under den kolde krig. Efter Sovjetunionens sammenbrud må NATO derfor forventes at forsvinde eller blive omformet således, at organisationen afspejler magtbalancen efter den kolde krig.

Årsagen til at medtage neorealismen i denne oversigt er derfor ikke, at den indeholder en teoridannelse, som direkte kan øge vores forståelse af internationale organisationers positive rolle. Neorealismen er tværtimod leveringsdygtig i en kritik af sådanne teoridannelser. Ifølge neorealismen er internationale organisationer et overvurderet aspekt af international politik. I den udstrækning interna-

tionale organisationer overhovedet er interessante, da er det enten som en konkret afspejling af den til enhver tid eksisterende magtbalance mellem stormagterne (for eksempel NATO som bipolaritetens fremmeste udtryk), eller at de internationale organisationer udnyttes instrumentalt af stormagterne til fremme af egne nationale målsætninger. Internationale organisationer er med andre ord den afhængige variabel i neorealistiske analyser og hvorfor beskæftige sig med afhængige faktorer, når „tungere“ forklaringsfaktorer kan lokaliseres andetsteds?

Heraf følger, at neorealistisk teori ikke har ret meget at tilbyde til en forståelse af internationale organisationers rolle. Det nærmeste man kommer er nogle ret generelle udsagn, som man kan opfatte som enten aksiomer eller hypoteser. Et ofte set eksempel er overgangen fra bipolaritet til „noget andet“ som forklaring på FN's opblomstring umiddelbart efter afslutningen på den kolde krig. Man ser altså en ændret magtkonfiguration som det primære og den internationale organisations nye rolle som det afledte fænomen. Man gør klogt i ikke at forvente detaljerede neorealistiske analyser af FN's særorganisationer, af Den Europæiske Unions fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, eller af ITU. Fredsbevarende operationer og humanitære interventioner står heller ikke højt på den neorealistiske forskningsdagsorden.

Hvis neorealistisk teori ikke har så meget at tilbyde til en forståelse, hvad berettiger da til, at teorien medtages i denne gennemgang? På hvilken måde er neorealistisk teori interessant i forhold til denne artikels tematik? For det første kan neorealistisk teori bidrage til en forståelse af internationale organisationers afmagt. Når FN har bevæget sig fra den ene fiasko til den anden i det tidligere Jugo-

slavien, er det fordi ingen af stormagterne for alvor har engageret sig i konflikten, og man har primært anvendt FN til at dække over manglende engagement. Det har været bekvemt at have FN (og andre internationale organisationer) som synde-buk. For det andet repræsenterer neorealismen på forbilledlig vis det magtbegreb som forbindes med Hobbes. Endelig er teorien en kæp i hjulet på de mere jubel-optimistiske forventninger til, hvad internationale organisationer har magt til. Neorealismen er imidlertid også interessant ved det, den ikke kan, herunder forklare staters vedholdende interesse i at holde liv i internationale organisationer og ligefrem udvide bestanden af dem. Hertil kommer, at teorien har en blind vinkel overfor international governance. Neorealistiske forskere mener således generelt, at de internationale organisationer ikke kan bidrage til at fremme „verdensfreden“, og at de har en minimal indflydelse på staters adfærd.

Den neoliberale Harvard-skole

Den såkaldte Harvard-skole, eller „neoliberal institutionalisme“, tillægger internationale institutioner en relativ stor betydning. Det er dette forhold, som er med til at definere skolens særpræg i forhold til neorealismen.

Skolens forskningsprogram afspejles blandt andet på siderne i tidsskriftet *International Organization*. Dette tidsskrift har gennem længere tid formået at være dagsordensættende for en stor del af IP-forskningen vedrørende internationale organisationer. I det meste af 1980'erne nedtonede man dog interessen for internationale organisationer til fordel for forskning i mere uformelle samarbejdsformer (internationale regimer). Efter en række programskifter af skolens fremmeste repræsentant, Robert Keohane

(1989, 1990), blev internationale organisationer dog igen inddraget i skolens forskningsprogram. Hvis vi holder os til Keohanes position (jf. 1990) kan forskningsprogrammet sammenfattes i et udgangspunkt og et antal overordnede spørgsmål. Med hensyn til udgangspunktet hævder Keohane en sammenhæng mellem uformelle IO'er (regimer) og formelle IO'er. Sidstnævnte oprettes som regel for at overvåge overholdelsen af de regler og principper, som er det egentlige indhold i internationale regimer. For det andet antager Keohane, at IO'er har betydelig indflydelse i moderne international politik. Med hensyn til spørgsmålene er det vigtigt at undersøge: i) under hvilke betingelser har IO'er betydning?, ii) hvad kan forklare væksten i IO'er?, iii) hvad kan forklare variationen med hensyn til medlemskab, styrke og kompetenceområde?, iv) hvad kan forklare variationen i IO'ers rettigheder og regler?, og v) hvad kan forklare eksistensen af det Keohane (1989: 132-157) kalder „diffus reciprocitet“ og som vi i et mindre prætentivt sprogbrug ville kalde de internationale „gynger og karuseller“, dvs. det forhold, at stater ikke altid kalkulerer nyttemaksimeringen på kort sigt med cost-benefit analyser.

Harvard-skolens stærke sider omfatter for det første et præcist og velfunderet forskningsdesign. Dernæst har skolen et meget omfattende forskningsprogram, også vedrørende internationale organisationer. Et utal af organisationer er blevet analyseret og det vil føre for vidt at redegøre for denne omfattende produktion. Endelig har skolens indsats vedrørende teoridannelse været forbilledlig. Skolen er kort og godt blandt de væsentligste overhovedet. På trods af skolens imponerende placering som omdrejningspunkt for megen international forskning har sko-

len dog også en række svage sider. For det første medfører det meget præcise forskningsdesign, at flere væsentlige spørgsmål må lades ubesvarede, fordi skolens foretrukne metode ikke egner sig til deres besvarelse. Det gælder eksempelvis forholdet mellem konkrete organisationer og nogle af de „fundamentale institutioner“, som man arbejder med inden for den engelske skole. Det gælder ligeledes de „konstruktionsprocesser“, som man arbejder med i konstruktivistisk forskning. For det andet udgør skolens udpræget rationalistiske og funktionelle teoretiske tilgang en blind vinkel over for blandt andet de symbolske og social-kommunikative dimensioner af international politik. Endelig har skolen ikke, som påpeget af Ruggie (1993) haft øje for betydningen af internationale institutioners form.

En forskningsdagsorden med ni punkter

Afslutningen på den kolde krig har medført store forandringer for mange internationale organisationer. Nogle er ganske enkelt ophørt med at eksistere (Warszawa-pagten og Comecon). Andre har fået, eller er i færd med at få, omdefineret deres formål, deres organisation og deres opgaver (FN, NATO og EU mv.). Hvad betyder denne omfattende omkalfatring for de teoretiske tilgange? Svaret må være, at betydningen generelt er begrænset. Den er naturligvis størst for de tilgange, som er „tættest“ på deres forskningsgenstand (for eksempel qua de anvendte begrebmæssige kategorier eller tidsspecificitet) og mindst for de mest abstrakt formulerede teoretiske tilgange. Derfor gælder det ikke om at udpege den af de ovenstående tilgange, som er bedst egnet til at udforske organisationernes

aktuelle virke. I stedet vil jeg i det følgende præsentere en forskningsdagsorden, som indeholder udvalgte aspekter fra de præsenterede tilgange. Det er min formodning, at den konstruerede „ideale“ tilgang kan bidrage til en øget forståelse af internationale organisationers virke i dagens verden.⁷

1. Det er et godt og konstruktivt udgangspunkt for formuleringen af en ny forskningsdagsorden at sondre mellem international organisation og internationale organisationer (jf. Kratochwil og Mansfield, 1994). International organisation angår samtlige former for organisering af det internationale samfund, hvorimod internationale organisationer kun angår et aspekt af samme. Dermed er der naturligvis tale om indbyrdes forbundne problemfelter, men de kan adskilles og de kan tildeles henholdsvis over- og underordnet status. Den engelske skoles begreb om det internationale samfund er et godt udgangspunkt og det samme gælder den konstruktivistiske fokusering på den „internationale“ stat. Et udgangspunkt i international organisation kan således danne en antitese til eller et supplement til forestillingen om det internationale systems grundlæggende anarkiske karakter.

Dernæst er der tematikken om forholdet mellem IO og de fundamentale institutioner. Her kan vi tage udgangspunkt hos Hedley Bull (1977), fortsætte med Wendt og Duvall (1989) og dernæst stå på egne ben i analysen af problemstillingen. Det er jo i virkeligheden en meget bred problematik, som omfatter forholdet mellem IO og så forskellige fænomener som magtbalance, international ret, diplomati, krig og stormagter. Forholdet mellem på den ene side trekanten magtbalance-stormagter-krig og på den anden side IO minder i det mindste tematisk om

problemstillingen hos Mearsheimer.

2. Det vil være misvisende at tolke udtrykket „afslutningen på den kolde krig“, som „magts fravær“. „Afslutningen på den kolde krig“ bør snarere forstås således, at den internationale magtkonfiguration er forandret. Den er ikke længere bestemt af to supermagter, men af en anden og mere ubestemt konfiguration. Det indebærer, at vor ideale tilgang fortsat må være udstyret med et blik for magtproblematikken. Det kræver ikke nogen sofistikeret analyse at forstå fraværet af vesteuropæisk indflydelse på krigen og freden i det tidligere Jugoslavien: hvis man ikke vil anvende magt, er man magtesløs. Derimod kræver en nuanceret generel forståelse af internationale organisationers magt og afmagt ganske logisk et veludviklet magtbegreb. Netop denne problematik har imidlertid været overvejende fraværende i studiet af internationale organisationer til fordel for funktionalistiske og formelle analyser. Derfor må en central placering af magtdimensionen være højt prioriteret på en ny forskningsdagsorden. Det vil naturligvis også være en forsikring mod diverse idealistiske analyser. Inddragelse af magt-aspektet kan imidlertid ske på mange forskellige måder. Vi kan indledningsvis åbne op for et differentieret magtbegreb og spørge: Hvilken magtforståelse anvender vi selv? Beskæftiger vi os, som Bent Flyvbjerg skriver, med „magt i termer som *besiddelse*, *suverænitæt* og *kontrol*, modsat Foucault, som inden for en tradition med rødder hos Machiavelli og Nietzsche tænker magt i termer af *udøvelse*, *strategi* og *kamp*“ (1992: 104). Jeg skal ikke i denne sammenhæng komme nærmere ind på denne magtteoretiske diskussion, men det er min klare fornemmelse, at hovedparten af diskussionen om IO'ers magt

og afmagt forgår inden for den option, som Flyvbjerg nævner først. Det kunne derfor ønskes, at der blev gennemført en teoretisk sammenlignende analyse af IO'ers magt og afmagt.

Efter en afklaring af dette overordnede magtteoretiske spørgsmål kan vi gå videre til de konkrete spørgsmål. Hvilken type magt er der tale om? I hvilke situationer har IO'er magt? Hvilken magt har internationale organisationer - helt konkret? Det sidste spørgsmål vedrører operationaliseringen i konkrete undersøgelser. Jeg skal ikke gå i detaljer med dette metodespørgsmål, men blot illustrere problematikken med to eksempler (figur 1 og figur 2) på hvordan det er blevet gjort.

Figur 1 viser blandt andet at internationale regler og normer (søjle 1), i tilfælde hvor der ikke har været overensstemmelse mellem amerikanske og internationale regler, alligevel er blevet kodificeret i amerikanske love og regler (IAEA, GATT og FN). Dernæst viser søjle 2, at

USA måske nok har accepteret IAEA's kontrol af amerikanske nukleare anlæg, men søjlen viser også at det er en undtagelse. Omvendt har flere IO'er haft en udbredt indflydelse på den amerikanske politiske dagsorden (FN/NATO/OAS, WHO og UNESCO). Tabellen siger imidlertid ikke noget om den konkrete indflydelsesform. Ønsker man oplysninger herom må man ind i de case studier, som figuren er baseret på. Søjle 4 viser at både IAEA, GATT og WHO har påvirket amerikanske beslutnings- og implementeringsprocesser. Endelig viser søjle 5 at næsten halvdelen af IO'erne (WHO, UNESCO, FN og FAO) har leveret legitimation til amerikanske interessegrupper.

Figur 2 viser at staternes formelle kontrol af IO'er har ændret karakter i løbet af det 20. århundrede. I 1914 blev kun 13 pct. af IO'ernes aktiviteter gennemført uden officiel opsyn. Denne form for institutionel „autonomi“ var i 1970 ste-

Figur 1. Forandringer vedrørende internationale organisationers indflydelse på amerikansk politik i perioden 1945-88

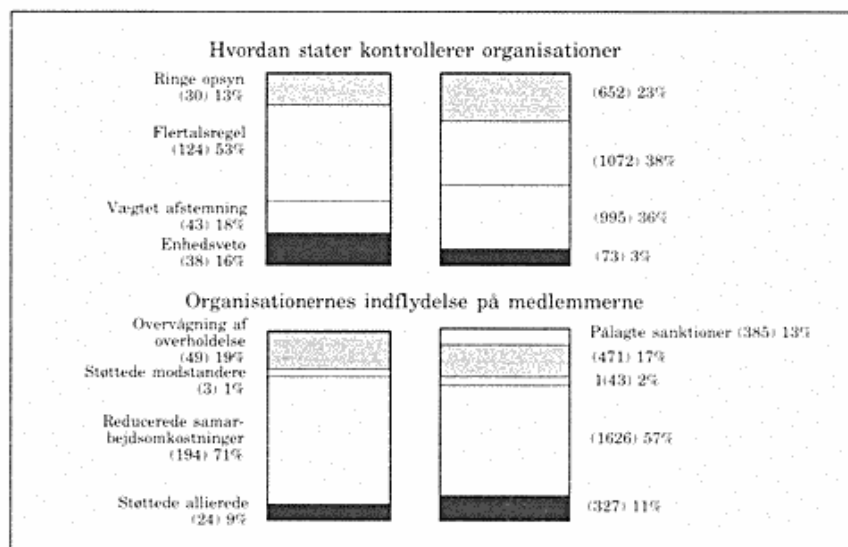
Internat. org./ regime	Ændrede regler og normer	Overvågning	Dagsorden	Beslutningstagen og implementation	Interne grupper
Sikkerhed-FN					
NATO, OAS	0 (NATO)	IA	+	IA	0
IAEA	+	+	0	+	IA
IMF	0	0	0	IA	IA
Verdensbanken	0	0	+	IA	IA
GATT	+	IA	0	+	0
WHO	0	0	+	+	+
UNESCO	0	IA	+	IA	+
FN Menneskerettigheder	+	0	0	IA	+
FAO/FOOD	-	0	0	IA	+

Tegnforklaring:

- + = mest nyttig/fornuftig
- 0 = ingen forandring
- = mindre nyttig/fornuftig
- IA = ikke anvendelig

Kilde: Karns og Mingst (1992: 297).

Figur 2. Forandringer i henholdsvis staters og internationale organisationers indflydelse i 1914 og 1970



Kilde: Murphy (1994: 219).

get til næsten det dobbelte (23 pct.). Omvendt er den del af kontrollen, som er baseret på flertalsregler faldet fra 53 pct. til 38 pct. Med hensyn til formel kontrol på grundlag af vægtet afstemning er der sket en fordobling (fra 18 pct til 36 pct). Staternes brug af veto i diverse specialkomiteer (enhedsveto) er med et fald fra 16 pct. til kun 3 pct i 1970 reduceret drastisk.

Med hensyn til IO'ernes indflydelse på medlemsstaterne er der også sket væsentlige forandringer. For det første er IO'ernes anvendelse af sanktioner steget fra ingenting i 1914 til 13 pct. af de samlede aktiviteter i 1970. IO'ers relative aktivitetsniveau vedrørende overvågning af indgåede aftalers overholdelse er stort set uændret. IO'ers funktion vedrørende reducerede samarbejdsomkostninger - det som Keohane (1989) kalder transaktionsomkostninger - er med et fald fra 71 pct. til 57 pct. ikke helt så dominerende som i 1914. Endelig er IO'ers aktiviteter næsten udelukkende til støtte for staternes

indenlandske og udenlandske allierede. Murphy nævner eksemplarisk forretningsfolks krav om midler til at følge udviklingen på internationale finansmarkeder. ITU kunne her tilbyde noget til statens allierede, som vanskeligt kunne opfyldes af staterne enkeltvis, og som var mere effektivt end løbere, brevduer og (kunne man tilføje) kurérer til hest. Omvendt er det yderst sjældent at IO'ers aktiviteter støtter staternes modstandere, og dette har ikke ændret sig gennem århundredet.

3. Forholdet mellem stater og internationale organisationer bør indtage en central placering. Det vigtigste er at undgå en ensidig fokusering på enten stater eller organisationer. Denne holdning kan begrundes i, at staterne og organisationerne er gensidigt konstituerede, hvilket betyder, at man vanskeligt kan forestille sig eksistensen af organisationer uden staterne, og det samme gælder efterhånden også omvendt. De fleste tilgange er

da også i stand til at „stå på to ben“. Polemikken opstår først, når man begynder at bestemme, hvor meget og hvordan stater indvirker på internationale organisationer, og vice versa. Mulighederne for at undersøge sådanne dialektiske samspil er mangfoldige, men Imber (1989), Karns og Mingst (1991) og Murphy (1994) angiver nogle umiddelbart tilgængelige modeller (se desuden Jørgensen, 1996). Hvis man vil undersøge hvorvidt og/eller hvordan internationale organisationer påvirker staters adfærd kan man naturligvis nøjes med at betjene sig af de neorealitiske og neoliberale institutionalistiske teoridannelser. Hvis man derimod er mere interesseret i at undersøge internationale organisationers påvirkning af staters identitet og interesser, må man rette opmærksomheden mod konstruktivistiske eller post-strukturalistiske teoridannelser.

4. Tilgangen bør være i stand til at placere IO'er i en kontekst. Det kan for det første være i forhold til udviklingen af internationale regimer og konventioner. Dette punkt leder i retning af spørgsmål af typen: Hvilken funktion havde UNEP (FN's miljøprogram) for udviklingen af Wien- og Toronto-konventionerne, dvs. den globale ozonlags-politik?, og hvad betød FN for forureningsbekæmpelse i Middelhavet? - spørgsmål som er behandlet af Sigsgaard (1995) og af Haas (1989).

5. Tilgangen bør have en historisk dimension. Murphy (1994) og Ruggies (1993) analyser er i den henseende positive modeller for, hvorledes det kan gøres. Det er Murphys projekt at analysere, hvilke roller IO'er har haft i løbet af de seneste 130 år. Fordi han kobler udviklingen sammen med en problematik (industriel forandring) bliver analysen mere end blot en historisk beskrivelse.

Udgangspunktet i Ruggies bestemmelse af begrebet „multilateralisme“ er blandt andet 1930'ernes amerikanske New Deal stat, herunder de nye regulerende institutioner som den kom til at bestå af. Det er på den baggrund Ruggies arbejdshypotese, at efterkrigstidens internationale organisering i vid udstrækning er en amerikansk projektion af egne erfaringer og egne institutioner til det internationale niveau. Det er en perspektivrig måde at koble indenrigspolitik og international politik. Tankegangen kan formentlig også overføres til analyse af forbindelserne mellem europæisk politik og indenrigspolitik (jf. Jørgensen, 1995).

Dernæst har både den engelske skole og konstruktivisterne altid haft den historiske dimension centralt placeret i diverse analyser. Den engelske skole velsagtens fordi den i høj grad bestod af historikere som nærmede sig den nye politologiske videnskab, og konstruktivismen fordi den har historisk opbyggede konstruktioner som selve sin analysegenstand. Den kan med andre ord ikke tillade sig at være a-historisk.

6. En meget stor del af den eksisterende forskning angår makro-niveauet. Det taler for, at der kommer en supplerende forskning angående problemstillinger på mikro-niveauet. Udgangspunktet kan eksempelvis være Christer Jönssons (1993) interorganisatoriske perspektiv. Det er Jönssons opfattelse, at IO'er i alt for stor udstrækning er blevet analyseret ved hjælp af strukturelle teorier. Som alternativ hertil peger Jönsson på organisationsteori, herunder især teorier som kan anvendes til studiet af uformel organisation (netværksanalyse). Samtidig fokuserer han på tre dimensioner, som hidtil har været underbelyst i litteraturen: i) individuelt lederskab, ii) internationale sekre-

tariaters rolle, og iii) forbindelser mellem IGO'er (regeringers internationale organisationer og NGO'er (andre internationale organisationer). Det skal pointeres at NGO'er ikke kun omfatter internationale „græsrodder“, men også for eksempel internationale erhvervsorganisationer. En øget indsats af den her skitserede tilgang vil naturligvis kunne styrke forbindelsen mellem forskning baseret på IP-teori og forskning baseret på organisationsteori. Det er en forbindelse som i Danmark har været særdeles svagt udviklet.

7. Meget taler for, at vi må opløde den skarpe sondring mellem det indenrigspolitiske, det europæiske og det internationale. En sådan opløsning er imidlertid forbundet med omfattede teoretiske problemer, idet flere teorier og hele discipliner er konstrueret på grundlag af sondringen. Man kan sige, at der eksisterer et teoretisk efterslæb i forhold til en allerede faktisk eksisterende udvikling. Et af de områder, man kunne belyse, er de internationale organisationers påvirkning af indenrigspolitiske kræfter, dvs. at nogle indenrigspolitiske kræfter styrkes og andre svækkes qua landets medlemskab af en given organisation. I forlængelse heraf ligger analyser af, hvorledes landene både i deres organisatoriske opbygning og også holdningsmæssigt er påvirket af IO-medlemskabet (jf. RFD, 1969). Det er for eksempel ikke kun Danmark, som er repræsenteret i FN, sidstnævnte er også „repræsenteret“ i Danmark. FN har stærke støtter i den statslige organisation, i den politiske infrastruktur (partier, organisationer mv.) og i offentligheden. Det samme er gældende for andre internationale organisationer, om end den konkrete konfiguration af interesser naturligvis varierer.

8. Dette leder frem til en differentieret tilgang, som tager hensyn til variationen mellem de enkelte internationale organisationer og de specifikke sagområder (jf. Karns and Mingst, 1992). Dette indebærer, at diskussionen om IO's magt og afmagt ikke bør føres på et abstrakt og generelt plan. I stedet må man undersøge problematikken for hver organisation, for hvert af de specifikke sagområder, og for hver relevant historisk periode. Den historisk specifikke magtkonfiguration betyder således ganske meget. Ruggie (1993) har peget på, at det var et *amerikansk* hegemoni, som stod bag væksten i international politisk styring i efterkrigstiden. Dermed bliver både hegemoners generelle rolle for international organisation vigtig, men også den form i hvilken hegemoniet udøves på.

9. Endelig er der grund til at være yderst kritisk over for tilgange, som sætter lighedstegn mellem internationale organisationer og indbegrebet af „det gode“. En stor del af den eksisterende litteratur er desværre præget af en ofte implicit antagelse, hvorefter internationale organisationer er et gode i sig selv. I en anden form bliver der gjort en politisk dyd ud af, at den kolde krig betingede næstbedste løsninger. Det følger heraf, at eksisterende organisationer ofte vil være „fredet“ i forhold til kritik og reform. Denne form for misforstået solidaritet er ofte den dynamiske organisations værste fjende.

Konklusion

Forskningen i internationale organisationer har i en længere periode været nedtonet til fordel for forskning i blandt andet internationale regimer. Det er imidlertid en periode, som er ved at være ovre.

Der foreligger således et tidsmæssigt sammenfald mellem på den ene side en fornyet interesse for IO'er blandt forskere og på den anden side diplomater og politikeres aktuelle interesse i en gennemgribende revurdering af mange organisationers formål og virke. Dette tidsmæssige sammenfald burde kunne udnyttes til gensidig fordel.

Den paradoksale konklusion på ovenstående redegørelse må være, at de dominerende teoretiske tilgange kun kan bidrage til en begrænset forståelse af internationale organisationers virke. Den legalistisk-institutionelle approach og de rent empiriske analyser er måske nok de mest informative, men bidrager omvendt ikke med megen forståelse. De øvrige tilgange har oftest potentialet til at bidrage til en dybere forståelse, men desværre realiseres potentialet kun sjældent i konkrete analyser. Neorealismen og konstruktivistisk teori indeholder således en række interessante ideer, men vi må selv slutte os til hvilken betydning disse ideer har, når det gælder konkrete undersøgelser af internationale organisationer. De dominerende teoretiske tilgange til studiet af internationale organisationer er altså fortrinsvis intellektuel råkost. Nogle, vil endog mene, at udbuddet af teorier er noget pauvert og jeg er tilbøjelig til at give disse kritikere ret. Det må vi så gøre noget ved.

Noter

1. Peter F. Cowhey (1990) har meget interessant påvist, hvordan reguleringen af international telekommunikation langt fra er så „teknisk“ præget, som man umiddelbart skulle tro. I fortsættelse heraf argumenterer han for, at reguleringen har stærke kognitive og politiske dimensioner.

2. De vigtigste repræsentanter for „Den engelske skole“ (også kaldet „international society“ traditionen) er Charles A.W. Manning, Martin Wight, Hedley Bull, John R. Vincent, Alan James og Adam Watson. Det er i øvrigt lidt af en tilsnigelse at tale om „den engelske skole“. Skolens repræsentanter kommer måske nok fra det britiske imperium, men ikke alle er englændere.
3. Jeg vil gerne takke Tonny B. Knudsen for kommentarer til afsnittet om den engelske skole og Lene Hansen for kommentarer til afsnittet om post-strukturalismen.
4. Se blandt andet European Parliament, Directorate General for Research, *Towards a Right of Interference, Working Papers - Political Series* nr. 20 (1993).
5. Den konstruktivistiske tradition er som alle traditioner præget af stor mangfoldighed og visse interne spændinger, jf. Finn Collins korte karakteristik i *Universitetslæreren*, nr. 90, pp. 16-17 (1995).
6. Den klassiske realisme var kendetegnet ved en større interesse for internationale organisationers betydning. I Morgenthau's klassiske værk *Politics among Nations* (1948) fylder kapitlerne om internationale organisationer således ganske meget.
7. Jeg har i anden sammenhæng plæderet for en forskningsdagsorden vedrørende temaet „europæisk multilateralisme“ (Jørgensen, 1995). Der vil være et vist overlap mellem et sådant tema og temaet „internationale organisationer“. Omvendt omfatter forskningsfeltet „internationale organisationer“ naturligvis langt mere end det europæiske felt.

Litteratur

- Ashley, Richard (1987). „The Geopolitics of Geopolitical Space. Towards a Critical Social Theory of International Politics“, *Alternatives*, vol. 12, nr. 4, pp. 403-434.
- Behnke, Andreas (1995). „Re-Presenting the West. NATO's security discourse after the end of the cold war“, paper til ECPR-konferencen, Bordeaux, april.
- Berger, Peter L. og Thomas Luckmann (1987). *Den samfundsskabte virkelighed*, København: Lindhardt og Ringhof.

Der foreligger således et tidsmæssigt sammenfald mellem på den ene side en fornyet interesse for IO'er blandt forskere og på den anden side diplomater og politikeres aktuelle interesse i en gennemgribende revurdering af mange organisationers formål og virke. Dette tidsmæssige sammenfald burde kunne udnyttes til gensidig fordel.

Den paradoksale konklusion på ovenstående redegørelse må være, at de dominerende teoretiske tilgange kun kan bidrage til en begrænset forståelse af internationale organisationers virke. Den legalistisk-institutionelle approach og de rent empiriske analyser er måske nok de mest informative, men bidrager omvendt ikke med megen forståelse. De øvrige tilgange har oftest potentialet til at bidrage til en dybere forståelse, men desværre realiseres potentialet kun sjældent i konkrete analyser. Neorealismen og konstruktivistisk teori indeholder således en række interessante ideer, men vi må selv slutte os til hvilken betydning disse ideer har, når det gælder konkrete undersøgelser af internationale organisationer. De dominerende teoretiske tilgange til studiet af internationale organisationer er altså fortrinsvis intellektuel råkost. Nogle, vil endog mene, at udbuddet af teorier er noget pauvert og jeg er tilbøjelig til at give disse kritikere ret. Det må vi så gøre noget ved.

Noter

1. Peter F. Cowhey (1990) har meget interessant påvist, hvordan reguleringen af international telekommunikation langt fra er så „teknisk“ præget, som man umiddelbart skulle tro. I fortsættelse heraf argumenterer han for, at reguleringen har stærke kognitive og politiske dimensioner.

2. De vigtigste repræsentanter for „Den engelske skole“ (også kaldet „international society“ traditionen) er Charles A.W. Manning, Martin Wight, Hedley Bull, John R. Vincent, Alan James og Adam Watson. Det er i øvrigt lidt af en tilsnigelse at tale om „den engelske skole“. Skolens repræsentanter kommer måske nok fra det britiske imperium, men ikke alle er englændere.
3. Jeg vil gerne takke Tonny B. Knudsen for kommentarer til afsnittet om den engelske skole og Lene Hansen for kommentarer til afsnittet om post-strukturalismen.
4. Se blandt andet European Parliament, Directorate General for Research, *Towards a Right of Interference, Working Papers - Political Series* nr. 20 (1993).
5. Den konstruktivistiske tradition er som alle traditioner præget af stor mangfoldighed og visse interne spændinger, jf. Finn Collins korte karakteristik i *Universitetslæreren*, nr. 90, pp. 16-17 (1995).
6. Den klassiske realisme var kendetegnet ved en større interesse for internationale organisationers betydning. I Morgenthau's klassiske værk *Politics among Nations* (1948) fylder kapitlerne om internationale organisationer således ganske meget.
7. Jeg har i anden sammenhæng plæderet for en forskningsdagsorden vedrørende temaet „europæisk multilateralisme“ (Jørgensen, 1995). Der vil være et vist overlap mellem et sådant tema og temaet „internationale organisationer“. Omvendt omfatter forskningsfeltet „internationale organisationer“ naturligvis langt mere end det europæiske felt.

Litteratur

- Ashley, Richard (1987). „The Geopolitics of Geopolitical Space. Towards a Critical Social Theory of International Politics“, *Alternatives*, vol. 12, nr. 4, pp. 403-434.
- Behnke, Andreas (1995). „Re-Presenting the West. NATO's security discourse after the end of the cold war“, paper til ECPR-konferencen, Bordeaux, april.
- Berger, Peter L. og Thomas Luckmann (1987). *Den samfundsskabte virkelighed*, København: Lindhardt og Ringhof.

- Bull, Hedley (1969). „International Theory: The Case for a Classical Approach“, pp. 20-38 i Klaus Knorr og James N. Rosenau (red.), *Contending Approaches to International Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan.
- Bull, Hedley (ed.) (1984). *Intervention in World Politics*, Oxford: Clarendon.
- Campbell, David (1993). *Writing Security. United States foreign policy and the politics of identity*, Manchester: Manchester University Press.
- Carr, Edward H. (1939). *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*, London: Harper & Row.
- Christensen, Jens (1993). „Danmark bør bruge Det Europæiske Råd“, *Politiken*, 15. maj.
- Collins, Finn (1995). „Socialkonstruktivisme“, *Universitetslæreren*, nr. 90 (december), pp. 16-17.
- Cowhey, Peter F. (1990). „The international Telecommunication Regime: The Political Roots of Regimes for High Technology“, *International Organization*, vol. 44, pp. 169-199.
- Der Derian, James (1987). *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford: Blackwell.
- Der Derian, James (1992). *Antidiplomacy: Spies, Terror, Speed and War*, Oxford: Blackwell.
- de Senerclens, Pierre (1993). „Regime theory and the study of international organizations“, *International Social Science Journal*, vol. XLV, nr. 1, pp. 453-462.
- Flyvbjerg, Bent (1992). *Rationalitet og Magt*, København: Akademisk Forlag.
- Goodwin, Geoffrey (1957). *Britain and the United Nations*, London: RIIA.
- Haas, Peter M. (1989). „Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control“, i *International Organization*, vol. 43, nr. 3, pp. 377-403.
- Hansen, Lene (1995). „Post-Sovereignty, Post-security, Post-NATO: The Redefinition of Europe in NATO's Post-Cold War Strategies“, paper til ISA-konferencen, Chicago, februar.
- Imber, Marc (1989). *The USA, ILO, UNESCO, and IAEA: Politization and Withdrawal in the Specialized Agencies*, New York: St. Martin's Press.
- James, Alan (1995). „Peacekeeping in the post-Cold War Era“, *International Journal*, vol. 50, nr. 2, pp. 241-265.
- Jönsson, Christer (1993). „International organization and co-operation: An interorganizational perspective“, *International Social Science Journal*, vol. XLV, nr. 1, pp. 463-477.
- Jørgensen, Knud Erik (1995). „Basic International Institutions, Pseudo-Institutions, and the Institutions Called States“, *Cooperation and Conflict*, vol. 30, nr. 1, pp. 83-95.
- Jørgensen, Knud Erik (1996). *Det udenrigspolitiske samarbejde i Den Europæiske Union*, Århus: Systime.
- Karns, Margaret og Karen Mingst (1992). *The United States and Multilateral Institutions. Patterns of Changing Instrumentality and Influence*, London: Routledge.
- Kennedy, David (1987). „The Move to Institutions“, *Cardozo Law Review*, vol. 8, pp. 841-988.
- Keohane, Robert (1989). *International Institutions and State Power*, Boulder: Westview.
- Keohane, Robert (1990). „Multilateralism: an agenda for research“, *International Journal*, vol. 45, nr. 3, pp. 731-64.
- Klein, Bradley (1990). „How the West Was One: Representational Politics of NATO“, *International Studies Quarterly*, vol. 34, nr. 3, pp. 311-326.
- Klein, Bradley (1994). *Strategic Studies and World Order. The Global Politics of Deterrence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kratochwil, Friedrich (1982). „On the Notion of 'interest' in international relations“, *International Organization*, vol. 36, nr. 1, pp. 1-30.
- Kratochwil, Friedrich og John Ruggie (1986). *International Organization: A State of the Art on the Art of the State*, *International Organization*, vol. 40, pp. 753-775.
- Kratochwil, Friedrich og Edward Mansfield (1994). *International Organization: A Reader*, New York: HarperCollins College Publishers.
- Lee Ray, James (1995). *Global Politics*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Luard, Evan (1966). *The Evolution of International Organizations*, New York: Praeger.
- Luard, Evan (1970). *The International Regulation of Frontier Disputes*, London: Thames

- and Hudson.
- Luke, Timothy (1992). *Shows of Force. Power, Politics, and Ideology in Art Exhibitions*. Durham and London: Duke University Press.
- Luke, Timothy (1993). „Discourses of Disintegration. Texts of Transformation: Re-Reading Realism in the New World Order”, *Alternatives*, vol. 18, pp. 229-258.
- Mearsheimer, John (1990). „Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War”, *International Security*, vol. 15, nr. 1, pp. 5-56.
- Mearsheimer, John (1995). „The False Promise of Institutionalism”, *International Security*, vol. 19, nr. 3, pp. 5-49.
- Morgenthau, Hans (1973). *Politics Among Nations*, 5th edn., New York: Knopf.
- Murphy, Craig N. (1994). *International Organization and Industrial Change. Global Governance since 1850*, Oxford: Polity.
- Onuf, Nicholas (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, University of South Carolina Press.
- Patomäki, Heikki (1994). „From Power-Balancing and Collective Security to a Pluralist Security Community in the Middle East”, i James Calleja og Håkan Wiberg (red.), *The Search for Peace in the Mediterranean Region - Problems and Prospects*, Msida: Mireva.
- Peaslee, A.J. (1975-1979). *International Governmental Organizations*, vol. 1-4, London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff.
- Price, Richard (1995). „A genealogy of the chemical weapons taboo”, *International Organization*, vol. 49, nr. 1, pp. 73-103.
- RFD (1969). Unilateral and Multilateral Options in the Execution of Foreign Policy, *International Organization*, vol. 23, pp. 741-754.
- Roberts, Adam (1993). Humanitarian War: military intervention and human rights, *International Affairs*, vol. 69, nr. 3, pp. 429-449.
- Roberts, Adam og Benedict Kingsbury (eds.) (1993). *United Nations - Divided World: The UN's roles in international relations*, Oxford: Clarendon.
- Rochester, Martin J. (1986). „The rise and fall of international organisation as a field of study”, *International Organization*, vol. 40, nr. 4, pp. 777-813.
- Ruggie, John G. (1993). *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an institutional Form*, New York: Columbia University Press.
- Sigsgaard, Anne (1995). *Internationalt miljø-samarbejde. En analyse af ozonregimets tilblivelse og effektivitet*, specialeafhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Smouts, Marie-Claude (1993). „Some thoughts on international organizations and theories of regulation”, *International Social Science Journal*, vol. XLV, nr. 1, pp. 443-451.
- Walker, R.B.J. (1993). *Inside/outside: international relations as political theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Waltz, Kenneth (1959). *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, New York: Columbia University Press.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley.
- Waltz, Kenneth (1990). „Realist thought and neorealist theory”, *Journal of International Affairs*, vol. 44, nr. 1, pp. 21-37.
- Wendt, Alexander (1992). „Anarchy is What States Make of It: the social construction of power politics”, *International Organization*, vol. 46, nr. 2, pp. 391-425.
- Wendt, Alexander (1994). „Collective Identity Formation and the International State”, *American Political Science Review*, vol. 88, nr. 2, pp. 384-396.
- Wendt, Alexander (1995). „Constructing International Politics: A Response to Mearsheimer”, *International Security*, vol. 20, nr. 1, pp. 71-81.
- Wendt, Alexander og Raymond Duvall (1989). „Institutions and International Order”, i Ernst-Otto Czempiel og James N. Rosenau, (red.), *Global Changes and Theoretical Challenges. Approaches to World Politics for the 1990s*, Lexington: Lexington Books.
- Wight, Martin (1966). „Western Values in International Relations”, pp. 89-131 i Butterfield and Wight (red.), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*, London: Allen and Unwin.
- Wight, Martin (1978). *Power Politics*, Leicester: Leicester University Press.