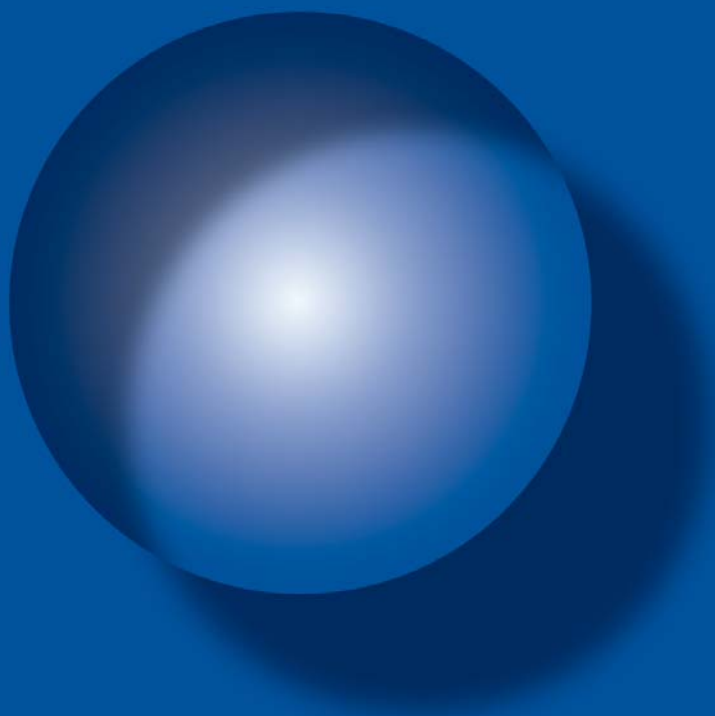


Piilopoliittisuudesta poliittisuuteen Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ja Euroopan unionin yhteistyön kehitys

Soile Kauranen & Henri Vogt



Piilopoliittisuudesta poliittisuuteen

Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren
valtioiden ja Euroopan unionin
yhteistyön kehitys

Soile Kauranen & Henri Vogt

Soile Kauranen
soile.kauranen@helsinki.fi

Henri Vogt
henri.vogt@upi-fiia.fi



Ulkopoliittinen instituutti
Utrikespolitiska institutet
The Finnish Institute of International Affairs 2003
<http://www.upi-fiia.fi>

**Piilopoliittisuudesta
poliittisuuteen
Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren
valtioiden ja Euroopan unionin
yhteistyön kehitys**
UPI-raportti 5/2003

Raportteja voi tilata
Ulkopoliittisesta instituutista
puh. (09) 4342 0718
erja.kangas@upi-fii.fi
Raportit ovat saatavilla myös
Ulkopoliittisen instituutin kotisivuilla
<http://www.upi-fii.fi>

Taitto ja toimitus: Teresa Pohjola
Ulkoasusuunnittelu ja kannen kuva:
Vesa Tuukkanen

Ulkopoliittinen instituutti
Mannerheimintie 15A
FIN-00260 Helsinki
Puh. (09) 4342 070
Fax (09) 4342 0769
<http://www.upi-fii.fi>
e-mail: etunimi.sukunimi@upi-fii.fi

ISBN: 951-769-149-1
ISSN: 1458-994X
Paino: Otamedia Oy, Espoo

Sisällys

Tiivistelmä.....	5
Johdanto.....	8
Kehitysyhteistyön muuttuvat arvot.....	10
Kehitysavun ehdollistaminen.....	13
Kehitysavun päävaiheet.....	15
AKT–EU-yhteistyön kehityskaari.....	17
Rooman sopimus.....	17
Yaoundé I ja II.....	19
Lomé’n sopimukset.....	22
Lomé-järjestelmän saavutukset.....	27
Lomé’n uudistaminen.....	29
Cotonoun sopimus.....	35
Näennäisestä epäpoliittisuudesta avoimeen poliittisuuteen.....	40
Lomé ja poliittinen neutraalius.....	41
Cotonoun sopimus ja politiikan globalisaatio.....	44
Ihmisoikeudet ja siirtolaislauseke.....	48
Päätelmät.....	53
Viitteet.....	58
Liitteet	
Liite 1. Sopimukset.....	63
Liite 2. AKT-maat.....	64
Haluatko tietää lisää?.....	66

Tiivistelmä

Tällä raportilla on kaksi keskeistä tavoitetta. Ensinnäkin se tarjoaa yleiskatsauksen AKT-maiden eli Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen valtioiden – yhteensä niitä on nykyisin 77 – ja Euroopan unionin välisistä sopimusjärjestelyistä. Näiden järjestelyjen kulmakivenä ovat olleet niin sanotut Lomé'n sopimukset I–IV vuosina 1975–2000 ja vuodesta 2000 Cotonoun sopimus.

Tällainen katsaus on sikäli tarpeellinen, että Suomessa on varsin heikosti tiedostettu, millaiseen kansainväliseen kehitysyhteistyöhön ja mantereiden väliseen vuoropuheluun maamme on sitoutunut tultuaan osaksi Euroopan unionia. Ei siis olla kunnolla ymmärretty, että Suomi on nyt mukana yksityiskohtaisissa sopimusjärjestelyissä hyvinkin kaukaisten, täällä tuskin nimeltä tunnettujen maiden kanssa.

Kuvaavaa on, että esimerkiksi Cotonoun sopimuksesta löytyy Helsingin Sanomien arkistosta vain kymmenkunta viittausta, pääsääntöisesti sopimuksen neuvotteluprosessista 1990-luvun lopulta. Myöskään Lomé-sopimuksista ei juurikaan ole kirjoitettu suomeksi. Ja kuitenkin kyseessä on yksi tärkeimmistä kansainvälisistä sopimusjärjestelyistä, joka jo vuosikymmeniä on ensisijaisesti säädellyt Euroopan ja suuren kehitysmaaryhmän välisiä suhteita. Tätä aukkoa suomalaisessa tietoisuudessa raportti omalta osaltaan siis pyrkii paikkaamaan.

Toiseksi raportissa tarkastellaan, miten ja missä määrin liberaalit poliittiset arvot ovat vähitellen tulleet yhä vahvemmin määrittämään sopijaosapuolten välisiä suhteita. Tästä nousee myös raportin yleinen arvo: *siinä kuvataan konkreettisen esimerkin kautta koko kansainvälisen järjestelmän arvopohjan vähittäistä muuttumista*. Itse asiassa on vaikea löytää toista esimerkkiä, jossa tämä muutos olisi yhtä selkeästi ja yhtä pitkällä historiallisella jatkumolla nähtävissä. Sopimusyhteistyön pohja luotiin jo Euroopan talousyhteistyön perustaneessa Rooman sopimuksessa

vuonna 1957.

Lomé'n sopimus muotoiltiin alunperin korostetun epäpoliittiseksi. Kyseessä oli siis lähtökohtaisesti vain taloudellinen yhteistyöjärjestely, jolla pyrittiin uudenlaiseen tasa-arvoiseen suhteeseen eurooppalaisten ja entisten siirtomaiden välillä, 1970-luvulla vallinneen optimistisen kehitysajattelun hengessä. Poliittinen puuttuminen AKT-maiden asioihin, esimerkiksi hyvän hallinnon korostaminen näissä maissa, olisi vaarantanut tämän tasa-arvoisuuden.

Jo 1980-luvulla tästä epäpoliittisuudesta alettiin kuitenkin luopua. Kehitysmaille annettavaa tukea alettiin sitoa tiettyihin ehtoihin eli ehdollistaa, mutta vielä tuolloin ehdot olivat lähinnä taloudellisia. Vuosituhannen viimeisellä vuosikymmenellä ehdollistamisvaatimukset vähitellen lisääntyivät maailmanpolitiikan muutosten ja ennen kaikkea kylmän sodan loppumisen myötä ja ne muuttuivat luonteeltaan yhä poliittisemmiksi.

Cotonoun sopimuksen voidaan jo sanoa olevan ensisijaisesti poliittinen asiakirja. Sopimuksen kantavana ajatuksena on demokratian, ihmisoikeuksien, laillisuusperiaatteen kunnioituksen ja hyvän hallinnon edistäminen. Näiden liberaalin maailmanjärjestyksen periaatteiden noudattamatta jättäminen saattaa viime kädessä johtaa yhteistyön ja EU:n tarjoaman tuen loppumiseen.

Poliittisten periaatteiden painotus ei kuitenkaan ole ongelmallista. Ennen kaikkea on huomattava, että kyseessä eivät ole universaalit totuudet vaan nimenomaan eurooppalaisen kulttuuripiirin luomat, jatkuvasti muuttuvat arvot. Eri mailla ja kulttuuripiireillä tulisi olla mahdollisuus tulkita niitä omista perinteistään lähtien – se on niiden demokraattinen oikeus. Muussa tapauksessa poliittisten lähtökohtien korostus toimii vain uudentyyppisen kolonialismin keinona. Keskeinen tässä raportissa esiinnouseva kysymys onkin, miten EU ja muutkin kehitysmaita avustavat maat ja instituutiot voisivat pitää kiinni joistakin poliittisista perusperiaatteista ilman, että ne samalla vaarantaisivat pyrki-

mykset luoda tasavertaisuutta avustettavien ja avustajien, siis voimasuhteiltaan hyvin epäsuhtaisten toimijoiden välillä.

On tietysti turha kuvitella, että tähän keskeiseen ”rikkaan” ja ”köyhän” maailman väliseen ongelmaan olisi olemassa yksinkertainen ratkaisu. Varmaa on kuitenkin, että ratkaisuyritykset voivat perustua vain yritykseen ymmärtää toisen osapuolen lähtökohtia. EU:n pitäisi siis pystyä kuuntelemaan AKT-maiden tavoitteita ja ongelmia entistäkin paremmin ja vasta tältä pohjalta muotoilla esimerkiksi omat neuvottelutavoitteensa. Samalla pitää pyrkiä rakentamaan kehitysmailhin sellaista kapasiteettia, että ne pystyisivät nuo ongelmansa ja tavoitteensa nykyistä paremmin tuomaan esiin. Euroopan pitäisi myös entistä paremmin tiedostaa, että toimiessaan kehitysmaiden kanssa sen vaatimien arvojen ja periaatteiden noudattaminen saattaa johtaa ideologisoituun politiikkakäsitykseen; sen, minkä pitäisi olla tavoite, onkin jo toiminnan lähtökohta.

Oli miten oli, se, missä määrin Cotonoun sopimus jatkossa takaa yhteistyön jatkumisen ja positiivisen poliittisen vuoropuhelun Euroopan unionin ja AKT-maiden välillä, on ehkä vielä liian aikainen kysymys vastattavaksi – sopimus on solmittu 20 vuodeksi.

Tämä raportti perustuu alunperin Soile Kaurasen Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksella tammikuussa 2003 hyväksytyyn pro gradu -työhön *Dialogia vai monologia?* Soile Kauranen haluaa kiittää Hanna Ojasta, Anne Eskelistä, Terhi Lehtistä ja Henri Vogtia sekä työtä varten haastateltuja virkamiehiä ja tutkijoita saadusta ohjauksesta ja korvaamattomasta avusta. Käsillä olevassa raportissa kirjoittajien rooli on kuitenkin ollut tasa-arvoinen, siten että Soile Kaurasen panos korostuu alkupuolella ja Henri Vogtin vastaavasti loppupuolella. Raportti on osa ulkoasiainministeriön rahoituksella UPI:ssa toteutettavaa tutkimusohjelmaa ”Demokratia ja globalisaatio: EU:n ja Afrikan välinen dialogi”. Projektin kotisivut ovat osoitteessa <http://www.upi-fia.fi>.

Johdanto

Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT-maat) sekä Euroopan unionin (EU) välisiä suhteita 2000-luvulle luotsaava uusi kumppanuusjärjestely, Cotonoun sopimus, muuttaa syvästi aiempien niin sanottujen Lomé'n sopimusten myötä 25 vuoden aikana vakiintuneita käytäntöjä. Vuonna 1975 solmittu ensimmäinen Lomé'n sopimus oli kolonialismin jälkeisten AKT–EY-suhteiden järjestämiseksi luotu kansainvälisten suhteiden oikeudenmukaistamiseen tähdännyt, vahvasti institutionalisoitu *taloudellinen* yhteistyökehys. Cotonoun sopimus taas pyrkii uudelleenorganisoimaan AKT–EU-suhteen avoimesti *poliittisin* keinoin – korostamalla demokratiaa, ihmisoikeuksia ja hyvää hallintoa – taloudellisten yhteistyöjärjestelyjen rinnalla. Tätä siirtymää ”taloudellisesta” ”poliittiseen” käsillä oleva raportti kuvaa.

On tärkeää huomata, että poliittisuuden vähittäinen korostuminen AKT–EU-yhteistyössä heijastaa myös koko kansainvälisen järjestelmän muutosta. Demokratian sinänsä kauniit arvot ja periaatteet jäsentävät yhä keskeisemmin kansainvälistä politiikkaa ja erityisesti suhteita ”rikkaiden” ja ”köyhien” maiden välillä. Tähän liittyy kuitenkin myös paljon ongelmia, sillä näiden arvojen edistämisessä on aina kyse vallan käytöstä. Kyse on siis siitä, että esimerkiksi niin sanottu ”kansainvälinen yhteisö” tai ”rikas länsi” määrittelee, millaisia elementtejä kuuluu vaikkapa ”hyvään hallintoon” tai ”toimivaan poliittiseen järjestelmään”, ja yrittää sitten juurruttaa näitä sellaisiin yleensä heikommassa asemassa oleviin maihin, joissa toimitaan toisin. Keinoina voidaan käyttää sekä rankaisemista että palkitsemista, sotilaallista uhkaa ja talouspakotteita, lisääntyvää tukirahoitusta ja tullietuuksia. *Raporttia voikin lukea konkreettisenä esimerkkinä koko kansainvälisen järjestelmän ja sen valta-asetelmien kehittymisestä, ennen kaikkea siitä, kuinka liberaali-demokraattiset poliittiset arvot vähi-*

tellen määrittelevät tuota järjestelmää yhä vahvemmin. Samalla raportissa myös kuvataan Euroopan yhteisön/unionin luonteen vähittäistä muuttumista.

Ensimmäisessä luvussa nostetaan taustoittavasti esiin muutama peruspiirre kehitysyhteistyön ja kehitysajattelun muutoksista viimeisinä vuosikymmeninä. Yleisen kansainvälispoliittisen tilanteen lisäksi AKT–EU-yhteistyön vähittäinen muuttuminen on selkeästi heijastumaa kehitysajattelun muutoksesta. Toisessa luvussa käydään kattavasti läpi AKT–EU-suhteiden historiallinen kehityskaari; tämän luvun tarkoituksena on lähinnä olla informatiivinen. Viimeisessä ja analyttisimmassa luvussa tutkitaan yhteistyön poliittisuuden kehitystä tarkemmin. Kaksi yksittäistä Lomén ja Cotonoun sopimusten teemaa nousee analyysissa esiin. *Ihmisoikeudet* ovat esimerkki vähittäisestä muutoksesta ja poliittisesta arkipäiväistymisestä: kun ne otettiin ensimmäisen keran esille sopimuskehikon yhteydessä yli 20 vuotta sitten, niihin suhtauduttiin hyvin kriittisesti, mutta nykyisin ne ovat jo itsentään selvästi mukana. Sen sijaan niin sanottu *siirtolaislauseke*, kysymys luvattomien siirtolaisten palauttamisesta lähtömaihinsa, tuli uutuuksena mukaan vasta Cotonoun sopimukseen. Lauseke herätti paljon ristiriitoja sopijaosapuolten välillä, minkä vuoksi se paljastaakin monia piirteitä AKT–EU-yhteistyön avoimen poliittisuuden mahdollisuuksista tai sen mahdottomuudesta.

Loppupäätelmissä pohditaan kysymystä avoimen poliittisten yhteistyöperiaatteiden mielekkyydestä ja niiden vaikutusta ”riikkaan” ja ”köyhän” maailman väliseen vallan jakautumiseen.

Kehitysyhteistyön muuttuvat arvot

Kehitysyhteistyö ja kansainvälinen politiikka nivoutuvat kiinteästi yhteen. Myös kehitysajattelu, arviot siitä, millä lailla kehitystä voidaan edistää, mukautuu jatkuvasti maailmantaloudellisen ja -poliittisen ympäristön muutokseen. Usein tietysti näkemykset tuettavien ja tukijoiden, avustajien ja avustettavien, välillä vaihtelevat suuresti.

Kolonialismin purkautuminen 1960-luvun vaihteessa synnytti erityislaatuisen kansainvälisen yhteistyön muodon, jossa köyhät vasta itsenäistyneet maat pyrkivät vaikuttamaan maailman taloudelliseen ja poliittiseen järjestelmään. Tässä mielessä kehitysyhteistyön lähtökohtana, ainakin kehitysmaiden itsensä näkökulmasta, on ollut vallanjaon muuttaminen maailmassa. Toisaalta kehitysyhteistyö oli kylmän sodan aikana tärkeä väline idän ja lännen välisessä valtapiirikamppailussa. Kaksinapaisessa maailmassa leirien pysyvyys oli tärkeää, minkä vuoksi kehitysavun antajat eivät juurikaan kyseenalaistaneet kolmannen maailman liittolaistensa sisäisiä oloja.

Kehitysyhteistyö oli länsimaissa suosionsa huipulla 1970-luvulla. Kylmä sota kääntyi kohti liennytyä, ja YK:n piirissä esiin nousseen uuden kansainvälisen talousjärjestyksen -opin (UKTJ)¹ hengessä uskottiin vahvasti kehitykseen ja modernisaatioon. Seuraavalla vuosikymmenellä kuitenkin kehitysmaiden pysähtyneisyys, velkaantuminen, sisäiset sodat sekä teollisuusmaissa valtaan noussut liberalistinen politiikka käänsivät näkemykset kehitysyhteistyötä kohtaan miltei päinvastaisiksi. Myöskään liittolaisten löytäminen ja tukeminen ei enää näyttänyt yhtä tärkeältä tavoitteelta kuin kahtena edeltäneenä vuosikymmenenä, ja keskeisimmän avun kohteen, Afrikan, taloudellinen merkitys oli pienentymässä.

Tultaessa 1990-luvulle alettiinkin jo puhua apuväsymyksestä, *aid fatigue*'sta, joka vielä syveni, kun länsimaat ajautuivat vuosikymmenen alussa uuteen taloudelliseen taantumaan. Kehitysavun nähtiin, erityisesti kriittisissä poliittisissa kommenteissa, demoralisoivan kehitysmaiden johtajia ja näin johtavan vastuuttomuuteen ja tehottomuuteen. Ongelmien pysyvyyttä alettiin myös entistä useammin selittää – kehitysmaatutkimuksen tuloksia mukaillen – sellaisin rakenteellisin syin kuin huono hallinto ja kehittämätön kansalaisyhteiskunta.² Suuresta kehitysoptimisesta innostuksesta päädyttiin näin kehitysyhteistyön krapulaan, jota leimasi molemminpuolinen syyttely kehittymättömyyden syistä ja kehitysapuun käytettyjen varojen tuloksettomuudesta.

Toisaalta samalla kun kehitysyhteistyön arvostelu kasvoi 1990-luvulla, levisi globalisaatiokriittisyyden mukana uusi kehitysmaiden ongelmia äänekkäästi esiintuova kansalaisjärjestöaktivismi. Kansalaisjärjestöjen rooli onkin tullut kehitysyhteistyössä jatkuvasti merkittävämmäksi. Tämä ilmentää osaltaan 2000-luvun kestävään ja kokonaisvaltaiseen kehitykseen perustuvaa ajattelua.

Syyskuun 11. päivän 2001 terrori-iskujen jälkeen kehityskysymykset ja kehitysyhteistyö nousivat jälleen kansainvälisen huomion keskipisteeseen. Alettiin korostaa kehityksen, köyhyyden ja maailmanlaajuisen turvallisuuden välisiä yhteyksiä ja sitä, kuinka koko maailmanyhteisö tulisi saada mukaan taisteluun kehityksen puolesta ja köyhyyttä vastaan. Kevään 2002 Monterreyn kehitysrahoituskonferenssi ja Johannesburgin kestävä kehityksen konferenssi saman vuoden elo–syyskuussa olivat tässä suhteessa tärkeitä virstanpylväitä. Tilanne on kuitenkin jälleen muuttunut Irakin sodan myötä. Koko YK-järjestelmän ja sen kautta johdetun multilateralistisen kehitysajattelun tulevaisuus näyttää varsin epävarmalta. On kuitenkin vielä liian aikaista arvioida, miten tämä uusi tilanne tulee käytännössä vaikuttamaan kehitysyhteistyön todellisuuteen.

* * *

Kun ajatellaan sitä arvopohjaa, jolle kehitysapu on vuosikymmenten varrella perustunut, kaksi peruslähtökohtaa nousee esiin. OECD:n muutaman vuoden takainen raportti³ kuvasi niitä osuvasti ”moraaliseksi imperatiiviksi” ja ”valistuneeksi omien etujen ajamiseksi”.⁴ Siis yhtäältä kehitysyhteistyön taustalla vaikuttava ideologia kumpuaa yleisinhimillisyydestä: tavoitteena ovat yleismaailmalliset ihmisoikeudet ja taloudellinen, sosiaalinen ja poliittinen tasa-arvoisuus maailman eri kolkkien ja erilaisten ihmisten välillä.

Toisaalta kyse on ollut enemmän tai vähemmän valistuneesta omien etujen ajamisesta. Kehitysyhteistyötä on voitu oikeuttaa sekä vetoamalla kapeisiin kansallisiin etuihin, esimerkiksi kaupan kehittämiseen ja investointimahdollisuuksiin, että laajoin, maailman ja sitä kautta oman tilan parantamista vaativin perusteluihin. Erityisesti entisille siirtomaaisännille on ollut tärkeää säilyttää perinteiset, kolonialismin aikakaudella luodut kauppasuhteet ja myös se poliittinen vaikutusvalta, jonka nuo suhteet takaavat. Kylmän sodan aikaisessa Suomessa puolestaan kansainvälisen arvostuksen ja ”länsimaisen statuksen” saavuttaminen toimi yhtenä tärkeänä kehitysyhteistyön motiivina. Viime aikojen keskustelu köyhyyden ja terrorismin välisistä yhteyksistä on puolestaan hyvä esimerkki koko maailman tilaan ja tätä kautta myös ”rikkaiden” maiden hyvinvointiin liittyvästä yhteydestä.

On jossain määrin vaikeaa sijoittaa 1980-luvulta saakka voimistuneen liberaalin talouspolitiikan ja liberaalin demokratian edistämisen tavoitteet kahden edellä mainitun peruslähtökohdan suhteen. Joka tapauksessa tämän ”läpiliberalisoitumisen” – tehokkuuden ja yhteiskunnan taloudellis-poliittis-hallinnollisen kehittämisen korostamisen – tuoma muutos kehitysyhteistyön pyrkimyksiin on ollut huomattava. Ajattelutapahan perustuu uskoon, että näitä asioita parantamalla kehittyvät yhteiskunnat oppisivat vähitellen auttamaan itse itseään ja näin apu kävisi pit-

källä tähtämellä tarpeettomaksi. Logiikaltaan ajattelutapa on kuitenkin täysin erilainen kuin 1970-luvulla UKTJ:n tasavertaisuutta ja maailmantalouden rakenteiden muuttamista painottanut kumppanuus. Keskeinen ongelma on, että tehokkuusperiaatteet kumpuavat avunantajamaiden olosuhteista, niiden taloudellisista ja poliittisista opeista käsin. Oletetaan siis, että köyhät maat todella kehittyisivät länsimaisen mallin mukaisiksi liberaaleiksi demokratioiksi ja omaksuisivat länsimaiset näkemykset ihmisoikeuksista ja yhteiskunnallisesta tasa-arvosta. Lähtökohtana ei näin näyttäisikään olevan yleisinhimillisuus, eikä myöskään valistunut oma etu, vaan itse asiassa oma ideologia. Näin liberaaleista arvoista on tullut sekä toiminnan alkupiste että sen tavoite. Ristiriita sen ajatuksen kanssa, että kehityksen malleja ja keinoja ei tulisi muovata teollisuusmaista käsin, on ilmiselvä. Kehitysapu ei saisi olla vain resurssien ja teknologian siirtämistä köyhiin maihin, vaan sen pitäisi pystyä myös paikallisten kulttuurien ja arvojen arvokkuuden esiinnostamiseen. Palaamme tähän raporttimme loppuosassa.

Mielipiteet kehitysyhteistyöstä länsimaissa jakautuvat usein vahvasti puolesta tai vastaan – myös tutkijapiireissä. Yhteistyön jatkaminen koetaan kuitenkin teollisuusmaissa yleisesti tärkeäksi, vaikkei vuosien yhteistyöstä ole nähty syntyneen merkittäviä tuloksia; viime aikojen maailmanlaajuisen turvattomuuden lisääntyminen on vain korostanut tätä. Esimerkiksi Suomessa on useasti todettu kyselytutkimuksissa, että kansalaisten selvä enemmistö kannattaa kehitysavun näkyvää nostamista nykytasolta, yli 40 prosentin mielestä vähintään YK:n esittämälle 0,7 prosentin BKT-tasolle.⁵

Kehitysavun ehdollistaminen

Niin sanottu ehdollistaminen tuli kehitysyhteistyöhön 1980-luvulla, ainakin osin edellä mainittujen uusliberaalien arvojen vai-

kutuksesta.⁶ Se on sittemmin vakiintunut keskeiseksi osaksi yhteistyön käytäntöjä. Ehdollistetussa avussa antaja voi uhata peruuttavansa tai peruuttaa avun tai ainakin merkittävästi vähentää sitä, jollei avunsaaja täytä asetettuja ehtoja. Ehdollistamisessa on ”keppi ja porkkana” -politiikan piirteitä, painostamisen elementtejä; hienostuneemmin ilmaistuna negatiivista ja positiivista ehdollistamista. Ehtojen rikkominen, kuten esimerkiksi ihmisoikeusrikkomus, voi johtaa sanktioihin, avun vähentämiseen. Vastaavasti positiivinen kehitys, vaikkapa demokraattisten vaalien järjestäminen, johtaa palkkioon, tuen lisäämiseen.

Ehdollistamisen erilaisista muodoista voi tehdä yksinkertaisen jaon ensimmäisen ja toisen sukupolven ehdollistamiseen:

a) ehdollistamisen ensimmäinen sukupolvi keskittyi talousreformeihin ja liittyi pitkälti Bretton Woods -instituutioiden⁷ 1980-luvulla aloittamiin rakennesopeutusohjelmiin. Ilmiöstä käytetään yleisesti nimitystä *taloudellinen ehdollistaminen*.

b) toisen sukupolven ehdollistamisessa korostuvat sellaiset perusarvot kuin ihmisoikeudet ja demokratia. Maailmanpankin 1990-luvun alussa vaatimat hyvän hallinnon periaatteet ovat olleet mallina tälle niin sanotulle *poliittiselle ehdollistamiselle*.⁸

Mielenkiintoista tässä on, että kansallisten ja poliittisten oikeuksien takaamisen kehitysmaiden kansalaisille noustua 1990-luvulla kehitysavun pääasialliseksi tavoitteeksi voidaan väittää materialististen hyvinvointitavoitteiden jääneen toissijaisiksi. Kuitenkaan ei ole oletettavaa, että tämän uuden tärkeysjärjestyksen myötä hyvinvoinnin eli taloudellisen ja sosiaalisen tasa-arvon tavoitteet tulisivat poistumaan. Pikemminkin ne täydentävät poliittisen ehdollistamisen myötä.

Kehitysyhteistyön todellisuudessa ehdollistamiskäytännöt ovat muodostuneet yksipuolisiksi käyttäytymistä ohjaaviksi järjestelmiksi. Niiden myötä sanktiot ovat vakiintuneet tavaksi puuttua yhteistyön periaatteita tai muita keskinäisiä sopimuksia rikokviin tapauksiin. Sanktiokäytännöt nähdään kuitenkin yleisesti ongelmallisina, ei vain niiden yksipuolisuuden vuoksi, vaan kri-

tiikkiä on kohdistunut myös niiden valikoivuuteen – jotkut maat ovat helpommin sanktioitavissa kuin toiset – ja yleiseen toimivuuteen. Ongelmana on myös, että ne maat, jotka ehtoja eivät pysty täyttämään, ovat usein niitä, joilla menee kaikkein huonoimmin ja jotka näin ollen tarvitsisivat apua kaikkein eniten. Kehitysmaiden puolelta on nostettu esiin, että ehdollistamisen vaatimusten täyttämiseksi avunantajamaat eivät ole olleet valmiita lisäämään avun määrää; tosin aivan viime aikoina avun määrän nostamiseen on kiinnitetty lisääntyvää huomiota.

Poliittisen ehdollistamisen ongelmana on myös toimeenpano. Ensimmäisen sukupolven taloudellinen ehdollistaminen toteutui Bretton Woods -instituutioiden kautta, mutta nyt poliittisen ehdollistamisen määrittävät löyhästi määritellyt kansainväliset normit (muun muassa ihmisoikeuksien julistus), joiden noudattamiseksi ei ole olemassa yhtenäisiä kriteereitä, tarkkailumekanismeja tai toimeenpanoelimiä. Jokainen toimija, valtio tai järjestö, joutuu siis käytännössä itse määrittämään, toteutuvatko jotkin tietyt poliittiset ehdot tarkoitettulla tavalla. EU:ssa on kuitenkin tällä hetkellä suunnitteilla eräänlaisia hyvän hallinnon ja kehitysapuprojektien evaluaation standardeja, joiden avulla voitaisiin mahdollistaa yhdenmukaiset käytännöt eri maissa ja erilaisissa tilanteissa.

Kehitysavun päävaiheet

Yhteenvedon tälle luvulle voidaan kehitys(apu)ajattelun muutokset kiteyttää kolmivaiheiseen, yksinkertaiseen malliin, jossa on kaksi keskeistä toimijaa, talous ja politiikka–valtio–hallinto:

(1) 1970-luvulla kehittymättömyyden syyksi nimettiin kansainvälisten markkinoiden rakenteen vinoumat, joihin vahva valtio nähtiin ainoana lääkkeenä,

(2) 1980-luvulla asetelma kääntyi pääläelleen ja nähtiin, että huono hallinto on kehittymättömyyden syy ja (vapaat) markki-

nat ovat ainoa toivo paremmasta ja

(3) 1990-luvulla havaittiin, että sekä markkinat että hallinto ovat kehittymättömyyden syitä ja molemmat toimijat voidaan ohjata kehitystä tukeviksi.⁹

Kolmiportainen malli voidaan nähdä myös AKT–EU-yhteistyön kehityskaaressa. Nyt uuden vuosituhannen alussa toteutetaan kolmannen portaan paradigmaa, ja se peilautuu myös Cotonoun sopimuksessa. Kuten yllä on jo todettu, kokonaisvaltaisuus tuntuu kuitenkin 2000-luvulla vain entisestään lisääntyvän. Yhä selkeämmin on tavoitteena, että kaikki toimijaryhmät, valtiot, kansainväliset järjestöt, kansalaisyhteiskunta, yritysmaailma, ovat mukana kehitykseen tähtäävässä toiminnassa. Myös köyhyyttä, jonka poistaminen on nykyisin hyvin selvästi koko kehitysmää-ajattelun keskipisteessä, ajatellaan entistäkin kokonaisvaltaisemmin. Kehitysavun antajat ovat siis alati vakuuttuneempia siitä, ettei köyhyyttä poisteta vain rahalla, vaan tarvitaan valtiollisten rakenteiden, poliittisen kulttuurin ja kansalaisyhteiskunnan rakentumisen kokonaisvaltaista uudelleenarviointia. Kyseessä ei ole varsinaisesti uusien kapasiteettien rakentaminen, vaan olemassa olevien vahvistaminen ja tukeminen köyhyyden poistamiseksi ja kestäväen kehityksen aikaansaamiseksi.

AKT–EU-yhteistyön kehityskaari

Puhuttaessa ensimmäisistä Euroopan talousyhteisön kehitysmaasuhteista on kyse nimenomaan suhteista afrikkalaisten siirtomaiden kanssa, sillä talousyhteisöä 1950-luvulla perustettaessa mukaan assosioitiin Ranskan ja Belgian afrikkalaiset siirtomaat. Suhteet Karibian ja Tyynenmeren valtioihin rakentuvat myös siirtomaa-ajan perinnölle, mutta nämä maaryhmät liittyivät mukaan vasta kesäkuussa 1975 AKT-ryhmän perustaneen Georgetownin sopimuksen myötä (katso Liite 2). Varsinaisena AKT–EY-yhteistyönä ei siis Lomé'n sopimusta edeltäviä suhteita voida pitää, mutta monet vuonna 1975 alkaneen Lomé-yhteistyön keskeiset elementit periytyvät kuitenkin aikaisempien sopimusten ajalta.

Euroopan unionin kehitysmaapolitiikassa kolonialismin aikakausi on jatkuvasti ollut läsnä. Siirtomaita hallussapitäneet jäsenvaltiot perustavat edelleen suhteensa kehitysmaihin historiallisiin, kielellis-kulttuurisiin tai strategisiin seikkoihin, ja suhteita määrittävät vahvat kaupalliset ja taloudelliset elementit. Yhteistyö ei siis ole ollut luonteeltaan vain perinteistä kehitysapua, vaan myös kaupallisten suhteiden ja poliittisen vuoropuhelun ylläpitoa. Tässä luvussa käydään läpi tuon yhteistyön peruspiirteet. Ne on tiivistetty luvun lopussa olevaan taulukkoon.

Rooman sopimus

Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Saksan Liittotasavalta perustivat Euroopan talousyhteisön Rooman sopimuksella vuonna 1957. Sopimuksesta neuvoteltaessa siirtomaiden asema nousi keskeiseksi kysymykseksi Ranskan aloitteesta. Ranskalle oli tärkeää säilyttää taloudelliset siteet alusmaidensa kanssa, ennen kaikkea halpojen raaka-aineiden tuonnin osalta, ja maassa myös uskottiin vahvasti, että afrikkalaiset siirtomaat

tarvitsivat Ranskan ja Euroopan tukea kehittyäkseen kulttuurisesti ja sosiaalisesti. Presidentti de Gaulle asettikin Rooman sopimuksen allekirjoittamisen ehdoksi siirtomaiden liittämisen osaksi sopimusta.¹⁰ Erityisesti Saksa ja Hollanti vastustivat Ranskan suunnitelmia, koska ne eivät halunneet tulla nähdyksi vanhojen siirtomaidensa taloudellisina ja poliittisina tukijoina. Sen sijaan ne olivat kiinnostuneempia humanitaarisin perustein annettavasta avusta sekä yhteistyöstä muidenkin köyhien maiden kuin entisten siirtomaiden kanssa. Nämä kaksi maata eivät kuitenkaan halunneet kysymyksen kaatavan yhteisön syntymistä ja hyväksyivät lopulta pienin muutoksin Ranskan mallin siirtomaiden assosioinnista talousyhteisöön.¹¹

Näin Rooman sopimuksessa assosioitiin Alankomaiden, Belgian, Italian ja Ranskan merentakaiset maat osaksi talousyhteisöä.¹² Assosiointiartiklat sisälsivät kaksi pääelementtiä: säännökset assosioitujen maiden ja talousyhteisön välisestä kaupasta sekä talousyhteisön teknisestä ja taloudellisesta avusta assosioiduille maille – itse asiassa nämä kaksi, *trade* ja *aid*, ovat myöhemminkin olleet EY:n/EU:n kehitysyhteistyön kivijalat. Tärkeintä oli, että assosioiduille maille taattiin tietyin ehdoin mahdollisuus tuoda tuotteitaan tullivapaasti talousyhteisön alueelle. Sopimuksessa myös perustettiin taloudellisen avun mekanismiksi komission alainen Euroopan kehitysrahasto (EKR), jossa päättäntävaltaa käyttivät talousyhteisön jäsenet. Äänivalta jakautui kunkin maan EKR:lle antaman taloudellisen panoksen mukaan.

Rooman sopimuksen artikla 131 otti huomioon assosioitujen alueiden tarpeen taloudelliseen, kulttuuriseen ja sosiaaliseen kehitykseen, mutta jätti mainitsematta näiden maiden itsenäistymistavoitteet, jotka jo tuolloin olivat saavuttaneet paljon kannatusta – siirtomaiden mielipidettä ei assosiaatiopykälää solmittaessa kysytty. Käytännössä Rooman sopimus siis toimi erityisetu- ja nauttivien kaupallisten suhteiden säilymisen varmistajana ja Euroopan talousyhteisön omia etuja parhaiten palvelevan avun jatkamisen takaajana. Euroopan yhteisöjen kehityskaupoliiti-

kan alkutaival oli näin puhtaasti kolonialistisen politiikan jatkumoa. Rooman sopimuksen assosiaatiopykälät jättivät siirtomaasuhteiden purkamista vaatineen ajankohtaisen keskustelun täysin syrjään ja tukeutuivat *status quon* varjelemiseen.

Yaoundé I ja II

Rooman soveltamissopimus vanheni nopeasti siirtomaiden itsenäistyttyä 1960-luvun taitteessa, ja yhteistyötä täytyi uudistaa. Tuloksena oli Kamerunin pääkaupungissa Yaoundéssa vuonna 1963 allekirjoitettu Yaoundén sopimus Euroopan yhteisön ja 18 itsenäistyneen Afrikan maan (AAMS)¹³ välillä. Jatkosopimus Yaoundé II solmittiin vuonna 1969, eikä tuolloin juurikaan muutettu pykälien sisältöä. Suurin piirtein samanaikaisesti solmittiin myös Kenian, Tansanian ja Ugandan, kolmen entisen Britannian siirtomaan, kanssa vastaavanlaiset yhteistyösopimukset (niin sanotut Arushan sopimukset).

Yaoundén sopimus oli lähtökohtaisesti assosioitujen maiden aloitteesta syntynyt järjestely ja on siksi nähtävä poliittisesti merkittäväksi. Vasta itsenäistyneet valtiot halusivat nyt hakeutua uudenlaisiin erityissuhteisiin eurooppalaisten kanssa, ennen kaikkea taatakseen tätä kautta poliittisen ja taloudellisen vakauden maissaan. Neuvotteluissa EY:n komissio onnistui kuitenkin sanelemaan sopimuksen sisällön lähes täysin; juuri itsenäistyneiden valtioiden kannalta etuoikeutettu pääsy EY:n jäsenmaiden markkinoille näytti riittävältä saavutukselta.¹⁴

Uusi järjestelmä ei tämän vuoksi juurikaan poikennut Rooman sopimuksesta, vaan pääosin pyrki sen luomien käytäntöjen jatkamiseen. Merkittävin muutos oli, että EY nyt tunnusti toimivansa itsenäisten valtioiden kanssa – sopimuksen alkusanoissa jopa todetaan, että keskinäistä yhteistyötä tehdään ”täydellisen tasa-arvon pohjalta”¹⁵. Sopimuksella myös luotiin yhteiset instituutiot, jotka, vaikka ne käytännössä jäivät merkitykseltään

vähäiseksi, ainakin AAMS-maiden näkökulmasta kuitenkin korostivat uudenlaista suhdetta sopijamaiden välillä.

Kauppajärjestelyjen suhteen Yaoundén sopimukset olivat ennen kaikkea Ranskan siirtomaa-aikaisten perinteiden toistoa. Niiden myötä vanhat kauppasuhteet säilyivät, mutta lisäksi AAMS-maat alkoivat käydä entistä enemmän kauppaa myös muiden EY-maiden kuin entisen isäntämaan kanssa; kaiken kaikkiaan kauppa muuttui entistä multilateraalisemmaksi. Merkillepantavaa on kuitenkin, että sopijapuolten välisen kaupan suhteellinen merkitys ei suinkaan kasvanut sopimusten myötä. Itse asiassa EY:n kauppa muiden kehitysmaiden ja -alueiden kanssa kasvoi nopeammin 1960-luvulla.¹⁶ Sopimus takasi kehitysmailla taloudellista apua ja tullittoman pääsyn Euroopan talousyhteisön markkinoille. Vastatoimena tullittomasta pääsystä eurooppalaisille markkinoille oli AAMS-maiden annettava omilla markkinoillaan eurooppalaisille tuotteille muiden maiden tuotteita paremmat ehdot. Käytäntöä nimitettiin tullietuuksien vastavuoroisuusvaatimukseksi (*reverse preferences*).

Euroopan talousyhteisöjen suhteita entisiin siirtomaihin 1970-luvun alussa tarkastellut Johan Galtung loi pessimistisen näemyksen eurooppalaisten yhteistyömotiiveista. Hänen arvionsa mukaan niitä määrittivät kolme eri tekijää:

(1) *hyödyntäminen* (exploitation) eli etelästä ja idästä saatavien raaka-aineiden ja markkinoiden turvaaminen,

(2) *fragmentaatio* eli maanosien erottaminen toisistaan tekemällä yhteistyötä vain suoraan bilateraalisesti yhden maanosan kanssa sekä

(3) *läpitukenkautuminen* (penetration) eli tapa sitoa maiden eliittit yhteen.¹⁷

Galtungin esittämä raaka-aineiden ja markkinoitten turvaaminen on ollut kenties keskeisin selitys Euroopan talousyhteisöjen varhaisille kehitysmaasuhteille. Väitteelle on saatu vahvistusta myös tilastollisista analyysistä.¹⁸ Ne osoittavat, että 1960-luvulla ei juurikaan muutoksia osapuolien välisissä kauppasuhteissa

ja niiden luonteessa tapahtunut huolimatta siitä, että useimmat Afrikan maat olivat itsenäistyneet.

Fragmentaatiota voidaan selittää kahdesta eri näkökulmasta. Yhtäältä se johtui siirtomaa-ajan tarpeisiin rakentuneesta infrastruktuurista, kulkuyhteyksien ja tiedonkulun ongelmista – Gal-tung esittää tunnetun anekdootin siitä, kuinka 1970-luvulla puhelu Keniasta Keski-Afrikan tasavaltaan välittyi Lontoon ja Pariisiin kautta. Merkittävämpänä fragmentaation selittäjänä voidaan kuitenkin pitää kylmän sodan etupiirijattelua. Kylmän sodan ympäristössä etupiirien tehtävänä oli toimia puskurina poliittisen vastapoolin leviämislle ja samalla tukea vanhan periferia–keskus-suhteen jatkumista kehitysmaiden keskinäisen yhteistyön kustannuksella. Eurooppalaiset harjoittivat yhteistyötä ensisijaisesti itselleen läheisimpien alueiden kanssa (aivan kuten Yhdysvallat tai Neuvostoliitto), ja vastaavasti vasta itsenäistyneille maille vanhojen kauppasuhteiden säilyminen oli tärkeää talouden ja yhteiskunnallisen vakauden takaamiseksi.

Yhteistyön jatkuminen vanhojen mallien mukaan ja ennen kaikkea eliittien yhteensitominen oli epäilemättä vahvimmin kolonialismin aikaista poliittista *status quota* tukenut elementti. Itsenäistymisen jälkeen valtaan jäivät usein konservatiiviset ja Eurooppa-orientoituneet johtajat, joille poliittisten ja taloudellisten suhteiden ylläpitäminen Eurooppaan oli luonnollista. Myös eurooppalaisille motiivina oli totuttujen toimintamallien säilyttämisen kautta saatu taloudellinen ja poliittinen hyöty; Ranskalle ja Isolle-Britannialle kysymys oli myös suurvalta-asetemasta kiinnipitamisestä. Vanhojen käytäntöjen vaikutus jatkui myös Lomé yhteistyökehyksen alla vuodesta 1975 alkaen. Eliittien roolin voi nähdä olevan murtumassa vasta nyt Cotonoun sopimuksen myötä, kun *desentralisaation* periaatetta – periaate tuotiin alunperin Lomé IV:een vuonna 1990 – on alettu toteuttaa entistä korostetummin. Kehitys nähdään yhä vahvemmin sisäisenä kapasiteettien rakentamisena, joka onnistuakseen edellyttää kaikkien yhteiskunnan tasojen mukaan ottamista.

Yaoundén sopimukset toistivat siis vahvasti ranskalaisen siirtomaapolitiikan traditiota. Tilanne oli kuitenkin vähitellen muuttumassa, sillä 1960-luvulla kehitysmaat alkoivat entistä äänekkäämmin vaatia tasavertaista kohtelua ja uusi kansainvälinen talousjärjestys -ajattelu alkoi vaikuttaa näkemyksiin oikeudenmukaisesta maailmantaloudesta. Sopimukset eivät tyydyttäneet assosioitujen maiden kasvavia tarpeita ja odotuksia, ja kauppasuhteissa pelkkä keskinäinen suosituimmuusasema ei vastannut vaatimuksiin reilummasta maailmantaloudesta. Yaoundén uudistamisen selkeänä lähtökohtana 1970-luvun alkupuolella olikin kolonialististen – tai pikemminkin uskolonialististen – yhteistyömuotojen korvaaminen uudennlaisella järjestelyllä.

Myös Iso-Britannian liittyminen Euroopan yhteisöön 1973 toi paineita Yaoundén sopimuksen uudistamiseen. Yhteisöjäsenten entisten siirtomaiden määrä kasvoi huomattavasti, ja nyt oli otettava huomioon myös Kansainyhteisön vaikutus.

Lomé'n sopimukset

Neuvottelut Yaoundén korvaavasta yhteistyökehiksestä alkoivat Brysselissä heinäkuussa 1973, ja 18 kuukauden neuvottelujen päätteeksi Lomé'n yleissopimus solmittiin 28.2.1975 Togon pääkaupungissa Loméssa. Sopimus loi yhtäjaksoisesti 25 vuotta kestäneen AKT–EY/EU-yhteistyöjärjestelmän eli niin kutsutun *Lomé acquis'*n. Lomé I -sopimuksen solmivat 46 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtiota¹⁹ sekä silloiset yhdeksän Euroopan yhteisön jäsenvaltiota.

Lomé I:n voidaan sanoa sisältäneen neljä pääelementtiä. Nämä neljä elementtiä pysyivät keskeisinä mukana myös myöhemmissä sopimuksissa, vaikka niiden sisältö jossain määrin muuttui, laajentui ja ennen kaikkea sopimustekstissä yksityiskohtaistui. Hyvin merkittävä osa kaikkien Lomé'n sopimusten artikloista on siis käsitelty näihin teemoihin liittyviä asioita, yhtäältä tavoit-

teiden, toisaalta tarvittavien instrumenttien tasolla:

- taloudellinen ja tekninen yhteistyö (kehitysyhteistyö) tavoitteenaan tukea AKT-maiden kehitystä ja parantaa AKT-maiden asemaa kansainvälisessä työvoiman jaossa,
- rahoitustukijärjestelmä tasoittamaan AKT-maiden tuotteiden vientituloja vaihtelevilla maailmanmarkkinoilla (niin kutsuttu STABEX-järjestelmä),
- vapaa pääsy Euroopan talousyhteisön markkinoille (poikkeuksena monet maataloustuotteet) sekä vastavuoroton tullietuuskohtelu AKT-maiden tuotteille,
- yhteiset AKT-EY-instituutiot valvomaan yhteistyön toteutumista.

Lomé I oli siis vielä lähes puhtaasti taloudellinen yhteistyösopimus AKT-maiden ja Euroopan talousyhteisön välillä. Tärkeää kuitenkin oli, että tätä taloudellista yhteistyötä nyt lähdettiin entistä vahvemmin harjoittamaan osapuolten tasapuolisuuden perustuen, joka vähitellen johtaisi ”uuteen malliin suhteissa kehittyneiden ja kehittyvien maiden välillä”²⁰. Tavoitteena oli siis etäännyttää suhteet siirtomaa-aikaisesta sanelupolitiikasta ja näin toteuttaa UKTJ:n näkemyksiä. Edellisissä sopimuksissa käytetty termi ”assosioituneet maat” poistui käytöstä ja sen sijaan puhuttiin sopimustekstissä vain neutraalisti ”AKT-valtioista”; käytännössä alettiin myös laajasti käyttää termiä ”kumppanuus” (*partnership*). Kumppanuuden katsottiin auttavan eurooppalaisia ottamaan paikalliset olosuhteet huomioon paremmin kuin mihin yleensä monenkeskiset kehitysyhteistyösuhteet olivat pystyneet.

Lomé-järjestelmän yhteistyöinstituutiot rakentuivat pitkälti Yaoundén toimielinten pohjalta: vuosittainen AKT-EY-ministerineuvosto ja sen työtä valmisteleva AKT-EY-suurlähettiläiden komitea sekä keskustelufoorumina toimiva, kahdesti vuodessa kokoontuva parlamenttien AKT-EY-yhteiskokous. Brysseliin AKT-maiden etuja ajavaksi toimielimeksi ja AKT-maiden suurlähettiläiden tekniseksi tueksi perustettiin AKT-sihteeristö.

Vaikka instituutioiden malli kopioitiinkin vanhan sopimuksen piiristä, tavoite oli luoda toiminnaltaan täysin erilaiset vuoropuhelua ja tasa-arvoisuutta tukevat yhteistyöelimet. Käytännössä EU:n rooli kuitenkin edelleen korostui.

Lomé'n sopimus sisälsi joukon taloudellisia instrumentteja, kuten kauppaehtoja, ohjelmoituja ja ohjelmoimattomia instrumentteja ja lainajärjestelyjä, joiden tarkoituksena oli tukea AKT-maiden kehitystä. Sopimus henki uskoa kehitykseen taloudellisen avun ja kauppajärjestelyiden turvin. Tämä talouspainotteinen kehitysajattelu oli saanut vaikutteita toisen maailmansodan jälkeisestä Marshall-avusta ja kokemuksista Euroopan jälleenrakentamisesta mittavan taloudellisen avun turvin. Käytännössä taloudellisen yhteistyön kivijalaksi muodostuivat AKT-maiden vientituotteiden tulliton tuonti ja se, että EY:n myöntämät kauppaedut Lomé'n sopimuksissa eivät edellyttäneet vastavuoroisuutta AKT-mailta.

Euroopan talousyhteisön tullietuusjärjestelmä (*General System of Preferences, GSP*) toteutui Lomé'n sopimuksen kautta laajasti. Vähiten kehittyneiden AKT-maiden vientituotteille EY loi erityisjärjestelyjä, joista kuitenkin olivat poikkeuksena maataloustuotteet, joiden tuontia talousyhteisö rajoitti oman yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) turvin. Vaikka EY:n yhteisen maatalouspolitiikan kautta suojeltujen tuotteiden lista oli suppea, kärsitti se kuitenkin AKT-maiden avaintuotteet²¹. Maataloustuotteiden tuontivapaus koski näin vain tuotteita, joita talousyhteisön maat eivät itse tuottaneet. Tästä tulikin yksi Lomé-järjestelmän suurimmista heikkouksista.

* * *

Lomé'n yleissopimusta uudistettiin viiden vuoden välein (Lomé II–IV -sopimukset) aina vuonna 1990 solmittuun Lomé IV:een saakka, joka oli voimassa kokonaisen vuosikymmenen tammi-

kuuhun 2000 saakka. Vaikka sopimuskehikon pääpiirteet pysyivät suhteellisen hyvin ennallaan, uudistusten yhteydessä sopimusten sisältöä muokattiin tarkoituksenmukaisemmaksi tehostamalla apuinstrumentteja. Kaiken kaikkiaan sopimus laajeni vähitellen huomattavasti kattamaan yhä uusia yhteiskuntasektoreita. Sopimuksen piiriin otettiin myös jatkuvasti uusia AKT-maita, niin että Lomé IV:n välitarkistuksessa vuonna 1995 niitä oli jo 71.²²

Ensimmäisen Lomé'n sopimuksen solmimisen jälkeen odotukset olivat olleet korkealla, mutta viiden vuoden (1975–80) tulokset Lomé-yhteistyöstä osoittautuivat varsin vaatimattomiksi. Vuodesta 1980 voimassa ollut Lomé II ei kuitenkaan tuonut kummankaan osapuolen kannalta merkittävää parannusta: uusi sopimus oli pitkälti edeltäjänsä toisinto. Suurin uudistus oli kavaannaisten tuotantoa tukevan SYSMIN-järjestelmän luominen tukemaan aiempaa STABEXia. Lomé II:n yhteydessä nousi myös ensimmäistä kertaa esiin niin sanottu ihmisoikeuspykälä – se oli uudentyypinen poliittinen kiistakysymys – mutta siihen palataan seuraavassa luvussa arvioitaessa Lomé-yhteistyön poliittisuutta tarkemmin.

Kolmas vuonna 1985 solmittu Lomé'n sopimus oli edeltäjiään huomattavasti laajempi. Muun muassa kalastuksen kehittäminen, liikenneyhteydet ja alueellinen yhteistyö saivat nyt omat lukunsa. Kenties tärkein uudistus oli ”poliittisen dialogin” mukaantuominen sopimuskehikkoon, mikä heijasteli jo sitä, että EY halusi uudistaa yhteistyön perusteita ja tuoda mukaan ehdollistamisen piirteitä. Ehdollistamiseen viittasi myös tavoite, jonka mukaan haluttiin tukea AKT-maiden omaehtoista kehitystä.²³ Tärkeänä uutuutena olivat myös kulttuuristen ja sosiaalisten yhteistyömuotojen ottaminen mukaan AKT-EY-yhteistyöhön. AKT-ryhmän näkökulmasta hyödyllisiä olivat tutkimukseen ja kulttuuriseen vaihtoon keskittyvät ohjelmat. Huomattakoon myös, että Euroopan komissio sai sopimukseen ajamansa lausekkeen naisten tasa-arvoisuuden tukemisesta.

Vuonna 1990 voimaan tullut neljäs Lomé sopimus ei samassa määrin kuin edeltäjänsä sisältänyt merkittäviä uusia yhteiskuntasektoreita. Poikkeus tästä oli ”ympäristö”, joka nyt sai oman lukunsa, juuri näihin aikoihin maailmanpolitiikkaan ilmestyneen kestävä kehitys -ajattelun mukaisesti. Merkittävin muutos oli kuitenkin, että taloudellinen ehdollistaminen rakennesopeutusohjelmien muodossa tuli osaksi Lomé-kehikkoa. Rakennesopeutukseen osoitettiin myös merkittäviä varoja, noin kymmenen prosenttia koko Lomé kautta allokoituista pääomista.²⁴ Huomattavaa oli myös, että Lomé IV kiinnitti entistäkin vahvemmin huomiota ihmisoikeuksiin ja ihmisarvoon kaiken kehityksen mitana. Kaiken kaikkiaan sopimus siis kuvasti vahvasti muuttuneita suhteita pohjoisen ja etelän, avunantajien ja avunsaajien välillä. Vielä kymmenen vuotta aiemmin suhteita säädellyt toisen (lue: avunsaajamaiden) sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaate oli käytännössä nyt kuopattu.

Vuonna 1995 Lomé IV:n välitarkistuksen yhteydessä tarkastettiin EKR:n käytettävissä olevien varojen määrä sekä täydennettiin ja täsmennettiin Lomé IV:ssä sovittuja yhteistyön niin sanottuja olennaisia osia eli demokratian sekä ihmisoikeuksien ja lain kunnioittamisen periaatteita. Mukaan tuli myös poliittisten konsultaatioiden mahdollisuus eli EU sai mahdollisuuden kutsua koolle sellaisen AKT-maan edustajat, jossa näitä olennaisia osia oli rikottu.²⁵ Näin tarkistettu sopimus tarjosi myös laillisen pohjan sanktioille, käytännössä avun epäämiselle. Sopimukseen myös kirjattiin tuloksellisuuden perustuvat avun jakamisen periaatteet: apua AKT-maihin alettiin myöntää erissä sen mukaan, miten projektien kehitystavoitteissa edistytään.

Näin Lomé-sopimuksiin vähitellen mukaan otetut uudistukset laajensivat AKT-EY-yhteistyön alaa pääasiassa taloussuhteista kattamaan myös kulttuurisia, sosiaalisia ja poliittisia suhteita. Uudistukset heijastivat muutoksia osapuolten tavoitteissa ja poliittisissa intresseissä. Vaikka niitä periaatteessa pyrittiin muotoilemaan AKT-maita hyödyttävään suuntaan, EY pystyi kui-

tenkin pääosin sanelemaan sopimusten sisällön. Käytännössä uudistusten yhteydessä puhuttiin ennen kaikkea avun tehostamisesta, millä pystyttiin ohittamaan eurooppalaisten intressien painottumisesta tai yleensä vuoropuhelun ongelmista ja kumppanuuden periaatteen toteutumattomuudesta kummunnut kritiikki.

Lomé-järjestelmän saavutukset

Lomé-yhteistyöllä oli merkittäviä positiivisia vaikutuksia, mutta myös sen ongelmat, ennen kaikkea epäonnistuminen köyhyyden vähentämisessä, kävivät vähitellen selviksi. Myönteisenä saavutuksena voidaan ensinnäkin pitää sitä, että yhteistyön myötä tiiviit suhteet entisten siirtomaiden ja emämaiden välillä säilyivät; vaikka tämä toi muassaan myös ongelmia, se takasi myös esimerkiksi koulutusmahdollisuuksia AKT-maiden kansalaisille. AKT-maiden kannalta Lomé'n lähtökohtainen pyrkimys aiempaa reilumpien taloussuhteiden ja tasavertaisten osapuolien välisen kumppanuuden luomiseen oli tietysti tärkeää, ja tämä varmaankin myös vaikutti näiden maiden kansainvälisen aseman yleiseen kehitykseen. Käytännössä Lomé ei kuitenkaan onnistunut saavuttamaan lupauksiaan uudesta kansainvälisestä talousjärjestyksestä tai teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välisestä tasa-arvoisuudesta. Mittavasta avusta huolimatta monissa maissa ei kehitystä saatu aikaan, mikä luonnollisesti johti avun kritisointiin – ja siihen, että AKT-maiden mahdollisuudet vaikuttaa sopimusten sisältöön kävivät ajan myötä yhä rajoitetummiksi.

Konkreettisemmalla tasolla yhteistyön suurimmat saavutukset koskivat infrastruktuurien ja instituutioiden kehittämistä sekä budjetoinnin teknistä avustamista. Infrastruktuurien kehittäminen jäi kuitenkin puolittiehen, ennen kaikkea strategisen suunnittelun ja projektien koordinaation ongelmallisuudesta johtuen.

Erityisesti projektien heikko yhteensopivuus avustettavien maiden kansallisten painopistealueiden kanssa johti AKT-maiden kehityksen kannalta epätarkoituksenmukaisiin tuloksiin.²⁶

Lomé-kumppanuuden vaikutukset AKT-maiden taloudelliselle ja poliittiselle itsenäisyydelle eivät myöskään olleet pelkästään kannustavia. Monet sopimuskehikon apuinstrumentit tosiasiallisesti hidastivat AKT-maiden talouden rakenteiden muutosta ja niiden integroitumista itsenäisesti maailmantalouteen – tähän oli yksi Lomé'n keskeisistä tavoitteista – eli Lomé-osapuolten kiinteiden keskinäisten suhteiden vuoksi kaupankäynti muiden alueiden kanssa ei kehittynyt ”normaalisti”. Kumppanuuden periaatteen mukaisesti AKT-mailla oli maakohtaisissa kansallisissa apuohjelmissa lähtökohtaisesti varsin vapaat kädet suunnitella itse, kuinka avustusvarat käytetään, ja vaikka avun ehtoja vähitellen kiristettiin, erityisesti Lomé III:sta alkaen, projektien tehostomuudesta ei päästy eroon. Osasyllinen projektien pitkitymiseen tai toteutumatta jäämiseen oli myös Brysselin byrokraatia, joka hidasti varojen myöntämistä.

Kehitysavun keskittyminen hallitustenväliseen vuoropuheluun oli myös yksi syy Lomé'n instrumenttien heikkoon tulokseen köyhyyden poistamisessa. Hallitustenvälisyys mahdollisti olemassa olleen olotilan säilymisen AKT-maissa, vanhojen poliittisten ja taloudellisten eliittien pysyvyyden, ja näin hidasti kehityksen vaatimia institutionaalisia uudistuksia. Kumppanuuden tukemiseksi luodut yhteistyöinstituutiot eivät myöskään täyttäneet niille asetettuja tavoitteita vuoropuhelun ja keskinäisen ymmärryksen lisäämiseksi. Suurlähettiläiden komitea oli instituutioista vahvin ja aktiivisin, kun taas AKT–EU-ministerikokoukset typistyivät seremoniaalisiksi tilaisuuksiksi, joissa ei avointa vuoropuhelua käyty nimeksikään. Parlamenttien välistä AKT–EU-yleiskokousta todellisena keskinäisen dialogin ylläpitäjänä taas haattasi se, että demokraattisen järjestelmän heikkouden tai sen puuttumisen vuoksi AKT-maiden edustajina oli usein hallituksen nimeämiä suurlähettiläitä, ei kansan vaaleilla valitsemia kansanedus-

tajia²⁷.

AKT-ryhmän sisäinen yhteisymmärrys osoittautui Lomé-yhteistyössä lopulta heikoksi – Lomé I:n neuvottelujen vahva yksituumaisuus ei jatkunut. Ryhmä kärsi monien muiden kehitysmaiden yhteistyöorganisaatioiden tapaan intressien, kulttuurien ja kielien moninaisuudesta sekä toiminnan painottumisesta pikemminkin retoriikkaan kuin konkretiaan.²⁸ Nämä ongelmat vaikeuttivat myös muutenkin resursseiltaan pienen Brysselin AKT-sihteeristön toimintaa. Kaikissa Lomé-neuvotteluissa AKT-ryhmän onkin arvioitu kyenneen vain argumentoimaan yleisistä periaatteista ja filosofiasta, kun taas EY/EU tuli komission suuren virkamieskoneiston turvin neuvottelupöytään vahvoin, tilastollisiin analyysihin perustuvin argumentein.²⁹ Osapuolten välinen epätasa-arvo, asymmetria, ei siis ollut seurausta vain taloudellisen vaikutusvallan eroista, vaan myös organisatoristen kapasiteettien erilaisuudesta. Toisaalta on huomattava, että heikkous on ollut AKT-valtioiden keskeinen – ja usein ainoa – vahvuus; heikkouteensa vetoamalla ne ovat saaneet edes jonkin verran myönnytyksiä eurooppalaisten tavoitteisiin.³⁰

Lomén uudistaminen

”Sopimus täytyi uudistaa, jotta voitiin ottaa huomioon maailman muuttuminen, ei ainoastaan talouskysymysten, vaan myös poliittisten elementtien; oli huomattava uudet kehitysyhteistyön näkemykset, kehitysyhteistyön kentän todellisuus sekä avata yhteistyö uusille toimijoille – kansalaisyhteiskunnan taso.” (EU-puolen edustaja)

”Cotonoun sopimus... Lomén uudistaminen... oli välttämättömyys, sillä ne perusteet, joita vastaamaan Lomé luotiin, eivät olleet enää päteviä.” (Tutkijanäkökulma)

Kuten yllä olevista, tätä raporttia varten tehdyistä haastatteluista³¹ peräisin olevista lainauksista käy ilmi, edellä kuvatut yhteistyön konkreettiset ongelmat eivät olleet ensisijainen vaikutin sille, että neljännen Lomén sopimuksen umpeutumisen jälkeen

tarvittiin perusteellinen muutos AKT–EU-yhteistyökehykseen. Syvälliset poliittiset muutokset 1990-luvulla olivat näitä ongelmia merkittävämpi tekijä. On kuitenkin huomattava, että vaikka yhteistyön uudistamista aloitettaessa yleisesti tunnustettiin toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, ei niiden merkityksestä vallinnut yksimielisyyttä. Näkemyksiä muutosvaikutuksista ja -tarpeista oli monia, ja erityisesti Euroopan komission vuonna 1996 julkaiseman Vihreän kirjan jälkeen mielipiteenvaihto oli värikästä.³² Yhteistyökehyyksen uudistamiseen tähdännyt niin sanottu post-Lomé-prosessi alkoi juuri Vihreästä kirjasta ja päättyi Cotonoun sopimuksen allekirjoittamiseen kesäkuussa 2000.

Yhteistyökehyyksen muutosta edellyttivät sekä ulkoiset että sopijaosapuolten sisäiset seikat. Ulkoisiksi muutosvaikuttajiksi nousivat ennen kaikkea kylmän sodan päättyminen ja Maailman kauppajärjestön WTO:n perustaminen sekä globalisaatio yleisemminkin. WTO edellytti jäsenistönsä omien kauppasopimusten olevan yhtäpitäviä WTO-sopimusten kanssa – EU yhtenä merkittävistä WTO:n jäsenistä ja vapaakaupan puolestapuhujista oli velvollinen noudattamaan määräyksiä. Näin ollen maailmantalouden vapauttamisen tavoite edellytti AKT-maiden nauttiman suosituimmuusaseman yhdenmukaistamista GSP-järjestelmän ja GATT:in myöntämien MFN-järjestelmien (*Most Favourable Nation*) kanssa. Lopullisena tavoitteena oli suosituimmuusjärjestelyjen alasajo.³³

Yhteistyökehyyksen sisäiset muutokset eli toimijoiden intresseihin ja arvoihin vaikuttaneet tekijät olivat vähintään yhtä tärkeitä muutosvaikuttimia. Erityisesti eurooppalaisten tarpeet ja tavoitteet muuttuivat. Poliittinen ilmapiiri vapautui kylmän sodan jälkeen suhteessa kolmanteen maailmaan, ja tämän myötä eurooppalaiset kokivat entistä mahdollisemmaksi kritisoida köyhien liittolaisvaltioiden sisäisiä oloja; enää ei esimerkiksi pelätty liittolaisen loikkaamista vastapuolen leiriin. Lisäksi, kuten on jo aiemmin todettu, länsimaisessa suhtautumisessa kehitysmaiden

ongelmiin oli tapahtunut 1980-luvulla käänne ja kehitysapua kritisoitiin julkisesti. Kehitysavun tehokkuuden lisäämisen vaatimuksen taustalla oli keskeisesti myös eurooppalaisten veronmaksajien tyynnyttäminen.

Kylmän sodan päättyminen kohdisti EU:n huomion Keski- ja Itä-Euroopan entisiin kansandemokratioihin (KIE-maat), entisten Jugoslavian ja Neuvostoliiton alueisiin sekä Välimeren maihin (MED-maat). Tämä kasvava kiinnostus lähialueita kohtaan vei huomion pois AKT-maista, niin että näiden maiden osuus EU:n kehitysyhteistyövaroista laski koko 1990-luvun ajan. Vuosien 1987 ja 1998 välillä EU:n suora rahallinen apu lähialueille nousi neljästä prosentista 43,6 prosenttiin kaikesta unionin kehitysavusta. Vastaavasti AKT-maiden osuus avustuksista laski 68,7 prosentista 43,6 prosenttiin. Myös Aasian ja Latinalaisen Amerikan maat kasvattivat osuuttaan kaikista EU:n kehitysyhteistyövaroista.³⁴

Joulukuussa 1991 allekirjoitetulla Maastrichtin sopimuksella luotiin EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ja sen seurauksena tuli tärkeäksi tavoitteeksi Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kehitysyhteistyöpolitiikan yhteensovittaminen; taustalla vaikuttivat unionin kehittyvä rooli globaalina ja sen identiteetti moraalisenä ”siviilitoimijana”. Sopimuksessa ilmaistiin ensimmäistä kertaa EU:n kehitysyhteistyön tavoitteet.³⁵ Niiden mukaan EU pyrkii toiminnassaan edistämään (1) kestävästä taloudellisesta ja sosiaalisesta kehityksestä etenkin vähiten kehittyneissä maissa, (2) kehitysmaiden integroitumista maailmantalouteen sekä (3) köyhyyden vähentämistä. EU haluaa myös edesauttaa demokratian, oikeusvaltioperiaatteen sekä hyvän hallinnon lujittumista ja ihmisoikeuksien kunnioittamista kehitysmaissa.³⁶ Poliittiset periaatteet yhteistyöstä muiden alueiden kanssa tulivat näin kirjatuiksi myös unionin perussopimukseen.

Maastrichtin sopimusprosessin yhteydessä alettiin muutenkin aktiivisesti luoda pohjaa Euroopan unionin uudelleenkehitysyhteistyölle. Tuloksena oli Horisontti 2000 -nimellä kulkenut

projekti³⁷, joka tuotti joukon komission selontekoja sekä neuvoston julkilausumia, joissa kartoitettiin kylmän sodan jälkeistä EU:n roolia suhteissa kehitysmaihin. Uutuutena oli nähdä EU kansainvälisenä toimijana, joka voisi toimillaan ja linjauksillaan tukea kansainvälistä vakautta. Horisontti 2000 myös korosti EU:n kehitysyhteistyön toimivuuden parantamista niin kutsutun kolmen C:n strategian avulla – *coherence* (johdonmukaisuus), *complementarity* (täydentävyys) ja *coordination* (yhteensovittaminen). Tavoitteeksi asetettiin eri toimijoiden ja toimien hajainaisuuden yhtenäistäminen. Mielenkiintoista tietysti on, että tämä eri EU:n sisäisten toimijoiden välinen koordinointi, ja erityisesti maatalouden ja kehityspolitiikan alueille, on edelleen keskeinen kysymys arvioitaessa EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaa.³⁸

Lomé-järjestelmän uusimisen todellisenä lähtölaukaisuna oli kuitenkin komission vuonna 1996 julkaisema Vihreä kirja, *Green Paper on relations between the EU and the ACP Countries on the eve of the 21st century*, jossa luonnosteltiin uusia vaatimuksia kehitysavulle. Vahvempi poliittinen vuoropuhelu nimettiin vihreässä kirjassa kehitysyhteistyön tulosten parantamisen (*effectiveness*) ehdoksi; Lomé-kehikon kumppanuuteen perustuva dialogi oli usein jäänyt pelkän retoriikan tasolle. Vihreässä kirjassa todettiin myös suoraan, että kylmän sodan päättyminen johti avoimempaan poliittisuuteen ja demokratian ja markkinatalouden vaatimusten lisääntymiseen. Se laajensi poliittisen dialogin skaalaa koskettamaan myös kansallisen turvallisuuden, laittoman siirtolaisuuden sekä laittoman kaupan aloja.³⁹

Vihreän kirjan julkaisemisen jälkeisissä keskusteluissa muuttamat AKT–EU-yhteistyön lähtökohtiin ja kumppanuuden luonteeseen liittyvät näkökohdat tulivat korostuneesti esille. EU:n uudet jäsenvaltiot Itävalta, Ruotsi ja Suomi kyseenalaistivat, miksi niin sekalainen joukko valtioita kuin AKT-maat sai erityiskohtelun ja eniten etuisuuksia EU:lta. AKT-maiden joukossahan oli (ja on) maailman köyhimpiä maita⁴⁰, mutta myös suhteellisen kehittyneitä valtioita. EU:n uusilla jäsenmailla ei ollut ollut siir-

tomaita, minkä vuoksi niiden suhtautuminen AKT-EU-yhteistyöhön oli lähtökohtaisestikin kriittistä.⁴¹

Toisaalta, ja ennen kaikkea AKT-maiden parissa, pelättiin EU:n haluavan yksipuolisesti irtisanoutua Lomé-yhteistyöstä. Tämä tuomittiin lähes poikkeuksetta, usein vetoamalla EU:n historiallisiin ja moraalisiin velvoitteisiin AKT-maita kohtaan.⁴² AKT-maista tulleet vaatimukset erityissuhteiden jatkamiseksi olivat ennen kaikkea seurausta globalisaation aiheuttamasta pelosta kolmannen maailman syrjäytymisestä. Tässä suhteessa Lomé-järjestelmä koettiin entistäkin merkittävämmäksi, olihan se puutteistaan huolimatta auttanut AKT-maita pääsemään tärkeille Euroopan markkinoille.⁴³ Euroopan rooli kehitysmaiden kannalta oli tietysti muutenkin ensisijaisen tärkeä: tällä hetkellä EU:n ja sen jäsenvaltioiden kokonaisuus maailman virallisesta kehitysavusta (ODA) on yli puolet (55 %).

Neuvottelut Lomé'n uudistamisesta – muuttuneeseen toimintaympäristöön vastaavista yhteistyön tavoista ja periaatteista – alkoivat syyskuussa 1998. EU:n tavoitteissa 1990-luvulla korostuneet liberalistinen talousajattelu sekä demokratian periaatteiden korostuminen muovasivat määräävästi Cotonoun sopimuksen lopputulosta. Lisäksi se, että AKT-EU-yhteistyö jo käytännössä sisälsi avoimen poliittisen ulottuvuuden, piti saada selkeästi kirjattua uuteen sopimukseen.⁴⁴ EU:n vaatima entistä selkeämmin määritelty poliittinen ehdollistaminen avun myöntämisessä kohtasi kuitenkin paljon vastustusta AKT-maissa; samoin hyvän hallinnon periaatteiden ja niin sanotun siirtolaislausekkeen (katso seuraava luku) mukaantuominen olivat vaikeita neuvottelukysymyksiä. Uuden sopimuksen oli myös, kuten sanottu, sisällettävä WTO:n vaatimia elementtejä, kuten suosituimmuus- aseman purkaminen ja alueellisten AKT-maiden vapaakauppa-

alueiden muodostaminen eli Euroopan komission esittämän *Regional Economic Partnership Agreement* (REPA) -ohjelman toteuttaminen.

Oman leimansa neuvotteluille antoi EU:n poliittinen toimija-luonne ja sen päätöksentekojärjestelmän monimutkaisuus; unionin syntymisen ja yhteisen ulkopoliitiikan luomisen myötä tämä oli tullut entistä oleellisemmaksi ongelmaksi. Unioni on vastapuolelle hankala neuvottelukumppani, sillä sen sisällä yhteisymmärryksen saavuttaminen on jo niin pitkäkallinen prosessi, että neuvottelupöydässä ei EU:n kannoista juurikaan enää jouston varaa ole – jäsenvaltioiden asemahan on määräävä ulkosuhteista päätettäessä. Onkin väitetty, että Lomé'n uudistamisneuvotteluiden yksi vaikeimmista vaiheista oli unionin jäsenvaltojen keskinäinen neuvottelu yhteisten neuvottelutavoitteiden saavuttamiseksi. Asetelma on teoreettisesti hyvin mielenkiintoinen, ja se vaikuttaa kiinteästi myös EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan käytäntöihin. Aivan joustamaton ei EU:n mandaatti kuitenkaan haastatellun EU-edustajan mukaan ollut:

”EU-mandaattihan on loppujen lopuksi kompromissi, josta tehtiin sitten kompromissi varsinaisissa Cotonou-neuvotteluissa.” (EU-puolen edustaja)

Neuvotteluissa Brysselin AKT-sihteeristön pieni kapasiteetti oli jälleen ongelma. Kuitenkin komission Vihreän kirjan seurauksena syntynyt hätä Lomé'n yhteistyökehyksen alasajosta sai AKT-maat yhdistämään voimansa, ja marraskuussa 1997 AKT-maiden huippukokouksessa Gabonissa ne julistivat tiivistävänsä yhteistyötä ja ryhmän solidaarisuutta vahvistaakseen kollektiivista rooliaan globaaleissa kysymyksissä. Tämä niin kutsuttu Librevillen julistus yllätti EU:n edustajat, sillä sitten Lomé I:n allekirjoittamisen ei ryhmä ollut asettautunut näin vahvasti yhtenäiseen rintamaan. Cotonoun neuvotteluissa AKT-ryhmä esiintyi-kin suhteellisen kiinteänä ja sai näin hieman vahvistettua neuvotteluasemaansa vahvan EU:n vastaparina. Myös yksi haasta-

teltu EU-virkamies totesi tämän:

*”Cotonoun sopimus ei ole todellakaan monologin tulos. [...] Tarkoit-
tan, että se ei ole EU:n neuvottelumandaatin valokopio.”* (EU-
puolen edustaja)

Tästä huolimatta EU:n kapea liikkumavara mandaattinsa suh-
teen ja sen AKT-maihin verrattuna ylivoimainen neuvotteluka-
paseetti olivat lopputuloksen kannalta ratkaisevia. AKT-maat
onnistuivat toimimaan määrätietoisesti vain ”hyvä hallinto” -
lausekkeen muotoilemisessa ja sijoittamisessa sekä siirtolaisky-
symyksissä. Haastatellun EU:n edustajan mukaan lopputulos oli
silti varsin onnistunut:

*”Keskustelut olivat mielestäni molemminpuolin hedelmällisiä... Siis
tarkoitin, että päädyimme (neuvotteluissa) lopulta tasapainoiseen
lopputulokseen.”* (EU-puolen edustaja)

Cotonoun sopimus

EU:n ja AKT-maiden välinen uusi yhteistyösopimus allekirjoi-
tettiin 23.6.2000 Beninin pääkaupungissa Cotonoussa 77 AKT-
maan ja Euroopan unionin kesken. Sopimus solmittiin 20 vuo-
deksi eli vuoteen 2020 saakka. Sen alkusanoissa muun muassa
korostetaan sitä, kuinka sopijaosapuolet nyt pyrkivät elävöittä-
mään yhteistyötään luomalla kokonaisvaltaista ja vahvistettua
kumppanuutta, joka perustuu poliittiselle vuoropuhelulle, ke-
hitysyhteistyölle ja talous- ja kauppasuhteille. Kokonaisuudes-
saan sopimuksessa voidaan kuitenkin erottaa kuusi pääperiaa-
tetta:

- 1) köyhyyden poistaminen,
- 2) poliittinen vuoropuhelu,
- 3) ei-valtiollisten toimijoiden entistä laajempi osallistuminen
(desentralisaatio),
- 4) kapasiteettien rakentaminen,

- 5) kaupan ja talouden uuden toimintakehyksen toteuttaminen,
- 6) rahoitusyhteistyön uudistaminen.

Köyhyyden vähentäminen on koko sopimuksen läpi kulkeva yleinen tavoite. Köyhyyden todetaan olevan moniulotteinen ongelma ja toiminnassa sen vähentämiseksi keskitytään taloudelliseen, sosiaaliseen ja inhimilliseen kehitykseen, alueelliseen yhteistyöhön ja integraatioon sekä näitä аспектеjä leikkaaviin tasa-arvon, kestävän ympäristöpolitiikan ja rakenteellisen kehittämisen periaatteisiin.

Sopimuksessa kuvattu poliittinen vuoropuhelu rakentuu artiklojen 8–13 ympärille. Artikla 8 määrittää vuoropuhelun perustavoitteet. Sen mukaan ”osapuolet keskittyvät säännöllisesti perusteelliseen, tasapainoiseen ja syvälliseen poliittiseen vuoropuheluun, jonka tulisi johtaa molemminpuolisiin sitoumuksiin”. Tavoitteena on siis puuttua avun toimeenpanon ongelmiin ja tällä tavoin estää etukäteen mahdolliset avun katkaisemiseen johtavat vakavat ongelmat. Tehostetulla vuoropuhelulla tähdätään myös rauhan ylläpitämiseen ja konfliktien estämiseen sekä paikallisten ja alueellisten kapasiteettien vahvistamiseen.

Artikla 9 mukaan demokratia, ihmisoikeudet ja oikeusvaltioperiaate ovat niin sanottuja ”yhteistyön olennaisia (*essential*) osia” eli niiden rikkomisesta voi seurata hanketuen keskeyttäminen. Artiklassa mainitaan myös hyvä hallinto, joka neuvotteluissa oli vaikea asia. Lopullisessa sopimustekstissä se mainitaankin ”yhteistyön perustavanlaatuiseksi (*fundamental*) osaksi”, ei siis ”olennaiseksi osaksi”, eli sen noudattamatta jättämistä ei ole sanktioitu. Verrattuna Lomé-kehukseen Cotonoun sopimuksen kokonaan uusia politiikka-aloja ovat kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin mukaantuonti (Artikla 10), kriisinhallinta (Artikla 11), siirtolaisuus (Artikla 13) sekä jo mainittu hyvän hallinnon periaatteiden edellyttäminen. Artikla 12 edellyttää EU:n ilmoittavan AKT-maille sellaisista poliittisista toimenpiteistä, jotka mahdollisesti vaikuttavat AKT-yhteistyöhön (artiklan otsikossa puhutaan hämäävästi ”yhteisöpolitiikkojen johdonmukaisuudes-

ta”). Sisällöllisesti tämä säädös oli jo Lomé-kehikossa mukana.

Lomé oli miltei puhtaasti valtioiden välinen yhteistyökehys. Cotonoun sopimus sen sijaan pyrki tuomaan keskeisesti mukaan ei-valtiollisia toimijoita kuten kansalaisjärjestöjä ja ammattiyhdistyksiä. Niitä pitää konsultoida poliitikkoja muotoiltaan ja niiden kapasiteetteja pitää tukea (Artikla 4). Tämä ei kuitenkaan käytännössä tule olemaan helppoa, sillä virallinen järjestelmän kyky keskustelun avaamiseksi näyttää puutteelliselta. Toimeenpanevat elimet pysyvät Cotonou-yhteistyössä samoina kuin Lomé-järjestelmän alaisuudessa, ja niillä on, sekä EU:n että AKT-maiden puolella, vain vähän kokemusta keskustelusta yksityisen sektorin kanssa. Jo nyt on tästä ollut seurauksena ongelmia sopimuksen toimeenpanossa. Kansalaisjärjestöjen mukaan ottaminen yhteistyöhön onkin sopimuksen ilmaisema hieno periaate, mutta sopimus ei esimerkiksi kerro, kuinka rahoitusjärjestelyt kansalaisjärjestöjen kanssa tehtyjen projektien yhteydessä hoidetaan. Molemminpuolisen kokemattomuuden lisäksi kyse on keskeisesti myös arvovallasta.

Kapasiteettien rakentamisen keskeisyys Cotonoun sopimuksessa tietysti kuvastaa yleisen kehitysjattelun muutosta – kapasiteettien puute nähdään nykyisin keskeisimmäksi ongelmaksi, kun puhutaan kehitysmaiden mahdollisuuksista omaehtoiseen kehitykseen. Tämä tuli myös selkeästi esille raporttia varten tehdyissä haastatteluissa:

”Mitä näen AKT-maissa, on usein todellista kapasiteetin puutetta. Oli se sitten lainsäädännön tai julkishallinnon puolella – jotkut asiat vain eivät ole toteutettavissa (asetettujen vaatimusten mukaisesti). Monet näistä maista ovat yhä jälkikoloniaalisessa tilassa koulutetun henkilöstön muutettua entisiin emämaihinsa; joskus tilanne on se, ettei parhaimmallaakaan tahdolla joitain asettamianne hyvän hallinnon vaatimuksia voida täyttää.” (AKT-puolen edustaja)

Aiemmat sopimukset tarjosivat AKT-maille projektien ja ohjelmien ohella teknistä yhteistyötä ja institutionaalista tukea, mutta nyt on avoimesti sanottu, että kestävien tuloksien aikaan-

saamiseksi on projektien ja ohjelmien tukena oltava kehityksen mahdollistava ympäristö, joka rakentuu yhteiskunnallisten instituutioiden, poliittisen sääntelyn, lainsäädännön sekä yksityisen ja julkisen sektorin luoman toimintaverkoston myötä.⁴⁵ Organisaattorista ja poliittis-edustuksellista kapasiteettia pyritään erityisesti tukemaan (Artikla 4).

Taloudellisessa mielessä Cotonou on monella alueella Lomén jatkumoa, vaikkakin WTO:n myötä kenties merkittävimmästä Lomén kauppaperiaatteesta eli tullietuuksien vastavuorotomuudesta AKT-maiden hyväksi jouduttiin luopumaan. Sopimuksen tavoitteena on purkaa kaikki osapuolien väliset kaupan esteet ja sopeuttaa siirtymäaikojen avulla AKT-maiden taloudet vapaaseen maailmankauppaan. Cotonoun sopimus siis tulee purkamaan Lomén sopimuksissa muodostetut AKT–EU-kaupparajestytyt siirtymäaikojen kuluessa ja tavoitteena on, että vuonna 2020 kauppa osapuolien välillä olisi täydellisen vapaata ilman mitään tulli- tai kilpailurajoituksia. Myöskään STABEX- ja SYSMIN-järjestelmiä ei näin ollen enää pidetä yllä, AKT-maiden alkuperäisestä vastustuksesta huolimatta. Lomén suosituimmuusjärjestelyt korvataan niin sanotuilla EPA-järjestelyillä (*Economic Partnership Agreements*). Komission mukaan EPA luo vahvasti integroidut talousalueet EU:n ja AKT-ryhmän välille ja tähtää kaupan kaikkinaiseen lisäämiseen ja vapauttamiseen.

	Kehitysajattelun pääpiirteet	EU:n ja AKT-maiden välinen sopimus	Keskeiset sopimusten taloudelliset säädökset	Keskeiset sopimusten poliittiset säädökset
1960	Itsenäistyttyään valtiot nousevat kurjuudesta. Kylmän sodan etupiirijako hallitseva.	(Rooman sop. 1957) Yaoundé 1963 Yaoundé II 1969	Tullietuoksien vastavuoroisuus; talousapu.	Pyrkimys tehdä yhteistyötä tasa-arvoisesti.
1970	Markkinoiden rakenteen vinoumat, joihin julkisen vallan puuttuttava. Riippuvuusteoreetikot. => Uusi kansainvälinen talousjärjestys.	Lomé I, 1975	Taloudellinen ja tekninen yhteistyö. Vapaa pääsy EY-markkinoille. Vastavuoroton tullietuuskohtelu. STABEX.	Ei poliittista ulottuvuutta. Puuttumattomuus toisen asioihin säätelee sopimusta.
1980	Markkinat voivat korjata huonon hallinnon virheet Rakennesopeutus (structural adjustment). Taloudelliset periaatteet korostuvat.	Lomé II, 1980 Lomé III, 1985	Kuten edellä mutta lisäksi mm. SYSMIN. Laajenee kattamaan monia uusia sektoreita. Muuten periaatteet pysyvät samoina.	Mainintaa ihmisoikeuksista ei saada sopimukseen. Poliittinen dialogi tulee mukaan. Ihmisoikeudet mainitaan liitteessä.
1990	Sekä huono hallinto että epätäydelliset markkinat syy kehittymättömyyteen. Poliittiset ehdot korostuvat. Kestävä kehitys.	Lomé IV, 1990 Lomé IV bis, 1995	Ympäristökäsitteet mukaan. (Taloudellinen ehdollistaminen.) Muuten periaatteet pysyvät samoina. Ei merkittävää muutosta.	Poliittinen dialogi vahvistuu; ihmisoikeudet korostuvat; taloudellinen ehdollistaminen. Poliittiset konsultaatiot.
2000	Kokonaisvaltainen kehitysajattelu – ongelmat johtuvat sekä poliittisista että taloudellisista ongelmista; köyhyyden poisto keskeisintä. Syyskuun 11. jälkeen kehitys epävarmaa.	Cotonou, 2000–2020	Yhdenmukaistettu WTO:n kanssa (tullietuoksien vastavuorottomuudesta luovutaan). EPA-järjestelyt. STABEX ja SYSMIN lopetetaan.	Poliittinen dialogi korostuu entisestään. Demokratia, ihmisoikeudet ja oikeusvaltioperiaate yhteistyön olennaiset osat eli niiden rikkominen sanktioitu. Siirtolaislauseke.

EU:n ja AKT-maiden välisten sopimusten kehitys

Näennäisestä epäpoliittisuudesta avoimeen poliittisuuteen

Kuten yllä on kuvattu, AKT–EU-yhteistyö ei ole ollut yksinomaan taloudellista, vaan poliittisten, sosiaalisten ja historiallisten elementtien vaikutus yhteistyökehyksessä on aina ollut suuri. Kolonialismin kaudelta periytyneet kulttuuriset ja henkiset siteet AKT-maiden ja EU-jäsenvaltioiden välillä ovat olleet hyvin vahvat. Vaikka siis AKT–EU-yhteistyön keskeisenä tavoitteena on ollut uudenlaisen tasa-arvoisuuden synnyttäminen toimijoiden välille, on siirtomaa-aikaisten tapojen ja tottumusten jatkaminen sekä talouden että politiikan alueilla ollut merkittävä syy yhteistyön jatkumiselle. Kyse oli alunperin paljolti ajautumisesta, tarpeesta määritellä uudelleen entisten isäntä- ja alusmaiden väliset suhteet jälkimmäisten itsenäistyttyä ja luoda näitä suhteita varten institutionalisoitu järjestelmä.

AKT–EU-yhteistyön poliittinen ulottuvuus rakentuu periaatteista – esimerkiksi ”vuoropuhelusta”, ”ihmisarvosta” tai ”kapasiteettien tukemisesta” – joiden tulisi ohjata toimintaa ja tavoitteita. Tästä periaate-luonteesta johtuen ulottuvuuden konkreettinen määrittely saattaa olla vaikeaa; keskinäistä politiikkaa ja sen toimivuutta on vaikea mitata numeroilla. Usein poliittinen ulottuvuus tietyksi määrittyy taloudellisen vastapariksi. Leimallista varhaiselle yhteistyölle olikin taloudellisten suhteiden painottaminen ja avoimen poliittisen yhteistyön välttäminen, mutta vähitellen – ja erityisesti kylmän sodan jälkeen – poliittiset lähtökohdat saivat yhä vahvemman roolin. Cotonoun sopimus on hengeltään jo hyvin avoimesti poliittinen asiakirja. Raportin loppuosassa tarkastellaan tätä muutosta yksityiskohtaisemmin ja keskustellaan samalla myös osapuolten lähtökohtaisesti hyvin epätasa-arvoisen valtasuhteen ongelmista.

Lomé ja poliittinen neutraalius

Ensimmäistä Lomé'n sopimusta vuonna 1975 solmittaessa tavoitteena oli – uuden kansainvälisen talousjärjestyksen mukaisesti – ”luoda uusi malli kehittyneiden ja kehittyvien maiden välille”. Tuloksena oli sopimus, joka painottui taloudelliseen yhteistyöhön, kauppaan ja erilaisiin avustusmuotoihin, ja jonka julkilautettu poliittinen ulottuvuus rajoittui ”täydellisen tasavertaiseen kumppanuuteen”.⁴⁶

Käytännössä tämä kumppanuus perustui ajatukselle suhteiden poliittisesta neutraaliudesta tai epäpoliittisuudesta eli tavoitteena oli puuttumattomuus toisen sopijaosapuolen asioihin – tai pikemminkin EY:n puuttumattomuus AKT-maiden sisäisiin asioihin. Vaatimus oli varsin luonteva jälkikolonialismin aikakaudella: entiset siirtomaaisännät pyrkivät näin välttämään puuttumista vasta itsenäistyneiden maiden asioihin ja kunnioittamaan niiden valtiollista suvereniteettia. Erityisesti kahden ensimmäisen Lomé-sopimusjakson aikana (1975–1985) tämä oli selkeästi hyväksytty lähtökohta ja käytäntö koko yhteistyölle.

Poliittisen neutraaliuden periaate palveli hyvin molempia osapuolia tuolloisessa maailmanpoliittisessa tilanteessa. AKT-maat halusivat minimoida entisten siirtomaaisäntien ohjauksen kaikissa muodoissaan, ja näin lopullisesti päästä eroon kolonialismin aikaisesta valta-asetelmasta, mutta samalla pitää kiinni menneisyyden yhteistyösuhteista. Ne saivatkin käytännöllisesti katsoen vapaat kädet käyttää saamansa avun – tai kompensaaion kolonialismin ajan riistosta, kuten useat AKT-hallitukset asian tuolloin tulkitsivat. Lomé'n ”uusi yhteistyösuhde” myös lisäsi AKT-valtioiden arvostusta kansainvälispoliittisina toimijoina ja antoi vaikutelman kyvystä solmia itsenäisesti sopimuksia. Kaiken kaikkiaan Lomé on yhtenäistänyt eri AKT-maiden politiikkoja ja tätä kautta myös parantanut näiden maiden vaikutusvaltaa kansainvälispoliittisina toimijoina.

Myöskään Euroopan yhteisön puolelta Lomé-yhteistyön aloit-

taminen ei ollut pelkästään pyyteetöntä, vaikka moralisillakin velvoitteilla oli suuri merkitys. Taustalla vaikutti erilaisia poliittisia motiiveja ja ennen kaikkea kilpailu liittolaisista osana kylmää sotaa.⁴⁷ Taloudellinen oma etu taas lisäsi halua säilyttää vanhat järjestelyt raaka-aineiden tuonnin ja teollisuustuotteiden viennin osalta. Erityisen tärkeää oli, että *EY:n pitäessä kiinni poliittisesta neutraaliudestaan sen yksittäiset jäsenmaat itse asiassa pystyivät tekemään yhteistyötä sellaisten maiden kanssa, joiden kanssa ne muuten eivät kylmän sodan rintamista johtuen voineet toimia*. Esimerkiksi 1980-luvulla EU saattoi vaikuttaa tiukan kommunistisen Etiopian maatalouspolitiikkaan paljon tehokkaammin kuin Maailmanpankki, jonka nähtiin olevan liikaa Yhdysvaltain talutusnuorassa. Näin EY:n olemus jonkinlaisena poliittisena siviilivaltana, joka pysyi kovan voimapolitiikan ulkopuolella ja tätä kautta keräsi itselleen vaikutusvaltaa, myös vahvistui – ja lisäsi näin itse asiassa myös jäsenmaiden merkitystä. Samalla on kuitenkin huomattava, että tämä neutraaliuden vaatimus johti myös siihen, että toimittiin sellaisten maiden kanssa, joiden kanssa ei kenties olisi pitänyt toimia, diktatoristen ja väkivaltaisten regiimien kanssa.

Edellä mainitut seikat osoittavat, että vaikka Lomé-kehikossa ja erityisesti sen alkuvaiheessa korostettiin poliittista neutraaliutta, Lomé'n epäpoliittisuus oli alun perinkin varsin kyseenalaista; taloudellisen yhteistyön painottaminen oli itse asiassa poliittinen valinta. Sopimuskehikon vähitellen muovautuessa maailmanpolitiikan muuttuessa ja yhteistyökokemusten karttuessa edes periaatteellinen ajatus poliittisesti neutraalista kumppanuussuhteesta vastasi kuitenkin yhä vähemmän todellisuutta. Kolmanteen Lomé'n sopimukseen vuonna 1985 tuli jo mukaan selkeästi poliittisia keinoja ja neljännessä Lomé'n sopimuksessa vuodelta 1990 poliittiset ohjauskeinot ovat jo varsin vahvasti läsnä, vaikka periaatteessa kumppanuuden peruslähtökohtia ei muutettukaan.

Tämän politisoitumisen pääsyyt ovat tulleet jo aiemmin esiin:

Neoliberaali talousajattelu valtasi vähitellen alaa ja sen myötä alettiin vaatia kehitysyhteistyöltä entistä suurempaa tehokkuutta. Avun tehokkuuteen oltiin muutenkin pettyneitä, kylmä sota päättyi ja kolonialisminkin ajan traumat alkoivat vähitellen unohtua – ajan kuluminen on ollut avoimen poliittisuuden puolella. On myös huomattava, että Lomé-yhteistyön muuttuminen yhä poliittisemmaksi luonteeltaan heijasti myös selkeästi koko eurooppalaisen integraation muutosta. Maastrichtin sopimushan vasta vahvisti pyrkimyksen luoda yhteistä eurooppalaista ulkopoliittikkaa.

Kenties keskeisin tapa tuoda jonkinlaista ”poliittisuutta” Lomé-järjestelmään oli Lomé III:een mukaan nostettu *vuoropuhelun, dialogin*, periaate. Lomé III:ssa kysymys oli vielä selkeästi *policy-dialogista*: tuli yhdessä neuvotella siitä, miten avustusvaroja ja yhteistyöinstrumentteja käytännössä käytetään. Lomé IV:ssä kyseessä on kuitenkin jo todellinen *poliittinen dialogi*, mahdollisuus käydä yhdessä neuvotteluja koko yhteistyön periaatteista.⁴⁸ Poliittisen neutraaliuden kannalta vuoropuhelu kuitenkin on syvästi ristiriitainen toimintamuoto. Yhtäältä (todellinen) vuoropuhelu edellyttää tasa-arvoisia keskustelijoita. Tässä mielessä dialogin mukaantuominen Lomé-yhteistyöhön osaltaan korosti kolonialismin ajan asymmetrisen valta-asetelman väistymistä. Luotiin yhteiset instituutiot vuoropuhelun käymiselle, ja vahvimpana vuoropuhelun ilmiönä nähtiin yhdessä neuvotellut sopimukset.

Toisaalta vuoropuhelu saattaa mahdollistaa toisen osapuolen sisäisiin asioihin puuttumisen. Lomé’n kriitikkojen mielestä, erityisesti AKT-maiden parissa, vuoropuhelun vahvistuminen johtikin lähinnä tähän. Eurooppalaisten oli siis mahdollista tuoda keskusteltavaksi AKT-maiden ongelmia, kun taas AKT-maille oli käytännössä mahdotonta puuttua EU:n asioihin. Tässä mielessä voidaankin sanoa, että Lomé’n alunperin antama lupaus valtasuhteiden tasoittumisesta AKT-maiden ja EU:n, tai yleisemmin ”rikkaiden” ja ”köyhien” maiden, välillä ei toteutunut, vaan

sopimuskehikon muutoksen myötä asymmetria vain voimistui. Poliittinen vuoropuhelu voi helposti kääntyä uskolonialismin hienostuneeksi muodoksi.

Kaiken kaikkiaan siis muutos, joka tapahtui Lomé-järjestelmän sisällä neljännesvuosisadan aikana, pikemminkin muutti sopimuksen poliittista luonnetta kuin teki siitä poliittista. Kun sopimuksen alkuaikoina poliittisuus näyttäytyi lähinnä kätkeytyjen motiivien tasolla, jonkinlaisena piilotettuna realismina tai pragmatismina – piilopoliittikkana – politiikka sai vähitellen yhä ideologisemman ilmeensä. Joissakin kriittisissä kommentteissa tätä on nimitetty Eurooppa-keskeiseksi universalismiksi. On myös väitetty, että länsimaisten, liberaalien arvojen hegemonia vastapoolin (kommunismien) kaaduttua on entisestään lisännyt voitajasyndrooman tavoin lännen (eurooppalaisten) ylimielisyyttä omien arvojen yliveraisuudesta.⁴⁹ Tähän *siirtymään poliittisesta piilorealismista ideologiseen politiikkaan* palataan vielä raportin päätelmissä.

Cotonoun sopimus ja politiikan globalisaatio

Monessa mielessä Cotonoun sopimus vain vei loppuun sen muutoksen, siirtymän kohti avointa poliittisuutta, joka Lomé-yhteistyössä jo käytännössä oli tapahtunut. Kuten sanottu, sellaiset kauniit periaatteet kuin ihmisoikeuksien kunnioittaminen, oikeusvaltiokehityksen tukeminen, demokratia ja hyvä hallinto nimetään sopimuksen esittelytekstissä yhteistyön kantaviksi periaatteiksi. Näin uusi sopimus kuvastaa hyvin, kuinka vahvasti liberaalit arvot, niin politiikassa kuin taloudessa, ovat tulleet jäsentämään maailmanpolitiikkaa kylmän sodan jälkeen – usein niin, että kriittisen etäisyyden säilyttäminen niihin on käynyt vaikeaksi. Sopimuksen syntyprosessi toi myös avoimesti esille sen, mitä poliittisista syistä oli pitänyt aiemmin ilmaista varovaisemmin: kehitysmaissa on paljon poliittisia ongelmia, jotka helposti

vesittävät annetun avun ja joihin on tämän vuoksi ulkopuolistenkin voitava puuttua.

Poliittisen vuoropuhelun ja siihen läheisesti liittyvien ehdollistamiskäytäntöjen suhteen Cotonoun sopimus meneekin selvästi edeltäjiään pidemmälle. Vuoropuhelu sai uuden muodon sopimuksen artiklassa 8, jossa todetaan muun muassa, että poliittisen dialogin pitää olla ”kattavaa, tasapainoista ja syvää” (*comprehensive, balanced and deep*). Lomé-järjestelmän aikana poliittinen vuoropuhelu liitettiin helposti negatiivisiin konsultaatioihin ja sanktioihin, minkä vuoksi Cotonoun sopimuksessa tavoitteena on ”positiivisen” dialogin juurruttaminen yhteistyön perustaksi. Pyrkimyksenä on siis entistä vahvemmin puuttua ongelmiin, ennen kuin ne kärjistyvät vakaviksi ja näin johtavat konsultaatio- ja sanktiomenettelyihin. Jos positiivinen poliittinen vuoropuhelu kuitenkin ei tuota tuloksia, on sopimuksen mukaan ryhdyttävä konsultaatioihin ja mahdollisesti sanktioihin, joista annetaan uudet muotoilut artikloissa 96 ja 97. Vielä konsultaatiovaiheessa sopimus kuitenkin todella tarjoaa AKT-maille mahdollisuuksia aitoon dialogiin eli se käytännössä lisää näiden maiden liikkumavaraa ja -aikaa.

Ehdollistamiskäytäntöjä on muutenkin pyritty kehittämään EU:n piirissä. Yhtenä konkreettisenä esimerkkinä ovat niin sanotut täsmäsanktiot (*smart sanctions*), joilla halutaan puretua ongelmien ytimeen eli huonoon hallintoon eikä ongelmista kärsivään kansaan – aivan kuten modernin sodankäynnin yhteydessä on viimeaikaisissa kansainvälisissä selkkauksissa puhuttu täsmäpommituksista (*smart bombing*) keinona vähentää siviiliuhrien määrää kohdistamalla toimet hallintokoneistoon. Zimbabwen poliittiseen johtoon talvella 2002 kohdistettu matkustuskielto EU:n alueelle on toistaiseksi tunnetuin tapaus täsmäsanktioiden käytöstä. Täsmäsanktiot ovat nyt vakiintumassa myös Cotonoun sopimuksen poliittisen ulottuvuuden välineeksi eli ehdollistamisen toimeenpanon keinoksi kriisien varalta. Yleisemmin ajateltaessa ehdollistamisen edellytyksiä Cotonoun sopimus ei kuiten-

kaan itsessään tarjoa välineitä epäkohtien hoitamiseen, vaan se ainoastaan ilmaisee, missä tapauksissa ehdollistamistoimenpiteisiin ryhdytään.

Ehdollistamiskäytäntöjen kehittyessä ja vahvistuessa kysymykseksi on tullut yhä vahvemmin EU:n politiikkojen sekä *ulkoinen* että *sisäinen koherenttius*. EU:n käyttämät kriteerit voivat helposti vaihdella maasta toiseen; on paljon helpompi olla kriittinen pientä saarivaltiota kuin taloudellisesti varsin merkittävää Etelä-Afrikkaa kohtaan. Cotonoun sopimuksen epätarkat sanamuodot herättävätkin epäilyjä siitä, millä tavoin onnistutaan löytämään samanaikaisesti joustavat, maasta toiseen muuttuvat, mutta silti ei-sattumanvaraiset, kaikkia maita tasavertaisesti kohtelevat käytännöt sopimusta toteutettaessa. Kun taas ajatellaan sisäistä koherenttiutta, kysymykseksi nousee, pystyykö EU, jonka ulkopoliittikka on vielä monella lailla varsin kehittymätöntä, todella toteuttamaan johdonmukaista, eri sektoreiden samansuuntaisiin tavoitteisiin perustuvaa politiikkaa AKT-maita kohtaan. Keskeinen ja paljon viime aikoina esillä ollut kysymys on unionin maatalouspolitiikan ja kehitysyhteistyöpolitiikan yhteensovittaminen.

Paitsi Lomé'n myötä syntyneiden käytäntöjen ylöskirjaamisena ja niiden tehostajana, Cotonoun sopimusta voidaan keskeisesti ymmärtää myös reaktiona globalisaatioprosesseihin. Yhteistyökehikon kannalta muutama seikka globalisaatiossa on erityisen huomion arvoinen. Ensinnäkin globalisaation myötä on useimpien kehitysmaiden asema maailmassa ollut entisestään heikkenemässä; niiden on ollut entistä vaikeampaa pysyä kehityksen vauhdissa. Erityisesti Afrikassa voitaisiin jopa puhua jonkinlaisesta käänteisestä globalisaatiosta, deglobalisaatiosta. Tässä mielessä monille AKT-maille on tullut entistäkin tärkeämmäksi pitää kiinni EU-yhteistyöstä ja näin taistella marginalisoitumista vastaan – vahvistuvasta ehdollistamispoliitikasta huolimatta.

Toiseksi globalisaation myötä lisääntynyt keskinäisriippuvuus

eri toimijoiden välillä koskettaa kaikkia elämänaloja, ja siitä on tullut keskeinen kansainvälisiä suhteita ohjaava tekijä. Myös valtiot ovat entistä enemmän riippuvaisia toisistaan, toistensa onnesta ja ongelmista. Samalla niiden välinen yhteistyö on yhä useammin ainoa järkevä tapa hallita ja kontrolloida yhteisiä vaikeuksia. Tämä vahvistuva keskinäisriippuvuus heijastuu myös Cotonoun sopimuksessa, ehkä ennen kaikkea siinä, että köyhyyden torjunnasta on tullut entistä korostuneempi tavoite. Toisin sanoen Euroopan unionin piirissä tultiin 1990-luvulla entistä tietoisemmiksi köyhyyden heijastusvaikutuksista ja ennen kaikkea siitä, että kyseessä on myös turvallisuusuhka, esimerkiksi laittoiman siirtolaisuuden muodossa; syyskuun 11. päivän 2001 jälkeen tämä tietoisuus on tietysti vain lisääntynyt. Cotonoun sopimuksen avoimesti poliittiset keinot kuvastavatkin omalta osaltaan, kuinka Euroopan unionin piirissä on herätty huomaamaan taloudellisten, ympäristöllisten, sosiaalisten ja poliittisten ongelmien syvälliset vaikutukset omalle turvallisuudelle; omasta turvallisuudesta voidaan jopa sanoa tulleen tärkeä motiivi unionille jatkaa yhteistyötä AKT-maiden kanssa. Tämän turvallisuusaspektin vuoksi vuoropuhelun piirissä ovat nyt uutuutena myös konfliktien hallinta, rauhanrakentaminen ja siirtolaiskysymykset.

Cotonoun sopimus pyrkii siis olemaan vastausta globalisaatioon ja kenties myös hillitsemään sitä. Globalisaation ja sopimuksen perustavien poliittisten periaatteiden välinen suhde on kuitenkin varsin ongelmallinen. Voidaan nimittäin väittää, että juuri viemällä näitä poliittisia periaatteita maailmaan Euroopan unioni luo ja tukee globalisaatiota, sillä nuo periaatteet on ikään kuin ilmoitettu universaaleina totuuksina, joiden kautta kaiken politiikan ja poliittisen toiminnan pitäisi olla peilattua. Jos siis globalisaatio ymmärretään jonkinlaisena koko maailman samankaltaistumisprosessina, juuri poliittisten periaatteiden edistäminen saattaa tuohon samankaltaistumiseen johtaa. Tämähän on yksi niistä paradokseista, joita esimerkiksi monet globalisaatio-

kriittiset ihmisoikeusaktivistit jatkuvasti kohtaavat: ihmisoikeuksien maailmanlaajuinen markkinointi on globalisaatiota, ja uudentaa sitä, jos mikä. He siis vastustaessaan esimerkiksi suur-yritysten lapsityövoiman käyttöä pitkällä tähtäimellä taistelevat näiden yhteiskuntien länsimaisuuden puolesta, mikä taas saattaa luoda uusia markkinoita näille samoille suur yrityksille. Ongelmaan ei tietenkään ole mitään itsestäänselvää ratkaisua. Tärkeää on, että Cotonouta ja sen poliittisia periaatteita sovellettaessa ollaan tietoisia niiden universaalia samankaltaisuutta ja tätä kautta globalisaatiota tukevista vaikutuksista.

Ennen kuin vedetään raportin langat yhteen, tuotakoon vielä esiin kaksi konkreettista esimerkkiä poliittisuuden luonteen muuttumisesta AKT–EU-yhteistyökehyksessä, nimittäin ihmis- oikeus- ja siirtolaisuuskysymykset.

Ihmisoikeudet ja siirtolaislauseke

Kenties paras esimerkki poliittisuuden vähittäisestä korostumisesta ja osapuolten näkökantojen kehittymisestä AKT-maiden ja EU:n välisessä yhteistyössä on ihmisoikeuksien mukaantulo niiden väliseen keskeiseen sopimuskehikkoon. Ensimmäinen Lomé'n sopimus ei vielä maininnut ihmisoikeuksia lainkaan, mutta jokaisella sopimuksen uudistamiseen tähdänneellä neuvottelukierroksella ne nousivat esille – sopimus sopimukselta niiden rooli tuli merkittävämmäksi. Lopulta ne tulivat Lomé IV:n välitarkistuksessa yhdeksi poliittisen ehdollistamisen muodoksi.

Toista Lomé'n sopimusta neuvoteltaessa EY:n neuvottelutavoitteiden mukaan sopimuksen johdannossa tuli olla viittaus ihmisoikeuksiin ja yhteisöllä olisi tullut olla mahdollisuus julkisesti tuomita ihmisoikeusloukkaukset – tosin vain osa EY-maista oli tämän tavoitteen takana.⁵⁰ Tavoitteen juuret olivat ennen kaikkea Ugandan presidentti Idi Aminin väkivaltaisessa hallinnossa, jonka aikana 1970-luvun lopulla EY tosiasiallisesti lakkautti tuen

maahan vedoten muun muassa juuri ihmisoikeustilanteeseen. AKT-ryhmä kuitenkin vastusti EY:n ehdotusta tuoda taloudelliseen Lomé-yhteistyöhön mukaan tällainen poliittinen ulottuvuus. Ryhmän näkemyksen mukaan ihmisoikeusklausuuli olisi vastoin valtiosuvereniteetin kunnioittamisen ja tasapuolisen kumppanuuden periaatteita, jotka oli kirjattu Lomé'n sopimukseen yhteistyön perustaksi. AKT-ryhmä onnistuikin estämään ihmisoikeusklausulekseen lisäämisen sopimukseen.

Kolmanteen Lomé'n sopimukseen ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaate tuli mukaan. Tällä kertaa aloitteen tekijänä olivat kuitenkin AKT-maat, sillä ne kokivat Euroopan talousyhteisön talous- ja kauppasuhteet Etelä-Afrikan apartheid-hallintoon sopimattomiksi. Eksplisiittinen maininta ihmisoikeuksista sijoitettiin kuitenkin EY:n vaatimuksesta kolmannen Lomé'n sopimuksen liitteeksi, jonka mukaan sopimuksen osapuolet sitoutuivat kunnioittamaan ihmisyyttä sekä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia ihmisoikeuksia⁵¹. Varsinaiseen sopimustekstiin sen sijaan tuli vain epämääräinen viittaus ”ihmisten kapasiteettien vahvistamisesta heidän ihmisarvonsa pohjalta” (artikla 4). Kolmaskaan Lomé'n sopimus ei vielä viitannut minkäänlaisiin sanktiomenetelmiin ihmisoikeuksien rikkomisesta.

Neljännessä Lomé'n sopimuksessa vuonna 1990 ihmisoikeudet olivat jo keskeisesti esillä, myös varsinaisessa sopimustekstissä. Sen artikkelissa 5 tavoitteeksi asetettiin muun muassa kaikkien ihmisoikeuksien kunnioittaminen, inhimillisen kehityksen ja olennaisten oikeuksien tukeminen sekä yhteistyön kansalaisyhteiskuntaa osallistavampi luonne sekä vakuutettiin sopijapuolien olevan ”syvästi kiintyneitä” (*deep attachment*, artikla 5) näihin oikeuksiin. Vieläkään ei kuitenkaan mukaan otettu selkeitä viittauksia sanktiokäytäntöihin. Epämääräinen viittaus *sopiviin menetelmiin* sopimuksen periaatteiden rikkomisen yhteydessä⁵² ei taannut laillista pohjaa avun poliittiseen ehdollistamiseen. Ensimmäistä kertaa myös ihmisoikeuksia tukevaan toimintaan luotiin mahdollisuus myöntää rahoitusta.

Cotonoun sopimuksessa sitten, kuten aiemmin on todettu, ihmisoikeudet ovat yksi sopimuskehikon oleellisista elementeistä, yksi kaiken toiminnan lähtökohdista. Sopimuksessa vieläpä todetaan, että ihmisoikeudet ovat, paitsi jakamattomia ja toisistaan riippuvaisia (*indivisible and inter-related*), mikä oli todettu jo Lomé IV:ssä, universaaleja (artikla 9).

* * *

Ajatus ihmisoikeuksien tukemisesta on siis ollut mukana jo yli 20 vuotta AKT–EU-yhteistyössä, tullen siinä vähitellen yhä keskeisemmäksi tekijäksi. Sen sijaan siirtolaiskysymys on Cotonoun sopimukseen mukaantullut poliittinen kysymys, jota ei ole aiemmin yhteistyössä nostettu esiin. Sen mukaanotto oli kuitenkin kaikkea muuta kuin itsestäänselvyys: kauppaprotokollien uudistaminen sekä hyvä hallinto olivat vaikeita kysymyksiä Lomé'n uudistamisneuvotteluissa, mutta kompromissin löytäminen juuri siirtolaiskysymyksessä osoittautui silti vaikeimmaksi asiaksi. Siitä neuvottelemineen jäi viimeiselle neuvottelukierrokselle helmikuuhun 2000.

Laittomien siirtolaisten takaisinottolauseke eli EU:n oikeus automaattisesti käännyttää laitton siirtolainen takaisin hänen AKT-lähtömaahansa ilman, että selvitetään hänen todellista kansalaisuuttaan, nousi keskeiseksi ongelmaksi. AKT-ryhmä totesi, että tällainen käytäntö olisi itse asiassa ollut kansainvälisen oikeuden vastainen. Niiden perspektiivistä erityisesti kolmansien maiden kansalaiset sekä täysin kansalaisuutta vailla olevat henkilöt johtaisivat käytännössä vaikeuksiin: olisi ollut mielivaltaista palauttaa EU-maihin päätyneet kansalaisuudettomat tai jonkin kolmannen maan kansalaiset takaisin AKT-ryhmään kuuluvaan lähtömaahan. Onkin kieltämättä arveluttavaa, että siirtolaisuus on mukana tämäläisessä sopimusjärjestelyssä, joka periaatteessa pyrkii heikomman osapuolen kehityksen tukemi-

seen; siirtolaisuuspykälän ajatuksena on nimenomaan suojella Eurooppaa ei-toivotuilta siirtolaisilta. Siirtolaiskysymyksessä myös kiteytyy valtioiden välisten suhteiden peruskysymys eli suvereniteetti, oikeus käyttää valtaa omalla alueellaan sekä puutumattomuuden periaate valtioiden sisäisiin kysymyksiin. Kysymys siitä, kenet valtio joutuu ottamaan alueelleen vastaan, haastaa tämän oikeuden.

Euroopan unionille siirtolaislauseke näyttäytyi kuitenkin tärkeänä keinona ja mahdollisuutena vaikuttaa omaan sisäiseen turvallisuuteen. Siirtolaiskysymykseenhän liittyy Euroopassa ajan-kohtainen ja alati paisuva ongelmakenttä. Unionin jäsenmaissa laitton siirtolaisuus on jo johtanut sisäisiin jännitteisiin, ulkomalaisvastaisuuteen ja poliittisen kentän uudistumiseen muukalaisvastaisten populistipuolueiden hyväksi.

Eurooppalaisten turvallisuushuolet eivät kuitenkaan saaneet juurikaan ymmärtämystä AKT-maiden parissa, vaan ne torjuivat EU:n alkuperäisen neuvotteluehdotuksen siirtolaislausekkeesta yksimielisesti. EU:n väitettiin nostaneen asian neuvottelupöydälle yllättäen, vaikkakin ei pelkästään EU:n, vaan myös AKT-ryhmän neuvottelumandaatissa on maininta siirtolaiskysymyksestä. EU-puolella ehdotuksen saama tiukka vastustus aiheutti-kin hämmennystä. Kuten kaksi haastateltua totesi:

”Eli siirtolaiskysymys oli kaikkein hankalin – ja lisäksi se ei ollut neuvotteluissa ennakolta aavistettavissa. [...] Aivan viime hetkellä eurooppalaiset sisäministerit tapasivat ja yrittivät pakottaa AKT-ryhmän suostumaan siihen.” (AKT-puolen edustaja)

”Jotkut sanovat, että EU ei ollut reilu nostaessaan asian esiin neuvottelujen lopussa. Mutta se ei ole totta, koska asia oli aivan alussa EU:n ensimmäisessä mandaatissa. Siten neuvottelujen alussa molemmat osapuolet, kaikki, tiesivät, että siirtolaisuus on yksi aihe-alue.” (EU-puolen edustaja)

AKT-ryhmän onnistui tiukalla lausekkeen vastustamisella saavuttaa osittainen torjuntavoitto, sillä Cotonoun sopimuksen siirtolaiskysymystä käsittelevä artikla 13 on vahva kompromissi: sii-

nä laittomien siirtolaisten takaisinotosta säädetään vain periaatteessa. Käytännöistä, kuten sopimuksista maahan palaamisen toteuttamisesta (*readmission agreements*), sovitaan bilateraalisesti EU:n ja yksittäisten AKT-maiden välillä. Tämä on yksi esimerkki siitä, että Cotonoun sopimusneuvottelut eivät perustuneet pelkästään eurooppalaiseen monologiin vaan todelliseen dialogiin – dialogihan ei edellytä yksimielisyyttä.

Siirtolaislausekkeen aiheuttama kiista on selkeä osoitus avoimen poliittisen dialogin vaikeudesta lähtökohdiltaan vastakkaisen maailmojen kohdatessa. Samalla se on kuitenkin esimerkki siitä, että poliittinen vuoropuhelu voi olla molempia osapuolia tyydyttävä toimintamuoto, silloinkin kun osapuolten lähtökohtainen valta-asetelma on pahasti vääristynyt. Tulevaisuudessa siirtolaislausekkeen voi odottaa nousevan uudelleen kiistakysymykseksi ja sen varalle on toivottavaa, että molemmat yhteistyön osapuolet säilyttävät keskustelukanavat avoimina.

Päätelmät

Edellä kuvattu AKT–EU-yhteistyön perusteiden muuttuminen tuo esiin kaksi keskeistä ongelmaa koko kansainvälisen järjestelmän muutoksesta. Ensimmäinen näistä on *poliittisuuden luonteen muuttuminen* eli se, mitä olemme aiemmin kutsuneet siirtymäksi poliittisesta piilorealismista ideologiseen politiikkaan. Toinen seikka on *valtasuhteen muuttuminen* heikomprien ja vahvempien, köyhempien ja rikkaampien välillä ja tähän läheisesti liittyen *valtiollisen suvereniteetin* uudenlainen määrittäminen.

Ensimmäistä ongelmaa voidaan purkaa kysymällä, missä määrin tässä uudessa ”poliittisessa” ulottuvuudessa itse asiassa enää on kyse poliittisuudesta. Periaatteessa ”poliittisuuden” (englanniksi *the political*) voidaan ajatella sisältävän aina jonkin keskusteleman ja ristiriitaisen komponentin, näkemysten kirjon. Siinä mielessä kuin poliittisia ehtoja käytetään esimerkiksi AKT–EU-yhteistyössä, voidaan kuitenkin kysyä, onko tällaista konfliktuaalista komponenttia enää lainkaan olemassa. Kun tällä hetkellä lukee melkein mitä tahansa kansainvälispoliittista julistusta, ”poliittisista” periaatteista näyttää tulleen etukäteen määriteltyjä tiukkoja muotoja, sekularisoitunutta uskontoa, lopulta vain tyhjiä sanoja. Valitettavasti tämä koskee erityisesti kehitysmaiden tuottamia julistuksia: ne yrittävät näin retoriikalla miellyttää avunantajamaissa vallitsevaa poliittis-ideologista kulttuuria.

Tämä tuo esiin toisenkin ongelmallisen ja jo aiemmin mainitun piirteen näistä ”poliittisista” periaatteista. Tällä hetkellä nuo periaatteet tuodaan helposti esiin niin vahvasti, että logiikasta tulee itse asiassa kehämäistä: ne ovat itse asiassa sekä toiminnan lähtökohta että niiden tavoite – jonkun maan olisi toimittava demokraattisesti, jotta siitä tulisi demokraattinen. Tällöin on vaarana, että unohdetaan näiden sinänsä kauniiden periaatteiden olevan ensisijaisesti instrumentaalisia. Niiden tulisi olla vain keinoja saavuttaa jotain, ihmisten onnea, hyvinvointia, talou-

dellista ja sivistyksellistä ja ympäristönsuojelullista kehitystä – omista lähtökohdista käsin.

Itsestäänselvästi ei tähän ideologisen poliittisuuden ongelmaan tietysti ole olemassa ratkaisua. Tärkeää on kuitenkin, että esimerkiksi *sovellettaessa Cotonoun sopimusta huomioidaan koko ajan, että poliittisten arvojen perimmäisen luonteen tulisi olla, että ne tosiaankin olisivat jatkuvasti poliittisia, siis jatkuvasti uudelleen määriteltäviä, muuttuvia ja eläviä. On AKT-maiden nimenomainen demokraattinen oikeus, että ne voivat itse määritellä, mitä demokratia on.* Tässä mielessä Cotonoun sopimuksessa entisestään korostuva poliittisen vuoropuhelun periaate on ensisijaisen tärkeä; *vain dialogin kautta poliittisista periaatteista voi tulla ylipäänsä mielekkäitä.*

Valtatasapainon ja siihen liittyvä valtiollisen suvereniteetin ongelma on vähintään yhtä ajankohtainen kuin kysymys yhteistyön poliittisuudesta. Lähtökohtaisestihan kehitysyhteistyö toteutetaan molempien osapuolien suostumuksella, keskinäisiin sopimuksiin perustuen ja tässä mielessä tasa-arvoisesti. Käytännössä avunantajapuolen on kuitenkin ollut pitkälti mahdollista määrittää sopimusten sisältö; kuten edellä on nähty, näin on aina ollut ja on edelleen AKT–EU-yhteistyössä. Kylmän sodan jälkeen kehitysmaiden kapasiteetti vaikuttaa sopimusten sisältöihin näyttää vieläpä heikentyneen, kun nämä maat eivät enää ole ideologisen taistelun välikappaleita ja kun avunantajaosapuoli on alkanut entistä vahvemmin vaatia apunsa ehdollistamista – kuitenkin olennaisesti lisäämättä varsinaiseen kehitysapuun käytettyjä resursseja.⁵³ Pessimistisimmät tulkinnat AKT–EU-suhteiden kehityssuunnasta vetävät jopa suoria yhtäläisyysmerkkejä ehdollistamispolitiikan ja kolonialismin välille. Myös edellä esitellyn siirtolaislausekkeen mukaantulo Cotonoun sopimukseen voitaisiin nähdä tästä perspektiivistä.

Tämänkaltaiset näkemykset näyttävät kuitenkin ainakin AKT–EU-yhteistyökehikossa liian pitkälle meneviltä. Lomén taustalla olleet UKTJ-vaikutteiset tasa-arvopyrkimykset ja ajatukset uu-

denlaisesta oikeudenmukaisesta maailmantaloudesta ovat toki hävinneet, mutta silti tavoite kehitysmaiden aseman parantamisesta vaikuttaa aidolta. EU tosiaankin pyrkii toimimaan, paitsi valistuneen oman etunsa mukaisesti, myös jonkinlaista pyyteetöntä moraalista imperatiivia seuraten. *Toimijoiden välisen (valta)suhteen muuttumisessa onkin kyse pitkälti pragmatismista, jota vuosikymmenten yhteistyö on tuonut mukanaan: historiallisten rakenteiden muuttaminen ei käy nopeasti, se on vaikeaa, on pakko etsiä uusia ratkaisukeinoja.*⁵⁴ Tämä ei kuitenkaan merkitse, etteikö ehdollistamiseen ja sen poliittisiin taustaperiaatteisiin tulisi jatkuvasti suhtautua kriittisesti: niihin kätkeytyy aina yksipuolisen vallankäytön mahdollisuus, toisen osapuolen pakottaminen omien mallien mukaiseksi.

Tämä tuo myös esiin suvereniteetin käsitteen. Liberaalit politiikan arvot ja niiden mukainen ehdollistamispolitiikka näyttävät uudella tavalla kyseenalaistaneen valtiollisen suvereniteetin, niiden itsemääräämisoikeuden; uusi ”suvereniteetti” on osa uutta maailmanjärjestystä. Suvereniteettiin voidaan kuitenkin yhä vedota; kehitysmaissa se on ollut yksi poliittisen retoriikan keskeinen väline. Maiden eliitit ovat siihen vetoamalla puolustautuneet kansainvälisten instituutioiden harjoittamaa poliittis-taloudellista ohjailua vastaan ja samalla pyrkineet legitimoimaan omia toimintatapojaan.

Suvereniteetin merkitys täsmentyy, kun teemme erottelun positiivisen ja negatiivisen suvereniteetin välillä. Erottelu kuvaa erityisen hyvin köyhän etelän ja vauraan pohjoisen välisen voimatasapainon luonnetta. *Positiivinen suvereniteetti* on valtioilla, joilla on riittävä taloudellinen, poliittinen ja sotilaallinen kapasiteetti oman autonomiansa tueksi. Vastaavasti *negatiivinen suvereniteetti* viittaa monien uusien itsenäisten valtioiden kyvyttömyyteen tai kapasiteetin puutteeseen todellisen autonomian saavuttamisessa. Siirtomaiden irrottautuminen emämaista ja uusien valtioiden legitimitiitti perustui pääasiallisesti YK:n julkilausumiin siirtomaiden oikeudesta itsenäistyä, eikä suinkaan niiden

hallussa olleeseen positiiviseen suvereniteettiin.⁵⁵

Kehitysyhteistyön yhtenä keskeisenä tavoitteena on tietysti ollut juuri positiivisen suvereniteetin lisääminen kehitysmaissa. Poliittisiin periaatteisiin ja ehdollistamiseen perustuvien kehitysapuhjelmien yleistyessä voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin tavoite positiivisen suvereniteetin luomisesta pääsee enää toteutumaan. Oikea polku näyttää tässä suhteessa varsin kapealta: mikäli ehdollistaminen osataan oikealla tavalla yhdistää kapasiteettien rakentamiseen, omaehtoiisiin oppimisprosesseihin köyhyyden torjumiseksi, tulokset voivat olla epäilemättä rohkaisevia. Ne voivat tukea valtioiden positiivista suvereniteettiä, vaikka negatiivista suvereniteettiä jouduttaisiinkin vähäisesti ja väliaikaisesti loukkaamaan. Jos taas ehdollistaminen jää tiettyjen periaatteiden mekaaniseksi soveltamiseksi – tyyliin ”vapaat vaalit takaavat demokratian”, positiivinen suvereniteetti tuskin alkaa kehittyä ja negatiivinenkin suvereniteetti saattaa todella vaarantua. Ehdollistaminen siis edellyttää tuekseen kokonaisvaltaisen suunnitelman sellaisten käytännöllisten kapasiteettien rakentamisesta, jolla käytetty ehto voidaan saada toteutumaan. Ehdosta sinänsä ei saa tulla toiminnan päätepestettä, syytä toimimattomuuteen.

Missä määrin Cotonoun luomassa yhteistyökehikossa tuo oikea polku löydetään, jää nähtäväksi. Sopimuksen sanamuodoista voi ainoastaan päätellä, että ongelma – se, että ehdollistaminen, kapasiteettien rakentaminen ja poliittinen vuoropuhelu muodostavat vaativan kolmion, jossa elementtien tasapainon on oltava kohdallaan – on kyllä ollut hyvin tiedossa sitä solmitaessa.

Lopuksi nostettakoon vielä esille kysymys siitä historiallisesta jatkumosta tai epäjatkumosta, jolle Cotonoun sopimus näyttää aset-

tuvan: määrittävätkö uudet Cotonou-suhteet AKT-maiden ja EU:n välillä vielä suhteessa kolonialismin perintöön vai olisiko siitä nyt täysin erkaannuttu? Vastaus on ”kyllä ja ei”. Yhtäältä voidaan ajatella, että avoin, ideologinen poliittisuus osoittaa luopumista kolonialismin rasittamista käytännöistä AKT–EU-suhteissa. Se, että teollisuusmaissa on yhä yleisemmin koettu mahdolliseksi kritisoida köyhien valtioiden sisäisiä oloja ja kehitysavun tuloksettomuutta, olisi siis tästä näkökulmasta osoitus jonkinlaisesta suhteiden kypsymisestä; uskalletaan olla selkeän poliittisia eikä pelätä historiallisia viittauksia.

Toisaalta kuitenkin se, että entisten siirtomaaisäntien ja niiden alusmaiden kesken nähdään AKT–EU-yhteistyön kaltainen erityissuhteita korostava kehys yhä tarpeelliseksi, ei tue näkemystä kolonialismista periytyvien suhteiden lopullisesta katoamisesta. Suhteiden merkitys ei itse asiassa ole vuosikymmenten kuluessa juurikaan muuttunut, ei AKT-maiden eikä EU:n näkökulmasta. AKT-maille suhteet ovat edelleen tärkeitä ennen kaikkea taloudellisten etuuksien vuoksi, kun taas EU:n kansainvälisen vaikutusvallan kannalta, ainakin niin kauan kuin sotilaallinen ulottuvuus unionin sisällä pysyy vaatimattomana, AKT-yhteistyö on erinomaisen tärkeää.

Oli miten oli, Cotonoun sopimus epäilemättä tarjoaa entistä parempia työvälineitä tasapainoisen ja kestäväen kehityksen tukemiseen AKT-maissa. Edellisellä vuosikymmenellä alkanut demokratsoituminen monissa AKT-maissa ja erityisesti Afrikassa saanee jatkossa joka tapauksessa vahvaa tukea Cotonou-kehikosta ja erityisesti sen uudesta ongelmien ennakoimiseen ja ongelmapesäkkeiden täsmäsanktioimiseen tähtäävistä ehdollistamisen käytännöistä. On kuitenkin huomattava, että Euroopan unionin eri politiikkojen yhteentoimivuuden puute aiheuttanee myös Cotonoun kumppanuudelle vaikeuksia. Unionin sisäpoliittiset intressit erityisesti maatalouden suhteen sekä itälaajeneminen ja sen tuomat epävarmuustekijät AKT-maiden perspektiivistä⁵⁶ ovat tulevaisuuden yhteistyölle merkittäviä haasteita.

Viitteet

¹ Ajatus uudesta kansainvälisestä talousjärjestyksestä syntyi jo 1960-luvun alussa, mutta vuonna 1973 alkaneen ensimmäisen öljykriisin jälkeen sitä alettiin korostaa entistä vahvemmin, niin että YK:n yleiskokous hyväksyi toukokuussa 1974 päätöslauselman uuteen kansainväliseen talousjärjestelmään tähtäävästä toimintaohjelmasta (*Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order*). Lister, Marjorie (1988). *The European Community and the Developing World. The Role of the Lomé Convention*. Avebury, Aldershot, s. 81.

² Kriittisistä näkemyksistä ks. esim. Jackson, Robert H. (1992). Juridical Statehood in Sub-Saharan Africa. *Journal of International Affairs* vol. 46, 1992:1, s. 1–16. Heikon valtionrakenteen ongelmista ks. esim. Laakso, Liisa (1997). Afrikka ja politiikan kriisi. *Kosmopolis* 1/1997.

³ OECD (1996). *Shaping the 21st century: The Contribution of Development Cooperation*. Development Assistance Committee of the Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.

⁴ Olav Stokke puhuu *humaanin internationalismin ideologiasta* eli teollistuneiden valtioiden kansalaisilla on moraalinen velvollisuus avustaa oman valtion rajojen yli. Humaani internationalismi rakentuu (1) maailmanlaajuisen köyhyyden poistamisen ja kolmannen maailman sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen tukemisen velvollisuuteen sekä (2) uskomukseen, että tasa-arvoisempi maailma on länsimaiden pitkän tähtäimen intressien mukainen. (Stokke, Olav (ed.) (1989). *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Norwegian Foreign Policy Studies No. 64. Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, s. 10–11.)

⁵ Hufvudstadsbladet 13.7.2003. 0,7 prosentin tavoitteeseen sitoudutaan myös Anne-li Jätteenmäen hallituksen ohjelmassa: ”Hallitus kasvattaa kehitysyhteismäärärahoja tavoitteena nostaa niiden osuus 0,7 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2010 mennessä yleinen talouskehitys kuitenkin huomioon ottaen.”

⁶ Erilaisia ehtoja oli yhteistyölle toki asetettu ennenkin, mutta järjestelmällisen – tai kenties ”ideologisen” olisi parempi sana – ehdollistamispolitiikan voidaan sanoa kuitenkin vasta alkaneen 1980-luvulla.

⁷ Bretton Woods -instituutiot eli Kansainvälinen valuuttarahasto IMF ja Maailmanpankkina tunnettu Kansainvälinen jälleenrakennus- ja kehityspankki IBRD perustettiin vuonna 1944 Bretton Woodsissa, New Hampshiren osavaltiossa Yhdysvalloissa.

⁸ Stokke, Olav (ed.) (1996). *Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*. The European Association of Development Research and Training Institutes (EADI) Book Series; 18. Frank Cass & Co. Ltd., London, s. 88.

⁹ The World Bank (Maailmanpankki) (1998). *Assessing Aid*. A World Bank Policy Research Report. Oxford University Press, Oxford, s. 11.

¹⁰ Ranskalle ja de Gaullelle siirtomaiden assosiointi oli tärkeää sekä suhteiden jatkumisen kannalta että myös tapana suojata Ranskan heikkenemässä ollutta asemaa suurvaltana aikana, jolloin paineet siirtomaista luopumiseen olivat jo kovat. Assosi-

aation myötä Ranska pystyi myös siirtämään osan siirtomaapolitiikkansa kuluista yhteisön maksettavaksi. (Brown, William (2002). *The European Union and Africa. The Restructuring of North-South Relations*. I. B. Tauris Publishers, London, s. 40; jossa lainaten Clapham 1996, 88–105; Hayter 1966; Kahler 1982). Ks. myös Lister 1988, 10–18; Saavalainen, Leena (1998). Introduction to the Lomé Convention. Teoksessa Vehnämäki, Mika (toim.). *Finland and the Future of Lomé Convention*. Report B 29/98 Institute of Development Studies, University of Helsinki. Hakapaino, Helsinki, s. 1.

¹¹ Lister (1988) vertaa Rooman sopimuksen assosiaatioperiaatetta vastaavaan ranskalaisessa siirtomaapolitiikassa vallinneeseen periaatteeseen. Afrikkalaisten siirtomaiden erilaisuus ranskalaisesta kulttuurista tiedostettiin ja tavoitteena oli sopeuttaa yhteen afrikkalaiset tavat ja ranskalainen järjestys. Taustalla ei ollut tasa-arvoisuuden periaate vaan sivistämisen tavoite. Listerin mukaan assosiaation periaate oli mahdollista ulottaa myös suhteisiin itsenäistyneiden siirtomaiden kanssa. Se oli eräänlainen epäsuoran hallinnon metodi siirtomaaisännän taholta: hyväksyttiin alkuperäiset ominaispiirteet, mutta edellytettiin, että ”sivistyneemmän” yhteiskunnan instituutiot omaksettaisiin. Lister päätelee, että ranskalaista alkuperää olevan assosiaatio-periaatteen päätyminen Euroopan talousyhteisön suhteisiin kolmanteen maailmaan ei ole yllättävää, kun muistetaan integraation omaksuneen alkuvaiheessaan institutionaalisen rakenteensa ranskalaisesta hallintokulttuurista. (Lister 1988, 2–4).

¹² Rooman sopimus artikkelit 131 ja 136.

¹³ Maat muodostivat yhteenliittymän Assosioituneet Afrikan ja Malagasien maat (*Associated African and Malagasy States, AAMS*). Niitä oli itse asiassa vähemmän kuin Rooman sopimuksen perusteella oli assosioitu. Ks. liite.

¹⁴ Lister 1988, 37.

¹⁵ Alkusanojen mukaan sopijamaat olivat halukkaita “manifester leur volonté mutuelle de coopération sur la base d’un complète égalité et de relations amicales dans le respect des principes de la charte des Nations-Unies.” *Journal Officiel des Communautés Européennes* 1432/64.

¹⁶ Brown 2002, 42.

¹⁷ Galtung, Johan (1973). *The European Community: A Superpower in the Making*. George Allen & Unwin, Ltd., London, s. 132.

¹⁸ Ks. esim. Aitken, Norman D. & Obutelewicz, Robert S. (1976). A Cross-Sectional Study of EEC Trade with the Association of African Countries. *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 58, 1976: 4, s. 425–433.

¹⁹ AKT-maiden ryhmä (ks. Liite) perustuu 6.6.1975 Guyanan pääkaupungissa Georgetownissa solmittuun sopimukseen, jossa maat sopivat yhteistyöstä yhteisten intressien vuoksi. Taustalla vaikutti ajatus kolmannen maailman keskinäisestä solidaarisuudesta, joka kiteytyi Lomé I:n neuvotteluissa. Pan-afrikkalaisuus sekä UKTJ:n julkituoma kollektiivinen omavaraisuus (*collective self-reliance*) olivat periaatteellisenä taustana. (Lister 1988, XIII esipuhe.) AKT-ryhmällä on Georgetownin sopimukseen pohjainen laillinen persoonallisuus sekä virallinen itsenäinen identiteetti.

²⁰ Sopimuksen alkusanoissa todetaan: ”Resolved to establish a new model for relations between developed and developing States, compatible with the aspirations of the international community towards a more just and balanced economic order.”

²¹ Sokeri, banaanit, naudanliha ja rommi.

²² Ks. Liite 2.

²³ Sopimuksen artikla 4 toteaa seuraavasti: ”Support shall be given in ACP–EC co-operation for the ACP States’ efforts to achieve more self-reliant and self-sustained development based on their cultural and social values...”

²⁴ Sopimuksen artiklassa 23 on suorasanainen maininta rakennesopeutusohjelmien tukemisesta. Rakennesopeutusohjelmat ovat Bretton Woods -instituutioiden 1980-luvulla aloittama käytäntö kehitysmaiden taloudellisen kehityksen ohjaamiseksi. Lomé-yhteistyössä käytössä olleiden varojen suuruus määrättiin koko sopimuskaudeksi lukukoon lyödyissä budjettikehyksissä. Esimerkiksi Lomé II:n kehys oli 5,6 miljardia ecua ja Lomé IV:n jälkipuoliskon (1995–2000) 14,6 miljardia ecua.

²⁵ ”If one Party considers that another Party has failed to fulfil an obligation in respect of one of the essential elements referred to in Article 5, it shall invite the Party concerned, unless there is special urgency, to hold consultations with a view to assessing the situation in detail and, if necessary, remedying it.” (Lomé IV välitarkistus)

²⁶ Vehnämäki, Mika; Ovaskainen, Marko; Nivalainen Satu; Kobina Markin, Nat Papa & Voutilainen, Marja (1998). Euroopan unionin kehityksuhteet. Lomé-sopimuksen kriittinen välitilinpäätös. Ulkopoliitiikka 3/1998, s. 35.

²⁷ Toisaalta on myös muistettava, että Euroopan parlamentti oli ensimmäisiin euro-parlamenttivaaleihin eli vuoteen 1979 saakka leimallisesti jäsenmaiden parlamenttien nimeämien (seniori)poliitikkojen keskusteluerho.

²⁸ Lister 1988, 183.

²⁹ Gruhn , Isebill V. (2000). Lomé Convention. Teoksessa Dinan, Desmond (ed.). *Encyclopedia of the European Union*. Macmillan Press Ltd., Basinstoke, s. 330.

³⁰ Brown 2002, 93.

³¹ Soile Kauranen haastatteli kesällä 2002 kahdeksaa keskeisesti Cotonoun sopimuksen neuvotteluissa tai sen taustatyössä mukana ollutta henkilöä. Haastattelut edustivat AKT-sihteeristöä, EU-instituutioita sekä itsenäistä AKT–EU-suhteita tarkastelevaa tutkimuslaitosta. Kaikki jäljempänä tulevat lainaukset ovat näistä haastatteluista.

³² Ks. www.ecdpm.org; Lister, Marjorie (1997). *Europe’s Lomé Policy in Perspective*. Discussion Paper No. 2, January 1997. European Development Policy Study Group. (<http://www.edpsg.org/dsa/dp2.htm>, 10.2.2001); Oinas, Suvi (toim.) (1996), *EU:n suhteet kehitysmaihin – muuttuva ja muutettava kokonaisuus*. Kehitysyhteistyön palvelukeskuksen julkaisusarja nro 16. Kirjapaino Like, Helsinki; Vehnämäki 1998.

³³ Ks. esim. Vehnämäki ym. 1998, 30.

³⁴ Ks. Amalric, Frank & Stocchetti, Marikki (2001). *The European Union Facing Global Responsibility. Past Records, Future Challenges*. Rome: Society for International Development, s. 85.

³⁵ Amsterdamin sopimus artikla 177.

³⁶ Ministerineuvoston päätös (1991) ihmisoikeuksien ja demokratian sitomisesta kaikkiin EU:n sopimukseen kolmansien maiden kanssa on aiheellisesti herättänyt myös kriittisiä arvioita; miksi lausekkeet eivät ole mukana sopimuksissa vahvojen läntisten

valtioiden kanssa kuten Yhdysvallat tai Australia? (Giorello, Marco (2001). *Democratic Conditionality in External Relations*. Teoksessa Cosgrove-Sacks, Carol (ed.). *Europe, Diplomacy and Development. New Issues in EU Relations with Developing Countries*. Palgrave, New York, s. 91.)

³⁷ Nimi Horisontti 2000 tulee projektin ensimmäisestä komission selonteosta ”Development Cooperation Policy in the Run-Up to 2000” (Oinas 1996, 30). Horisontti 2000 julkaistiin komission toimesta syyskuussa 1992.

³⁸ Oinas 1996, 30–32.

³⁹ “Guidelines for the negotiation of new cooperation agreements with the African, Caribbean and Pacific Countries”. COM(97)537 final of 29 October 1997.

⁴⁰ Cotonoun sopimuksessa 77 AKT-maasta 39 on maailman vähiten kehittyneitä.

⁴¹ Suomen näkökulmasta oli merkittävää, että AKT-maiden joukossa oli joitain jo kehittyneitä maita, joita Suomi ei omassa kehitysohjelmassaan avusta. Vastaavasti maailman köyhimpiin kuuluvia maita, kuten Nicaragua ja Bangladesh, ei ollut EU:n erityisapua saavien maiden joukossa. AKT-maat oli koottu maantieteelliseksi yhteistyöalueiksi, joiden alueellisiin ohjelmiin yhteistyö perustuu. Järjestelmä ei ottanut huomioon sitä, että alueet olivat sisäisesti hyvin erilaisia ja sisäisen erilaisuuden lisäksi alueet ovat keskenään eriarvoisessa asemassa. (Oinas 1996, 12, 18 ja 33.)

⁴² Ks. esim. Lister 1997.

⁴³ Cosgrove-Sacks, Carol (2001). *Cooperation with the ACP Group*. Teoksessa Cosgrove-Sacks, Carol (ed.). *Europe, Diplomacy and Development. New Issues in EU Relations with Developing Countries*. Palgrave, New York.

⁴⁴ Elgström, Ole (2000). *Lomé and Post-Lomé: Asymmetric Negotiations and the Impact of Norms*. *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, 2:2000, s. 175–195.

⁴⁵ Anyadike-Danes, Monya (2000). *Elements of a Work Programme for Trade Negotiations and Capacity Building*. Paper produced for UNCTAD. (http://www.capacity.org/9/trade_unctad.html#fn2, 31.5.2002)

⁴⁶ Lomé I:n alkutekstin mukaan sopimus on solmittu ”on the basis of complete equality between partners, close and continuing co-operation, in a spirit of international solidarity.” Samankaltainen muotoilu oli tosin mukana jo Yaoundén sopimuksissa.

⁴⁷ Kehitysavun tehokkuutta tutkineen Maailmanpankin (1998) ”*Assessing Aid*” - tutkimusraportin mukaan tavoitteet kehitysavun antamiseen olivat lähtökohtaisesti kahdenlaisia kylmän sodan aikakaudella. Pitkän tähtäimen tavoitteena oli köyhyyden vähentäminen tukemalla kehitystä ja kasvua. Tämän tavoitteen taustalla oli yhtäältä altruismi ja toisaalta avun kautta saavutettavan kehityksen positiiviset vaikutukset antajamaan poliittiselle ja taloudelliselle turvallisuudelle. Lyhyen tähtäimen tavoitteet taas perustuivat selkeästi antajamaan poliittisen ja strategisen edun tukemiseen. Toisin sanoen avustusta saivat ne köyhät maat, joiden valtaeliitti tahtoi läntisten valtojen liittolaiseksi.

⁴⁸ Frisch, Dieter (1997). The political dimension of Lomé. *The Courier ACP–EU*, No. 166, November–December 1997, s. 78–82. Lomé IV:n välitarkastuksessa sopimuksen esipuheeseen lisättiin seuraava resitaali: “Wishing to strengthen further their links through greater political dialogue and its extension to issues and problems of foreign policy and security and those of general interest and/or of common interest to a group

of countries.”

⁴⁹ Brusco, Gianluca (2001). Eurocentrism and Political Conditionality. Teoksessa Cosgrove-Sacks, Carol (ed.). *Europe, Diplomacy and Development. New Issues in EU Relations with Developing Countries*. Palgrave, New York.

⁵⁰ Luoto, Jari (1997). *Ulkopoliittikka ja ihmisoikeudet. Suomen kansainvälisen politiikan murroskausi 1985–1995*. Gaudeamus, Helsinki, s. 239.

⁵¹ Liitteen ensimmäinen kohta kuuluu: ”The Contracting Parties proclaim that ACP–EEC co-operation must help eliminate the obstacles preventing individuals and peoples from actually enjoying to the full their economic social and cultural rights and that this must be achieved through the development which is essential to their dignity, their well-being and their self-fulfilment. In this respect the Contracting Parties reaffirm their obligation and their commitment under international law to fight for the elimination of all forms of discrimination based on ethnic group, origin, race, nationality, colour, sex, language, religion or any other situation. They proclaim their determination to work effectively for the eradication of apartheid, which constitutes a violation of human rights and an affront to human dignity.”

⁵² ”The Contracting Parties shall, each as far as it is concerned in the framework of this Convention, take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure the fulfilment of the obligations arising from this Convention and to facilitate the pursuit of its objectives.” (Lomé IV, artikla 10)

⁵³ Greenidge, Carl B. (1997). *Return to Colonialism. The New Orientation of European Development Assistance*. European Development Policy Study Group, Discussion Paper No. 6, May 1997. (<http://www.euforic.org/dsa/dp6.htm>, 10.2.2001)

⁵⁴ Grynberg, Roman (1997). *Towards a North-South Monologue: A Pacific response to the Green Paper on Relations between European Union and the ACP Countries*. ECDPM Working Paper No. 25. Maastricht. (http://www.ecdpm.org/pus/wp25_gb.htm#TheGreenPaper, 22.9.2000)

⁵⁵ Jackson, Robert H. (1990). *Quasi-states: international relations and the Third World*. Cambridge University Press, Cambridge.

⁵⁶ Vuonna 2004 EU laajenee 10 uudella jäsenmaalla, joilla ei ole koloniaalista taustaa tai erityissuhteita AKT-maihin.

Liite 1: Sopimukset

Amsterdamin sopimus – kehitysyhteistyötä koskevat artiklat
177–181

(http://www.europa.eu.int/eur-lex/fi/treaties/dat/ec_cons_treaty_fi.pdf, 21.11.2000)

Cotonou Agreement

(http://www.europa.eu.int/comm/development/cotonou/agreement_en.htm, 21.11.2000)

Lomén sopimukset I–IV

(http://www.acpsec.org/gb/decl_e.html, 21.11.2000)

Yaoundén sopimus I. Journal officiel des Communautés européennes. 1433/64; 11.6.1964.

Yaoundén sopimus II. Journal officiel des Communautés européennes. N° L282/3; 28.12.1970

Liite 2: AKT-maat

Rooman sopimus (1957) –

Merentakaisten maiden ja alueiden assosiointi

Algeria, Belgian Kongo, Dahomey, Gabon, Goudaloupe, Guinea, Guyanne, Italian Somalimaa, Kamerun, Komorit, Madagaskar, Martinique, Mauritania, Niger, Norsunluurannikko, Ranskan Kongo, Ranskan eteläiset ja Antarktiksien alueet, Ranskan Polynesia, Ranskan Somalimaa, Reunion, Ruanda-Urundi, Senegal, St. Pierre ja Miquelon, Sudan, Togon autonominen tasavalta, Tšad, Ubangi-Chari, Uusi Kaledonia, Uusi Guinea, Ylä-Volta

Yaoundé I (1963) –

Assosioidut Afrikan ja Malagasin maat (AAMS)

Benin, Burkina Faso, Burundi, Gabon, Kamerun, Keski-Afrikan Tasavalta, Kongo (Brazzaville), Kongo (Kinshasa), Madagaskar, Mali, Mauritania, Niger, Norsunluurannikko, Ruanda, Senegal, Somalia, Togo, Tšad

Yaoundé II (1969)

edelliset (osa AAMS valtioista tosin vaihtoi välillä nimeä) ja lisäksi Mauritius liittyi 1972.

Kenia, Tansania ja Uganda solmivat EY:n kanssa 1968–69 ns. Arushan sopimukset, joiden kesto oli sama kuin Yaoundé II:ssa ja myös sisältö hyvin samantyyppinen.

Lomé I (1975) –

Georgetownin sopimuksen mukaisesti AKT-maat

kaikki edellä mainitut sekä:

Bahamasaaret, Barbados, Botswana, Etiopia, Fidzi, Gambia, Ghana, Grenada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Jamaika, Le-

sotho, Liberia, Malawi, Nigeria, Sambia, Samoa, Sierra Leone, Sudan, Swazimaa, Tonga, Trinidad ja Tobago

Lomé II (1980)

edellisten lisäksi:

KapVerde, Komorit, Djibouti, Dominika, Kiribati, Papua-Uusi-Guinea, Saint Lucia, Sao Tome ja Principe, Seychellit, Salomon-saaret, Surinam, Tuvalu

Lomé III (1985)

edellisten lisäksi:

Angola, Antigua ja Barbuda, Belize, Dominikaaninen tasavalta, Mosambik, Saint Kitts ja Nevis, Saint Vincent ja Grenadiinit, Vanuatu, Zimbabwe

Lomé IV (1990)

edellisten lisäksi:

Haiti, Päiväntasaajan Guinea

Lomé IV välitarkistus (1995)

edellisten lisäksi:

Eritrea, Etelä-Afrikka, Namibia

Cotonou (2000)

edellisten lisäksi:

Cookinsaaret, Marshallinsaaret, Mikronesia, Nauru, Niue, Palau

Lomén sopimuksia parhaiten valottavat teokset ovat Marjorie Listerin *The European Community and the Developing World. The Role of the Lomé Convention* (Avebury, Aldershot 1988) ja William Brownin *The European Union and Africa. The Restructuring of North-South Relations*. (I.B. Tauris Publishers 2002). Myös Ole Elgströmin artikkeli ”Lomé and Post-Lomé: Asymmetric Negotiations and the Impact of Norms” *European Foreign Affairs Review* -lehdessä (2000) on käyttökelpoinen.

Suvi Oinaksen toimittama *EU:n suhteet kehitysmaihin – muuttuva ja muutettava kokonaisuus* (KEPAn julkaisusarja nro 16. Kirjapaino Like, Helsinki, 1996) lienee edelleen perusteellisin suomenkielinen katsaus Lomé-yhteistyöstä. Jari Luodon oivallinen *Ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet. Suomen kansainvälisen politiikan murroskausi 1985–1995* (Helsinki, Gaudeamus, 1997) koskettaa ihmisoikeuksien näkökulmasta myös EU:n ja AKT-maiden välisiä yhteyksiä.

Euroopan unionin kansainvälisen roolin kehitystä yleisemmästä näkökulmasta valottavia uudehkoja teoksia ovat muun muassa Carolyn Rhodes (toim.), *The European Union in the World Community* (Lynne Rienner Publishers 1998); Charlotte Bretherton & John Vogler, *The European Union as a Global Actor* (Routledge 1999); ja Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics* (Rowman & Littlefield Publishers 2001).

Esimerkiksi AKT-maiden sihteeristön (www.acpsec.org), European Centre for Development Policy Managementin (www.ecdpm.org), Euroopan komission kehitysyhteistyön pääosaston (http://europa.eu.int/comm/development/index_en.htm) sekä ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön (www.global.finland.fi) kotisivuilta löytyy myös hyödyllistä materiaalia yllä mainittuihin teemoihin liittyen.

Aikaisemmin sarjassa ilmestyneet:

UPI-raportti 1/2002: Christer Pursiainen & Sinikukka Saari: *Et tu Brute! Suomen Nato-optio ja Venäjä*

FIIA Report 1/2002: Christer Pursiainen & Sinikukka Saari: *Et tu Brute! Finland's NATO Option and Russia*

UPI-raportti 2/2002: Hiski Haukkala: *Kohti ulottuvuuksien unionia. Itälaajentumisen vaikutukset pohjoiselle ulottuvuudelle*

FIIA Report 2/2002: Hiski Haukkala: *Towards a Union of Dimensions. The effects of eastern enlargement on the Northern Dimension*

UPI-raportti 3/2003: Hanna Ojanen: *EU:n puolustuspolitiikka ja suhteet Natoon: tervetullutta kilpailua*

FIIA Report 4/2003: Arkady Moshes: *Ukraine in tomorrow's Europe*

Special FIIA - Carnegie Moscow Center Report 2003: Arkady Moshes (ed.): *Rethinking the Respective Strategies of Russia and the European Union.*

Piilopoliittisuudesta poliittisuuteen

Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren
valtioiden ja Euroopan unionin
yhteistyön kehitys

Soile Kauranen & Henri Vogt

Soile Kaurasen ja Henri Vogtin UPI-raportti tarjoaa yleiskatsauksen AKT-maiden eli Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen valtioiden ja Euroopan unionin välisistä sopimusjärjestelyistä. Näiden järjestelyjen kulmakivenä ovat olleet niin sanotut Lomé'n sopimukset I–IV vuosina 1975–2000 ja vuodesta 2000 Cotonoun sopimus.

Raportissa kuvataan esimerkin kautta koko kansainvälisen järjestelmän arvopohjan vähittäistä muuttumista: liberaalit poliittiset arvot ovat tulleet yhä vahvemmin määrittämään sopijaosapuolten välisiä suhteita. Ensimmäisen Lomé'n sopimuksen korostetusta ”epäpoliittisuudesta” on siirrytty Cotonoun sopimuksen avoimeen poliittisuuteen.

Keskeinen kysymys on, miten EU ja muutkin kehitysmaat avustavat maat ja instituutiot voisivat pitää kiinni joistakin poliittisista perusperiaatteista ilman, että ne samalla vaarantaisivat pyrkimykset luoda tasavertaisuutta avustettavien ja avustajien, siis voimasuhteiltaan hyvin epäsuhtaisten toimijoiden välillä.

ISBN 951-769-149-1
ISSN 1458-994X



Ulkopoliittinen instituutti
Utrikespolitiska institutet
The Finnish Institute of International Affairs
<http://www.upi-fia.fi>