

**”ON KESKITYTTÄVÄ  
POLIITTISEEN TODELLISUUTEEN,  
EI SOSIAALISEEN”**

Suomi ja yhteispohjoismaisen linjan horjuminen  
Etelä-Afrikan kysymyksessä vuosina 1990–1992

Iiro Helinen

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Poliittinen historia

Pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2020



Tiedekunta – Fakultet – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Poliittinen historia	
Tekijä – Författare – Author Helinen, Iiro Oskari			
Työn nimi – Arbetets titel – Title "On keskityttävä poliittiseen todellisuuteen, ei sosiaaliseen" - Suomi ja yhteispohjoismaisen linjan horjumisen Etelä-Afrikan kysymyksessä vuosina 1990–1992			
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Poliittinen historia			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma		Aika – Datum – Month and year Toukokuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 72 + XI
Tiivistelmä – Referat – Abstract Tutkielmassa käsitellään Suomen Etelä-Afrikan-politiikan muotoutumista vuosina 1990-1992. Suomen suhtautuminen apartheidiin oli sen virallistamisesta saakka kielteinen, mutta konkreettiset toimet rotuerottelun lopettamiseksi tapahtuivat vasta 1980-luvulla. Suomessa voimassa ollut Etelä-Afrikkaan kohdistuva pakotelainsäädäntö perustui Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston kahteen vuonna 1985 hyväksymään päätöslauselmaan sekä Pohjoismaiden yhteiseen toimintaohjelmaan. Suurin vaikuttava tekijä Suomen virallisessa Etelä-Afrikan politiikassa olivat muut Pohjoismaat ja niiden näkemykset. Vuonna 1991 Suomi kuitenkin kumosi ensimmäisenä Pohjoismaana osan Etelä-Afrikkaan kohdistamista pakotteista. Tutkielman tarkoituksena on selvittää syyt sille, miksi Suomi erosi yhteispohjoismaisesta linjasta Etelä-Afrikan kysymyksessä. Tätä selvitetään tutkimalla, millaista keskustelua eri yhteispohjoismaisissa kokouksissa käytiin, millaista pohdintaa ulkoasiainministeriön sisällä asiasta oli, ja kuinka tilanne kehittyi sellaiseksi, että Suomi erosi yhteispohjoismaisesta linjasta.  Tutkielmassa tarkastellaan, millainen odotushorisontti Suomen ulkopoliittisella johdolla oli Etelä-Afrikan tilanteesta ja miten odotushorisontti muuttui Etelä-Afrikan demokratisoitumiskehityksen edetessä. Pääasiallisena aineistona tutkielmassa käytetään ulkoministeriön arkistomateriaaleja. Suomen kanta Etelä-Afrikan kysymykseen määrittyi pitkälti yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa, joten erityinen huomio on Pohjoismaiden ulkoministerikokousten pöytäkirjoissa. Ulkoministeriön aineistomateriaaleja tarkastellaan Reinhart Koselleckin käsitteitä apuna käyttäen. Koselleckin käsitteet odotushorisontti ( <i>horizon of expectations</i> ) ja kokemusavaruus ( <i>space of experience</i> ) auttavat ymmärtämään ja jäsentämään kokemuksen ja odotuksen välistä suhdetta, joka ulkoasiainministeriössä vallitsi vuosina 1990-1992.  Suomi erosi vuodesta 1978 jatkuneesta yhteispohjoismaisesta Etelä-Afrikkaa koskeneesta toimintaohjelmasta 1.7.1991 kumoamalla ensimmäisenä Pohjoismaana osan Etelä-Afrikkaan kohdistetuista kauppapakotteista. Päätöstä edelsi miltei puoleltoista vuoden prosessi, jonka aikana Suomi pyrki vaikuttamaan siihen, että Pohjoismaat olisivat yhdessä muuttaneet toimintaohjelmaansa. Pohjoismaisesta linjasta eroaminen herätti kritiikkiä Ruotsissa, ANC:ssä ja YK:n anti-apartheid-komiteassa. Eri yhteyksissä nousi myös esille, että Suomen toiminta saattaisi johtaa Suomen taloudellisten etujen kärsimiseen lähitulevaisuudessa, kun valtaan nousisi kansan enemmistön kannatusta nauttanut Afrikan kansalliskongressi. Pelko ulkopoliittisista imagotappioista ja mahdollisista tulevaisuuden taloudellisista tappioista saikin Suomen palaamaan takaisin yhteispohjoismaiseen linjaan. Yhteispohjoismaisen linjan päätepiste koitti tammikuussa 1992, kun Pohjoismaat sopivat – Etelä-Afrikassa tapahtuneen edistyksen takia – että kukin Pohjoismaa sai edetä pakotteiden kumoamisessa itsenäisesti parhaaksi katsomallaan tavalla. Suomen hallitus antoi 27.3.1992 eduskunnalle esityksen jäljellä olleiden pakotteiden kumoamisesta, pois lukien YK:n alaiset pakotteet.  Suomen pakotteista luopumista vuonna 1991 perusteltiin Etelä-Afrikassa tapahtuneella kehityksellä, EY-maiden ja Yhdysvaltain menettelyllä, länsimaiden näkemyksellä koko eteläisen Afrikan kehityksestä sekä Suomen omilla taloudellisilla intresseillä. Tutkimusaineiston perusteella suurin merkitys oli Etelä-Afrikassa tapahtuneella kehityksellä ja Suomen omilla taloudellisilla intresseillä. Kumoamalla pakotteet Suomi erosi vuosikautia Etelä-Afrikan politiikkaa määrittävänä tekijänä olleesta yhteispohjoismaisesta linjasta.			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Etelä-Afrikka, apartheid, Pohjoismaat, pakotteet			
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Pauli Kettunen			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

# Sisällysluettelo

Lyhenteet.....	iii
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimusaihe.....	1
1.2 Keskeiset käsitteet.....	3
1.3 Aikaisempi tutkimus.....	6
1.4 Tutkimuskysymykset, aineisto ja rakenne.....	7
2 Suomen apartheid-pakotepolitiikkaan vaikuttaneet tekijät ennen vuotta 1990	11
2.1 Apartheidin vastaisen taistelun kiihtyminen Etelä-Afrikassa.....	11
2.2 Suomen suhtautuminen Etelä-Afrikan rotuerottelupolitiikkaan.....	12
2.3 Suomen pakotepolitiikka ennen apartheidin vastaisia pakotteita.....	16
2.4 Pakotteet Etelä-Afrikkaa kohtaan.....	17
2.5 Pohjoismainen viitekehys.....	19
2.6 Pohjoismaiden kanta Etelä-Afrikan kysymyksessä.....	22
2.7 Suomen kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka.....	25
3 Suomen kannan muotoutuminen vuosina 1990-1992.....	26
3.1 Suomen ensireaktiot uudistusten alkamiseen Etelä-Afrikassa keväällä 1990.....	26
3.1.1 De Klerkin valinta presidentiksi ja lupaukset myönnytyksistä.....	26
3.1.2 De Klerk toteuttaa lupauksiaan.....	29
3.1.3 Neuvottelut Etelä-Afrikassa alkavat.....	31
3.2 Näkemuseroja yhteispohjoismaisesta linjasta kesällä ja syksyllä 1990.....	36
3.2.1 Poikkeustilan purkaminen kesäkuussa 1990.....	36
3.2.2 Edistysaskeleita neuvotteluissa ANC:n ja hallituksen välillä.....	38
3.2.3 Keskustelun aktivoituminen eduskunnassa.....	41
3.3 Vuosi 1991 ja Suomen irtoaminen yhteispohjoismaisesta linjasta.....	43
3.3.1 De Klerkin lupaukset apartheid-lakien kumoamisesta ja Suomen esitys pakotteiden poistamiseksi vaiheittain.....	43

3.3.2	Suomen yritykset vaikuttaa yhteispohjoismaiseen linjaan.....	47
3.3.3	ANC:n kuuleminen pakotteiden poistamisesta .....	51
3.3.4	Karlshamnin ulkoministerikokous ja yhteispohjoismaisen linjan murtuminen .....	53
3.3.5	Tilanne kohenee Etelä-Afrikassa .....	55
3.3.6	Suomi purkaa tavaroiden vienti- ja tuontikiellon kesällä 1991.....	58
3.3.7	Kritiikki Suomen toimia kohtaan ja paluu yhteispohjoismaiseen linjaan.	60
3.4	CODESA ja yhteispohjoismainen päätös pakotteiden kumoamisesta .....	62
3.4.1	Hallitus esittää jäljellä olevien pakotteiden kumoamista.....	64
4	Johtopäätökset.....	66
	Lähteet.....	73

## **Lyhenteet**

AKT	Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto
ANC	African National Congress
CODESA	Convention for a Democratic South Africa
COSATU	Congress of South African Trade Unions
EELAK	Eristetään Etelä-Afrikka -kampanja
EY	Euroopan yhteisö
IFP	Inkatha Freedom Party
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PAC	Pan-African Congress
RKP	Suomen ruotsalainen kansanpuolue
SADCC	Southern African Development Coordination Conference
SDP	Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue
SKDL	Suomen Kansan Demokraattinen Liitto
SMP	Suomen Maaseudun Puolue
UDF	United Democratic Front
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimusaihe

Tässä työssä tutkin Suomen Etelä-Afrikan-politiikan muotoutumista apartheidkysymyksessä vuosina 1990-1992. Kiinnostukseni Suomen apartheid-politiikkaa kohtaan juontaa juurensa Etelä-Afrikassa syksyllä 2017 tekemääni korkeakouluharjoitteleluun Suomen suurlähetystössä. Tuolloin apartheidin päättymisestä oli kulunut reilut kaksikymmentä vuotta. Etelä-Afrikassa oli edelleen nähtävissä apartheidin jättämät jäljet. Vaikka Etelä-Afrikan historia oli minulle pääpiirteittäin jo valmiiksi tuttu, maan yhteiskunnallinen tilanne omin silmin nähtynä sai minut syvemmin kiinnostumaan Etelä-Afrikan historiasta. Pohjoismaiden lähetystöt Etelä-Afrikan hallinnollisessa pääkaupungissa Pretoriassa työskentelivät yhdessä eri projekteissa. Kun kuulin, kuinka Pohjoismaat olivat tehneet tiivistä yhteistyötä jo aiemmin apartheidin vastaisessa taistelussa, graduni aihe alkoi hiljalleen hahmottua.

Suomen suhtautuminen apartheidiin, eli rotuerottelupolitiikkaan, oli sen virallistamisesta saakka kielteinen. Vaikka apartheid tuomittiin käytännön tasolla, konkreettiset toimet saivat odottaa. Vuonna 1978 muodostettiin yhteispohjoismainen linja, jolla pyrittiin vaikuttamaan rotuerottelun päättämiseen. Vuonna 1985 kauppa Etelä-Afrikan kanssa käytännössä päättyi, kun Auto- ja kuljetusalan työntekijäliitto AKT aloitti tavarankuljetusboikotin. Virallisesti kaupankäynti Etelä-Afrikan kanssa päättyi vuonna 1987, kun se kiellettiin lailla<sup>1</sup>.

Vuoden 1990 alku merkitsi käännekohtaa Etelä-Afrikan rotuerottelupolitiikassa, kun Etelä-Afrikan uusi presidentti Frederik de Klerk piti parlamentin avajaisissa puheen, jossa hän ilmoitti, että maassa ryhdytään purkamaan apartheid-lakeja ja poliittiset vangit vapautetaan. De Klerkin lupaukset yhteiskunnallisista uudistuksista Etelä-Afrikassa johtivat siihen, että pakotteita asettanut kansainvälinen yhteisö alkoi pohtia pakotteiden tarkoituksenmukaisuutta – Suomi muiden muassa. Uudistusten käynnistyttyä Suomi reagoi Pohjoismaista ensimmäisenä kesällä 1991, kun se kumosi Etelä-Afrikkaa koskeneen kauppakiellon asetuksella. Suomi kuitenkin palasi takaisin yhteispohjoismaiseen linjaan pian kauppakiellon kumoamisen jälkeen. Keväällä 1992 Suomen hallitus antoi

---

<sup>1</sup> Laki eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain muuttamisesta (599/1987).

eduskunnalle esityksen, joka olisi kumonnut loput Etelä-Afrikkaan kohdistetut pakotteet, pois lukien Yhdistyneiden kansakuntien alaisen aseidenvientikiellon. Tilanne Etelä-Afrikassa kuitenkin heikkeni ja hallituksen esitys hyväksyttiin vasta vuotta myöhemmin 1993.

Tämä tutkielma käsittelee Suomen eroamista yhteispohjoismaisesta linjasta Etelä-Afrikan kysymyksessä. Tutkielmani tarkoitus ei ole keskittyä niinkään siihen, mitä tapahtui, vaan siihen miksi ja miten Suomen irtaantuminen yhteisestä linjasta tapahtui. Mikä Etelä-Afrikan tilanteesta johti siihen, että Suomi teki päätöksen erota vuosia jatkuneesta yhteispohjoismaisesta linjasta ja kumota osan pakotteista 1991 sekä antamaan reilut puoli vuotta myöhemmin esityksen eduskunnalle vielä jäljellä olevien talouspakotteiden kumoamisesta?

Lähestyn kysymystä ulkoministeriön arkistomateriaalin sekä kirjallisuuslähteiden avulla. Tutkimuskirjallisuutta apunani käyttäen muodostan kuvan Etelä-Afrikan yhteiskunnallisesta ja poliittisesta tilanteesta. Kirjallisuuden ja arkistoaineistojen avulla muodostuu kronologinen aikajana tapahtumista. Kirjallisuus yhdistyttynä arkistomateriaaleihin ja sen analyysiin tarjoaa uskoakseni mahdollisuuden ymmärtää ulkoasiainministeriössä vallinnutta ja kehittyntä odotushorisonttia aikana, jolloin pakotteiden purkaminen tuli ajankohtaiseksi.

Ulkoministeriön aineiston salassapitoaika on kaksikymmentäviisi vuotta, joten vuodet 1990-1992 ovat olleet tutkittavissa vasta muutaman vuoden ajan. Koska Suomen ulkoministeriö ei ole koskaan julkistanut raporttia, jossa se selventäisi toimiaan Etelä-Afrikan kysymyksessä, Suomen toiminnan tarkempi selvittäminen ja arvioiminen on ennen Ulkoministeriön aineiston julkaisua ollut haastavaa.<sup>2</sup> Näin ollen tarkoitukseni on ulkoministeriön arkistojä tutkimalla selvittää ministeriön toimintaa Etelä-Afrikan kysymyksessä ja sitä, miten Suomen kanta muokkautui kahden vuoden aikana.

Tarkempaa tutkimusta Suomen pakotteista luopumisesta ja yhteispohjoismaisesta linjasta erkaantumisesta, joka pohjautuisi ulkoministeriön arkistoihin, ei aiemmin ole tehty. Ottaen huomioon Pohjoismaiden suuren merkityksen Suomen Etelä-Afrikan politiikassa, pidän omaa tutkimustani aiheellisena. Kuten todettu, ulkoministeriön arkistot 1990-

---

<sup>2</sup> Mm. Timo-Erkki Heino on kritisoinut kirjassaan *Politics on Paper, Finland's South Africa Policy 1945-1991*, vuodelta 1992 sitä, ettei ulkoministeriö ole julkaissut raporttia toimistaan muiden Pohjoismaiden tapaan.

luvun alusta ovat olleet vasta muutaman vuoden tutkittavissa. Pakotteet ovat myös olleet laajalti esillä kansainvälisessä politiikassa viime vuosien aikana. Näin ollen tutkimustani Etelä-Afrikan pakotteiden purkamisesta voi pitää edelleen ajankohtaisena.

Seuraavissa alaluvuissa avaan tarkemmin tutkielmani keskeisiä käsitteitä, käyn läpi aiheesta aiemmin tehtyä tutkimusta sekä kuvaan tarkemmin tutkimuskysymyksiäni sekä tutkimukseni teoreettista viitekehystä, aineistoa ja rakennetta.

## 1.2 Keskeiset käsitteet

Apartheid eli rotuerottelupolitiikka virallistettiin Etelä-Afrikassa vuonna 1948. Apartheidin keskeinen periaate oli, että ihonvärin perusteella kiellettiin enemmistön osallistuminen maan hallitsemiseen. Termi *apartheid* omaksuttiin Kansallispuolueen noustessa valtaan 1948, mutta nykyään sitä käytetään tarkoittamaan koko Etelä-Afrikan historian aikana vallinnutta rotuerottelua.<sup>3</sup>

Rotuerottelun juuret ovat kolonialismissa, kun valkoiset uudisraivaajat saapuivat alueelle. 1600-luvun puolessavälissä hollantilaiset saapuivat nykyiselle Etelä-Afrikan alueelle. 1800-luvun alkuun mennessä valkoiset uudisraivaajat olivat vallanneet koko maan ja kukistaneet alkuperäisasukkaiden vastarinnan. 1800-luvun lopussa nykyisen Etelä-Afrikan alue oli jaettu brittiläisten ja buurien kesken. Buurien hallitsemassa osassa mustilla ei ollut lainkaan poliittisia oikeuksia. Brittien alueella heillä puolestaan oli rajoitetut oikeudet. Toisen buurisodan myötä 1899-1902 buurit menettivät alueensa Britannialle. Vuonna 1910 siirtomaa-alueet yhdistettiin ja perustettiin Etelä-Afrikan unioni. Seuraavan kolmenkymmenen vuoden aikana valkoisten vähemmistöhallinto vahvisti asemansa koko maassa. Lopputuloksena oli yhteiskunta, jossa oli voimassa rotuerottelu. Valkoisten hallinnassa olivat oikeuslaitos, maat, hallinto ja kaikki sosiaalinen kanssakäyminen. 1940-luvulle tultaessa teollistumisen myötä oli kasvanut tiedostava musta työväenluokka, ja näin ollen tarvittiin myös vahvempia keinoja mustan työväen hallitsemiseen. Kansallispuolueen voittaessa vaalit 1948 se halusi luoda lait, joilla se pystyi vahvistamaan valtaansa ja rotuerottelua.<sup>4</sup>

Vuonna 1948 Kansallispuolue voitti vaalit Etelä-Afrikassa ja alkoi vahvistamaan valtaansa. Vaalivoittonsa jälkeen Kansallispuolue aloitti prosessin, jossa mustan väestön

---

<sup>3</sup> Apartheid the Facts. Idaf Publications Ltd, London 1991, 8.

<sup>4</sup> Apartheid the Facts, 11-13.



poliittiset oikeudet poistettiin yksi kerrallaan. Kansallispuolueella oli parlamentissa enemmistö ja se ryhtyi toteuttamaan rotuerottelupolitiikkaa erilaisten lakien ja toimien avulla. Apartheid-järjestelmässä tärkeässä osassa olivat neljä pääperiaatetta. Sen mukaan maan väestö koostui neljästä rodullisesta ryhmästä, jotka olivat valkoiset, värilliset, intialaiset ja afrikkalaiset. Mustalle kansanosalle muodostettiin kymmenen omaa ”valtiota” eli bantustania. Afrikaansia ja englantia puhuvat valkoiset muodostivat puolestaan oman – suurimman – valtion. Kaikki valta maassa kuului sivistyneelle valkoiselle väestönosalle. Alistetuille ryhmille ei tarvinnut valtion toimesta tarjota samoja mahdollisuuksia kuin valkoisille, valkoisten intressit menivät aina mustien intressien edelle.<sup>5</sup>

Apartheidin perimmäisenä tarkoituksena oli valkoisten vallan säilyttäminen ja turvaaminen. Pian päästyään valtaan, Kansallispuolue aloittikin lainsäädännön, jonka tarkoituksena oli toteuttaa apartheidin periaatteita.<sup>6</sup> Lakien säätäminen alkoi seuraavana vuonna 1949 ja jatkui aina vuoteen 1976. Yksi keskeisimmistä apartheid-laeista, *Population Registration Act*, säädettiin heti 1950. Lain avulla jokainen luokiteltiin kuuluvaksi johonkin neljästä rodusta. Erilaisten lakien avulla mustilta kiellettiin lukuisia asioita, aina rotujen välisistä suhteista julkisten tilojen käyttöön.<sup>7</sup> Ensimmäinen rotuerottelulaki *Natives Land Act* astui voimaan jo 1913. Lailla säädeltiin maiden hankintaa.<sup>8</sup> Väestö jaettiin eri ryhmiin ihonvärin perusteella, ryhmä puolestaan määritteli sen, mikä kunkin henkilön poliittinen ja sosiaalinen asema yhteiskunnassa oli. Se mihin rotuun/ryhmään henkilö määriteltiin kuuluvaksi, vaikutti kaikkiin elämänalueisiin joka päiväisessä elämässä: missä henkilö saattoi asua, työskennellä jne.<sup>9</sup>

Tutkielmani toinen keskeinen käsite ovat pakotteet, eli sanktiot. Kansainvälisille sanktioille ei ole olemassa tarkkaa määritelmää. Niiden toimivuudesta ei myöskään ole yksimielisyyttä.<sup>10</sup> Ennakoitavissa olevat ja vahvat sanktiot ovat olennainen osa jokaista ih-

---

<sup>5</sup> Thompson, Leonard (1995) *A History of South Africa*, Revised Edition. Yale University Press, New Haven & London, 187, 190.

<sup>6</sup> Beinart, William (2001) *Twentieth-century South Africa*. Oxford University Press, Oxford & New York, 147.

<sup>7</sup> Thompson 1995, 190, 199.

<sup>8</sup> Thompson 1995, Chronology xvii.

<sup>9</sup> Apartheid the Facts, 17.

<sup>10</sup> Crawford, Neta C. (1999) Trump Card or Theater? An Introduction to Two Sanctions Debates. Teoksessa *How Sanctions work – Lessons From South Africa*. Toimittanut Crawford, Neta C. & Klotz, Audie. MACMILLAN PRESS LTD, London, 5.

misoikeusjärjestelmää.<sup>11</sup> Kansainvälisen oikeuden professori Martti Koskenniemi rajaa pakotteet tarkoittamaan kaikkia ”*valtion ulko- tai turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin tähtääviä ei-sotilaallisia toimia, joilla reagoidaan toisen valtion toimenpiteeseen tai politiikkaan, joka koetaan yleisesti hyväksytyjen kansainvälisten käyttäytymissääntöjen vastaiseksi*”. Kauppasuhteiden rajoittaminen ja katkaiseminen ovat olleet tärkeimpiä ei-sotilaallisia pakotteita. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvilla pakotteilla voidaan tavoitella myös erinäisiä ei-kaupallisia tai ei-taloudellisia päämääriä. Kollektiivisilla pakotteilla on pyritty moniin erilaisiin tavoitteisiin. Etelä-Afrikan rotuerottelun päättämiseen pyrkineet pakotteet ovat niistä yksi esimerkki. Pakotteilla on pyritty myös esimerkiksi vaikuttamaan sisällissodan päättämiseen; hyökkäyksen ja miehityksen lopettamiseen ja terrorismin vastustamiseen.<sup>12</sup> Kirjallisuudessa pääpaino on normaalisti taloudellisissa sanktioissa, jotka ovat valtioiden välisiä. Valtioiden lisäksi sanktioita voivat asettaa kuitenkin muun muassa kansainväliset organisaatiot, yritykset, yliopistot tai jopa yksilöt.<sup>13</sup>

Sanktioiden olemassaolon pääasiallinen tarkoitus on estää jo ennalta ihmisoikeusrikkomukset. Vaikka ensimmäinen tavoite on ehkäistä rikkomuksia, tarvitaan myös tekoja, joilla yhteiskunnat ”kunnostetaan” normaaleiksi konfliktien jälkeen. Tämän lisäksi ihmisoikeuksien loukkaajia pitää pystyä myös rankaisemaan. Vaikuttavien ja vahvojen sanktioiden olemassaolo erittäin tärkeää, mutta sen lisäksi on tärkeää, että mahdollisia ihmisoikeusrikkooja uhkaavat sanktiot, jotta rikkomuksia ei edes tapahtuisi. Oikeuksia voidaan rajoittaa taloudellisten sanktioiden lisäksi muin erilaisin keinoin, kuten rajoittamalla matkustamista. Eteläafrikkalainen tuomari Richard Goldstone on todennut, että apartheid olisi pystytty lopettamaan huomattavasti aiemmin, jos Etelä-Afrikan johtajien matkustaminen olisi estetty. Ihmisoikeuksien rikkominen voi johtaa oikeudenkäynteihin sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla. Tuomioita ovat sakkotuomiot, vangitseminen ja jopa kuolemanrangaistus.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Barnhizer, David (2001) Human Rights as a Strategic System. Teoksessa *Effective Strategies for Protecting Human Rights – Economic sanctions, use of national courts and international fora and coercive power*. Toimittanut Barnhizer, David. Dartmouth Publishing Company, England, 21.

<sup>12</sup> Koskenniemi, Martti (1994) *Kansainväliset pakotteet ja Suomi – Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat ei-sotilaalliset sanktiot ja niiden täytäntöönpano Suomessa*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki, 16, 21, 23.

<sup>13</sup> Crawford 1999, 5.

<sup>14</sup> Barnhizer 2001, 21.

### 1.3 Aikaisempi tutkimus

Aiempaa tutkimusta Suomen Etelä-Afrikan politiikasta on tehty. Kattavin yleisesitys Suomen Etelä-Afrikan-politiikasta on Timo-Erkki Heinon kirjoittama teos, joka käsittelee Suomen Etelä-Afrikan politiikkaa sotien jälkeisestä ajasta vuoteen 1991.<sup>15</sup> Kirja on julkaistu vuonna 1992 Uppsalassa toimivan Pohjoismaisen Afrikka-instituutin julkaisusarjassa. Se käsittelee Etelä-Afrikkaan kohdistuvaa politiikkaa, mutta myös ulkopoliittista päätöksentekoa Suomessa. Heino käsittelee yhteispohjoismaista toimintaa Etelä-Afrikan kysymyksessä tarkemmin kuin muu aiempi tutkimus. Hän ei kuitenkaan käsittele Suomen irtoamista yhteispohjoismaisesta linjasta 1990-luvun alussa. Noin sadan sivun kirjassa oman tutkimukseni kannalta oleellisia vuosia käsitellään ainoastaan muutamien sivun verran. Lähteenä Heino on käyttänyt valtiopäiväasiakirjoja ja erilaisia haastatteluita muutamista eri lehdistä, kuten Helsingin Sanomista, Iltalehdestä ja Suomen Sosiaalidemokraatista. Ulkoministeriön salassapitosäädösten takia Heinolla ei kuitenkaan ole ollut mahdollista käyttää ulkoministeriön arkistomateriaaleja, joihin oma tutkimukseni puolestaan pohjautuu.

Toinen keskeinen kirja, joka käsittelee Suomen Etelä-Afrikan-politiikkaa on Iina Soirin ja Pekka Peltolan teos<sup>16</sup> vuodelta 1999. Se on osa Pohjoismaiden yhteistä tutkimussarjaa, joka analysoi Pohjoismaiden yhteiskuntien roolia taistelussa apartheidia ja kolonialismia vastaan eteläisessä Afrikassa. Soirin ja Peltolan kirja käsittelee Suomen roolia. Tutkimus perustuu haastatteluihin ja arkistomateriaaleihin. Poikkeusluvalla tutkijoilla on ollut pääsy myös ulkoministeriön arkistomateriaaleihin. Valtion toiminnan lisäksi Soiri ja Peltola ovat käsitelleet monien muiden keskeisten toimijoiden roolia Etelä-Afrikan kysymyksessä. Toimijoita olivat muun muassa eri kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, kuten ammattiliitot ja kirkko. Soiri ja Peltola käsittelevät hieman laajemmin Pohjoismaiden toimintaa Etelä-Afrikan naapurimaan Namibian itsenäistymisprosessissa. Pohjoismaiden yhteistoimintaa puolestaan Etelä-Afrikan kysymyksessä sivutaan vain sivun verran ja pääpaino siinä on toiminnan alkuvaiheessa 1970-luvulla.

Pro gradu -tutkielmia Suomen Etelä-Afrikan politiikasta – lähelle oman tutkimukseni vuosia – on tehty kaksi kappaletta. Helena Kallisen poliittisen historian pro gradu -

---

<sup>15</sup> Heino, Timo-Erkki (1992) *Politics on Paper, Finland's South Africa Policy 1945-1991*, Research Report no. 90. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

<sup>16</sup> Soiri, Iina & Peltola, Pekka (1999) *Finland and National Liberation in Southern Africa*. Nordiska Afrikainstitutet, Stockholm.

tutkielma<sup>17</sup> vuodelta 2007 käsittelee apartheidin vastaista toimintaa kansalaisjärjestöjen näkökulmasta. Toinen poliittisen historian pro gradu on Mikko Riipin vuoden 2011 tutkielma<sup>18</sup>. Riippi tutkii gradussaan kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia ulkopolitiikkaan ja yleensäkin Suomen ulkopolitiikassa tapahtunutta murrosta realismista ihmisoikeudelliseen lähestymistapaan. Riipin tutkimuksen keskiössä on Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT, Eristetään Etelä-Afrikka -kampanja ja Suomen luterilainen kirkko.

Vaikka aikaisempaa tutkimusta Suomen Etelä-Afrikan-politiikasta vuosina on olemassa, tutkimusta pakotteista luopumisesta, joka pohjautuisi ulkoministeriön arkistomateriaaleihin, ei kuitenkaan ole tehty. Yhteispohjoismaista linjaa Etelä-Afrikan kysymyksessä on käsitelty Timo-Erkki Heinon sekä Iina Soirin ja Pekka Peltolan teoksissa, mutta pakotteista luopumisen käsittely on ollut varsin pintapuolista.

#### **1.4 Tutkimuskysymykset, aineisto ja rakenne**

Tutkielmani keskittyy murroskohtaan Etelä-Afrikan historiassa. Vuodet 1990-1992 merkitsivät maalle aikaa, jossa vanhasta ja synkästä oltiin siirtymässä kohti uutta toivon aikaa. Tutkielmani keskittyy juuri niihin hetkiin, kun yhteiskunnallinen tilanne Etelä-Afrikassa oli muuttumassa ratkaisevalla tavalla – rotuerottelusta oltiin siirtymässä kohti demokraattista yhteiskuntaa, joka olisi kaikille vapaa ja tasa-arvoinen. Suomi - muiden valtioiden tavoin - joutui määrittämään omaa suhdettaan Etelä-Afrikkaan uudistusten edetessä.

Oma tutkimukseni käynnistyy varsinaisesti vuodesta 1990, kun Etelä-Afrikan uusi presidentti Frederik de Klerk piti parlamentin avajaispuheen, jossa hän ilmoitti, että maassa ryhdytään purkamaan apartheid-lakeja ja poliittiset vangit vapautetaan. Aiempi suunnitelmani oli, että olisin ulottanut tutkimukseni juuri vuoteen 1993, jolloin eduskunta hyväksyi esityksen pakotteiden purkamisesta. Koen kuitenkin, että kevät 1992 ja hallituksen esitys eduskunnalle on parempi raja tutkimukselleni. Vaikka pakotteiden hyväksyminen lykkääntyi vuodella Etelä-Afrikan sisäisen tilanteen takia, kevät 1992 merkitsi

---

<sup>17</sup> Kallinen, Helena (2007) *Apartheidin vastaista toimintaa Suomessa 1985-1991: Eristetään Etelä-Afrikka -kampanja vaihtoehdoisen poliittisen vaikuttamisen viitekehityksessä*. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto.

<sup>18</sup> Riippi, Mikko (2011) *Ihmisoikeusperusteista ulkopolitiikkaa: Kansalaisjärjestöjen vaikutus Suomen suhtautumiseen Etelä-Afrikan järjestelmälliseen rotuerotteluun vuosina 1985-1987*. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto.

yhteispohjoismaiselle Etelä-Afrikan politiikalle eräänlaista pääteipistettä. Silloin Pohjoismaat määritteliivät yhdessä, että kukin maa sai edetä pakotteiden purkamisessa omaa tahtiaan.

Tutkielmani tarkoitus on selvittää, miten Suomen Etelä-Afrikan politiikka kehittyi vuosina 1990-1992. Suomessa voimassa ollut Etelä-Afrikkaan kohdistuva pakotelainsäädäntö perustui Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston kahteen vuonna 1985 hyväksymään päätöslauselmaan sekä Pohjoismaiden yhteiseen toimintaohjelmaan.<sup>19</sup> Suurin vaikuttava tekijä Suomen virallisessa Etelä-Afrikan politiikassa olivat muut Pohjoismaat ja niiden näkemykset.<sup>20</sup> Vuonna 1991 Suomi kuitenkin kumosi ensimmäisenä Pohjoismaana osan Etelä-Afrikkaan kohdistamistaan pakotteista.<sup>21</sup> Tutkimukseni keskittyykin erityisesti Suomen näkemysten kehittymiseen suhteessa yhteispohjoismaiseen linjaan pakotekysymyksessä. Tarkoitukseni on selvittää syyt sille, miksi Suomi erosi yhteispohjoismaisesta linjasta Etelä-Afrikan kysymyksessä. Työssäni tutkitaan, millaista keskustelua eri yhteispohjoismaisissa kokouksissa käytiin, millaista pohdintaa ulkoasiainministeriön sisällä asiasta oli, ja kuinka tilanne kehittyi sellaiseksi, että Suomi erosi yhteispohjoismaisesta linjasta.

Pääasiallisena aineistona tutkielmassani on ulkoministeriön arkisto. Ulkoministeriön aineiston salassapitoaika on kaksikymmentäviisi vuotta, joten aineistot ovat olleet tutkittavissa vasta muutamien vuosien ajan. Suomen kanta Etelä-Afrikan kysymykseen määrittyi pitkälti yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa. Koska tutkimuksessani selvitän Suomen eroamista yhteispohjoismaisesta linjasta Etelä-Afrikan kysymyksessä, tärkeässä osassa tutkimuksessani ovat Pohjoismaiden ulkoministerikokousten pöytäkirjat. Vuoden 1990 Pohjoismaiden ulkoministerikokousten pöytäkirjoja ei ulkoministeriön arkistosta löytynyt lainkaan. Useista yrityksistä huolimatta arkistohenkilökunta ei niitä löytänyt ja näin ollen ne julistettiin kadonneiksi. Vuoden 1990 Pohjoismaiden ulkoministerikokousten pöytäkirjojen puuttumisen takia olen tutkinut kyseiseltä vuodelta Helsingin Sanomien arkistosta uutisia kyseisistä kokouksista. Helsingin Sanomien uutisia olen käyttänyt myös taustoitukseen sekä helpottamaan lukijan ymmärrystä aiheesta. Ulkoministerikokousten pöytäkirjojen lisäksi olen tutustunut ulkoministeriöiden poliittisen johdon ja pohjoismaiden kehitysyhteistyökokousten materiaaleihin.

---

<sup>19</sup> Valtioapäivät 1992, Hallituksen esitys 28 Eduskunnalle laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain kumoamisesta.

<sup>20</sup> Heino 1992, 110.

<sup>21</sup> Heino 1992, 11.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa käytyä keskustelua näiltä vuosilta ei ole arkistomateriaalina. Ulkoasiainvaliokunnan mietintöjä tai lausuntoja, jotka koskisivat Etelä-Afrikan rotuerottelua, ei ole vuoden 1990 alusta vuoden 1992 alkuun sijoittuvalla aikavälillä. Eduskunnassa käytiin keskusteltua aiheesta, mutta kyseisenä aikana asiassa ei tehty päätöksiä, jotka olisivat vaatineet eduskunnan ja sen ulkoasiainvaliokunnan käsittelyä.

Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistiot olivat oleellisessa osassa tutkimustani tehdessä. Niiden kautta pääsin näkemään, millainen tilannekuva ulkoasiainministeriössä vallitsi sekä miten yhteispohjoismaisia kokouksia ja yhteispohjoismaista linjaa niissä käsiteltiin. Suomen Etelä-Afrikan lähetystön materiaalit (R-sarja) antoivat minulle mahdollisuuden tutustua siihen, miten Etelä-Afrikan tilanne koettiin aikalaisten silmin paikan päällä. Muu aineisto koostuu ulkoministeriön koostamista eri kansioista, joissa käsitellään Etelä-Afrikan kysymystä ja Suomen politiikkaa. Pohjoismaiset Etelä-Afrikka työryhmä -kansiot tarjosivat myös mielenkiintoista materiaalia aiheeseeni.

Tarkastelen ulkoministeriön arkistomateriaaleja Reinhart Koselleckin käsitteitä apunani käyttäen. Käsitteet odotushorisontti (*horizon of expectations*) ja kokemusavaruus (*space of experience*) auttavat minua ymmärtämään ja jäsentämään kokemuksen ja odotuksen välistä suhdetta, joka ulkoasiainministeriössä vallitsi vuosina 1990-1992.

Historiassa on alati kyse toimijoiden kokemuksen ja odotuksen välisestä jännitteestä. Käsitteillä odotushorisontti ja kokemusavaruus saksalainen historioitsija Reinhart Koselleck kuvaa tätä vuorovaikutuksellista jännitettä. Kokemukset muodostuvat menneisyydestä, jonka tapahtumat on mahdollista muistaa. Muistot vaikuttavat kokemukseen sekä niiden rationaalisen että alitajuntaisen käsittelyn kautta. Odotushorisontti puolestaan muodostuu järkipäisestä analyysistä, peloista ja toivosta. Se tarkoittaa nykyhetkessä näkyvää tulevaisuutta ja kohdistuu siihen mitä ei ole vielä koettu. Odotushorisontti pakenee sitä lähestyttäessä, kuten taivaanrannassa näkyvä horisontti. Käsitteiden välillä ei vallitse symmetria, eivätkä ne kuvaa peilin tavoin tasapuolisesti mennyttä ja tulevaa, vaikka ne ovatkin keskittyneitä nykyisyyteen. Kokemukset eivät ennusta tulevaisuutta, vaan ne luovat odotuksia tulevaan. Kokemuksen ja menneen välinen alati muut-

tuva jännite saa aikaan uusia päätöksiä/ratkaisuja ja näin luo historiaa (*generates historical time*).<sup>22</sup>

Pyrin tutkimaan, millainen odotushorisontti Suomen ulkopoliittisella johdolla oli Etelä-Afrikan tilanteesta, ja miten se muuttui tilanteen edetessä. Minua kiinnostaa, mitä odotettiin tapahtuvan ja miten siihen päädyttiin, että pakotteista katsottiin sopivaksi luopua.

Kokemusavaruus Suomen Etelä-Afrikan politiikassa tarkoittaa sitä, kuinka tapahtumat Etelä-Afrikassa sekä vastaavat kehityskulut muualla maailmassa on aiemmin koettu ja sitä, miten ja miksi näihin liittyviä päätöksiä on aiemmin tehty. Odotushorisontti Suomen Etelä-Afrikan politiikassa puolestaan tarkoittaa tulkintaa siitä, miten tilanne Etelä-Afrikassa tulisi kehittymään. Tämä tulkinta on yhteydessä kokemusavaruuteen, sekä toimijoiden toiveisiin, pelkoihin, sekä järkipäiseen analyysiin tilanteen kehittymisestä. Suomen odotushorisontti vaikuttikin niihin päätelmiin ja tekoihin, joihin Suomen ryhtyi omassa Etelä-Afrikan politiikassaan. Tarkoitukseni on täten tarkastella Suomen ulkoasiainministeriössä vallinnutta käsitystä siitä, mitä Etelä-Afrikassa tulisi tapahtumaan, ja millaisiin toimiin tämä tulkinta johti.

Tutkielmani koostuu neljästä pääluvusta. Johdannossa esittelen tutkimuskysymykset, aiemman tutkimuksen, tutkielmassani käytettävän teoreettisen viitekehyksen, aineiston ja rakenteen. Käyn myös läpi tutkielmani kannalta keskeiset käsitteet eli apartheidin ja pakotteet. Tutkielmani toinen pääluku on keskeinen Suomen kokemusavaruuden sekä muiden odotushorisonttiin vaikuttaneiden seikkojen ymmärtämisen kannalta. Jotta Suomen toimintaa 1990-luvun alun pakotekysymyksessä voidaan ymmärtää, tässä pääluvussa tarkastellaan Etelä-Afrikan apartheidkehitystä 1980-luvun lopulla, Suomen aiempaa pakotepolitiikkaa sekä pohjoismaista viitekehystä ja sen roolia Etelä-Afrikan kysymyksessä. Koska Suomen pakotteiden asettaminen ja niiden purkaminen sijoittuu vuosiin, jolloin Suomen ihmisoikeuspolitiikka koki murroksen, toisessa pääluvussa tarkastellaan myös Suomen ihmisoikeuspolitiikan murrokseen vaikuttaneita syitä. Kolmas pääluku on yhdistelmä, jossa käsittelemme kronologisesti Etelä-Afrikan tapahtumia kahden vuoden ajalta – vuoden 1990 alusta vuoden 1992 alkuun. Tapahtumien rinnalla kuvaan ja analysoin ulkoministeriön muistioita ja muuta arkistomateriaalia. Pyrin näin tulkitse-

---

<sup>22</sup> Koselleck, Reinhart (2004) *Futures Past – On the Semantics of Historical Time*. Columbia University Press, New York, 256-262. Katsottu myös Matala, Saara (2011) *Idänkaupan loppu – Suomen ja Neuvostoliiton välinen erityinen kauppasuhte ja Suomen kauppapolitiikan odotushorisontti sen purkautuessa 1988-1991*. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto, 32.

maan ulkoasiainministeriössä vallinnutta sen hetkistä tilannekuvaa ja odotuksia sekä sitä, kuinka ne muokkautuivat kahden vuoden aikana. Neljännessä luvussa teen tutkielman johtopäätökset.

## **2 Suomen apartheid-pakotepolitiikkaan vaikuttaneet tekijät ennen vuotta 1990**

### **2.1 Apartheidin vastaisen taistelun kiihtyminen Etelä-Afrikassa**

1980-luvun lopussa Etelä-Afrikka oli vääjäämättömän muutoksen edessä. Yksi edessä olevista muutoksista oli väestötieteellinen. Vuonna 1988 arvioitiin, että vuoteen 2005 mennessä valkoinen väestönosa muodostaisi Etelä-Afrikan väestöstä ainoastaan 10 prosenttia. Eteläafrikkalaisten osuus, jotka asuivat *townshipeissa* eli mustien asuma-alueilla tuplaantui vuosien 1951 ja 1980 välissä. Määrä kasvoi 5,2 miljoonasta yli kymmeneen miljoonaan. 1980-luvun lopun arvio oli, että vuoteen 2000 mennessä mustien kaupunkilaisten määrä kasvaisi 33,5 miljoonaan. Suhdeluku valkoiseen väestöön olisi tuolloin 1/5. Väestörakenteen kehittyminen edellä kuvatun kaltaiseksi ei ollut ainoa muutos. Mustan väestön taloudellinen voima oli myös kasvamassa. 1980-luvun lopussa värilliset ja intialaiset saavuttivat teollisuudessa keskiluokan (*the middle levels of employment*). Tämän lisäksi osa saavutti myös johtotehtävät. Samalla kun värillisten merkitys kasvoi - etenkin harmaassa taloudessa - myös mustien koulutuksen taso nousi. Tämä merkitsi valkoisten koulutuksellisen ylivertauisuuden kaventumista. Mustien alakoululaisten määrä vuonna 1986 oli yli seitsemän miljoonaa, kun puolestaan valkoisia oli alle miljoona. Myös yläkoulun viimeisillä luokilla mustia oli kolme kertaa enemmän kuin valkoisia. Muutokset eivät tapahtuneet ainoastaan peruskoulutuksen asteilla, vaan muutos alkoi olla näkyvissä myös yliopistoissa, joissa mustien yliopisto-opiskelijoiden määrä alkoi saavuttaa valkoisten lukumäärän.<sup>23</sup>

Samaan aikaan kuin muutokset väestörakenteissa ja taloudellisessa vaikuttavuudessa alkoivat olla nähtävillä, myös taistelu apartheidia vastaan alkoi vuonna 1985 olla nousussa kohti lakipistettään. Apartheidin vastainen taistelu lähestyi hetkeä ja tilaa, jossa maan hallitseminen alkoi olla mahdotonta. Tämä oli myös se tila, jota kansa protesteis-

---

<sup>23</sup> Thompson 1995, 241-242. Mustien kaupunkilaisten määrä ei kasvanut 1980-luvun lopun ennustuksen mukaan, katso Etelä-Afrikan hallinnon tilastot: <http://www.statssa.gov.za/publications/Report-03-04-02/Report-03-04-02.pdf>, jonka mukaan mustien kaupunkilaisten määrä vuonna 2001 oli hieman alle 17 miljoonaa.



saan tavoitteli. Protestit muuttuivat rajummiksi: militantti nuoriso liikehti, kauppoja ja poliisiasemia poltettiin slummeissa. Protestit johtivat kuolonuhreihin. Samalla kuolonuhrit, jotka olivat seurausta poliisien toimista, tarjosivat ihmisille oikeutuksen taistelulle. Protestit ja kansan liikehdintä alkoi olla niin voimakasta, ettei Etelä-Afrikan hallitus voinut enää hyväksyä sitä. Silloinen presidentti Pieter Willem Botha lähetti sotilaita mustien asuttamiin slummeihin. Tämä puolestaan johti tilanteen pahenemiseen, kun sotilaat kohtasivat aseistautuneet mielenosoittajat. Maan rauhoittamiseksi Etelä-Afrikassa julistettiin kansallinen hätätila (*a state of emergency*) heinäkuussa 1985 presidentti Bothan toimesta. Maan turvallisuusjoukoille tämä antoi mahdollisuuden käyttää yhä voimakkaampia pakkokeinoja. Tilanteen eskaloituminen huomattiin myös maailmalla ja se johti sanktioiden kovenemiseen, ja siihen, että kansainväliset pankit vetäytyivät Etelä-Afrikalle myönnettyjen lyhyen aikavälin lainojen pidentämisestä. Kapinointi tapahtui lähinnä mustien asuinalueilla slummeissa sekä maaseudulla. Satunnaisia hyökkäyksiä tapahtui valkoisia ja heidän omaisuuttaan kohtaan. Myös kaupunkien keskustoissa tapahtui joitakin mielenosoituksia. Liikehdinnän tavoitteena oli poliittisten vankien vapauttaminen; demokraattinen, rasismista vapaa poliittinen järjestelmä ja apartheidin kumoaminen.<sup>24</sup>

## 2.2 Suomen suhtautuminen Etelä-Afrikan rotuerottelupolitiikkaan

Suomen suhtautuminen Etelä-Afrikan harjoittamaan rotuerottelupolitiikkaan on aina ollut kielteinen – Suomi on tuonut kielteisen kantansa esiin puheenvuoroissaan YK:ssa jo 1950-luvulta lähtien. Apartheid soti monella tavalla Suomen edustamia arvoja vastaan: ihmisarvon vastaisuus, rotuerottelun epäinhimillisyys, pohjoismaisen ihmisoi-keuskäsityksen sekä YK:n peruskirjan ihmisoikeuksien vastaisuus.<sup>25</sup>

Suomen Etelä-Afrikan politiikan tärkeimpänä määrittäjänä oli Etelä-Afrikassa tapahtunut kehitys. Suomelle merkityksellisiä Etelä-Afrikan kysymyksessä olivat myös kansainväliset organisaatiot ja valtiot. Erityisessä roolissa olivat muut Pohjoismaat ja Yhdistyneet kansakunnat. Suomi seurasi tarkkaan, kuinka muu maailma toimi Etelä-Afrikan kysymyksessä ja mukautti toimensa sen mukaan. Erittäin tärkeä osa Suomessa

---

<sup>24</sup> Beinart 2001, 259-263.

<sup>25</sup> Vesa, Unto (1990) Suomen poliittiset suhteet Etelä-Afrikkaan. Teoksessa *Mustavalkoinen Etelä-Afrikka – Apartheid, Suomi ja kansainvälinen eristäminen*. Toimittanut Kiljunen, Kimmo & Lehtonen, Satu. Karisto Oy:n kirjapaino, Hämeenlinna, 146-147.

oli myös kansalaisjärjestöillä, kaikki suuria muutoksia Suomen Etelä-Afrikan politiikassa edelsi kansalaisjärjestöjen toiminta.<sup>26</sup>

Heinon määrittelyn mukaan merkittävät vuodet Suomen Etelä-Afrikan politiikassa olivat 1966, 1978, 1987 ja 1991. Vuonna 1966 Suomen hallitus katsoi, että apartheidin tuomitsemisen toimenpiteiden taholla tulisi tapahtua Yhdistyneissä kansakunnissa. 1978 Pohjoismaat julkaisivat yhteispohjoismaisen toimintaohjelman Etelä-Afrikkaa vastaan. Syynä oli YK:n turvallisuusneuvoston toimet asiassa. Yhdeksän vuotta myöhemmin 1987 Suomi asetti viralliset pakotteet Etelä-Afrikkaa kohtaan.<sup>27</sup>

Vuoden 1984 lopussa Suomen ja koko maailman huomio kiinnittyi Etelä-Afrikan tilanteeseen tarkemmin kuin koskaan. Kaaos ja väkivalta Etelä-Afrikassa kasvoivat ja vuonna 1985 Etelä-Afrikassa julistettiin poikkeustila. Suomessa kansalaisjärjestöt yhdessä poliittisten puolueiden kanssa alkoivat painostaa Suomen hallitusta toimiin Etelä-Afrikan kysymyksessä. Suomen hallitukseen vaikuttivatkin eniten ammattiliittojen järjestämät boikotit. Myös muiden Pohjoismaiden ammattiliitot painostivat omia hallituksiaan toimiin, ja tämä taas osaltaan antoi painetta Suomelle. Suomi ei voinut jäädä toimeettomaksi, kun muut Pohjoismaat tekivät päätöksiä, vaikkakin ne olivat vailla YK:n päätöksiä asiassa. Tärkeimmäksi tekijäksi Suomessa kansalaisjärjestötasolla nousi Eristetään Etelä-Afrikka -kampanja (EELAK). Se alkoi vaatia kaupallisten suhteiden katkaisemista Etelä-Afrikkaan. Osa poliittisista puolueista (Kokoomus ja sosiaalidemokraatit) vaativat kaupankäynnin rajoittamista ja asiainhoitajan vetämistä pois Etelä-Afrikasta.<sup>28</sup> SKDL vaati kaikkien suhteiden katkaisemista Etelä-Afrikkaan.<sup>29</sup>

Kesäkuussa 1985 eduskunnan ulkoasiainvaliokunta suositteli, että hallitus neuvottelisi talouselämän kanssa, että ne katkaisisivat kaupalliset suhteet Etelä-Afrikkaan. Tämän lisäksi investoinnit Etelä-Afrikkaan esitettiin katkaistaviksi. Pohjoismaiden ulkoministerikokouksessa saman vuoden maaliskuussa esitettiin, että yhteispohjoismaista toimintaohjelmaa laajennettaisiin. Huhtikuussa 1985 Suomen hallituksen kanta oli edelleen, että

---

<sup>26</sup> Heino 1992, 11.

<sup>27</sup> Heino 1992, 10-11.

<sup>28</sup> Heino 1992, 78-79.

<sup>29</sup> Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 23/1985 hallituksen esityksestä laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä.

Suomi asettaisi talouspakotteet ainoastaan, jos YK:n turvallisuusneuvostolta tulisi velvoittava päätöslauselma.<sup>30</sup>

Elokuussa 1985 ulkoasiainministeriö aloitti lain valmistelun, jolla investoinnit Etelä-Afrikkaan oli määrä kieltää. Kimmokkeena asiassa oli, että muut Pohjoismaat olivat jo aloittaneet toimet Etelä-Afrikkaa vastaan. Tarkoitus oli, että Suomen toimet olisi saatu samaan linjaan muiden Pohjoismaiden kanssa. Tuohon aikaan suomalaisella teollisuudella ei kuitenkaan edes ollut investointeja maassa. Ulkoasiainministeriötä syytettiin tekopyhydestä luterilaisen kirkon johdolla.<sup>31</sup>

Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT aloitti lokakuun lopussa 1985 kauppasulun Etelä-Afrikkaan. Tämä käytännössä keskeytti kaiken kaupan Suomen ja Etelä-Afrikan välillä. Suuri syy Suomen boikottipäätöksen koskien Etelä-Afrikkaa, oli solidaarisuuspyyntö. Avunpyyntöjä Suomelle tuli Etelä-Afrikasta sekä muilta Pohjoismaisilta ja kansainvälisiltä ammattiyhdistysliikkeiltä. AKT:n silloisen puheenjohtajan Risto Kuisman mukaan, Suomessa, maan poliittinen johto mukaan luettuna, esiintyi kaksinaamaisuutta. Kuisman mukaan ”sanoja oli, muttei tekoja”.<sup>32</sup> AKT:n päättäessä syksyllä 1985, että he eivät käsittele Etelä-Afrikan kauppaan liittyviä tavaroita, Suomen ja Etelä-Afrikan välisen kaupan arvo oli 700 miljoonaa markkaa vuodessa. AKT:n masinoima boikotti vaikutti todella merkityksellisesti Suomen ja Etelä-Afrikan välisen kaupan määrään. Boikotti alkoi lokakuussa 1985 ja vuoden loppuun mennessä maiden välinen kauppa oli supistunut 96 prosenttia. Boikottitoimet eivät ainoastaan rajoittuneet maamme rajojen sisäpuolelle, vaan yhtäaikaiset boikottitoimet olivat voimassa syksyllä 1985 Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa.<sup>33</sup>

Sen jälkeen, kun yhteispohjoismaista toimintaohjelmaa oli päivitetty lokakuussa 1985, Suomen hallitus antoi marraskuussa lakiehdotuksen Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä<sup>34</sup>, mikä merkitsi muutosta Suomen ulkopoliitikassa. Suomi päätti edetä yksipuolisissa sanktioissa Etelä-Afrikkaa kohtaan, vaikka YK:n turvallisuusneuvosto oli ainoastaan suositellut toimia. Aikaisempi kanta Suomella oli, että se ei asettaisi taloudellisia sanktioita ilman turvallisuusneuvoston sitovaa päätöstä. Päätökseen vaikutti

---

<sup>30</sup> Heino 1992, 79-80.

<sup>31</sup> Heino 1992, 82-83.

<sup>32</sup> Kuisma, Risto (1994) *Tilinpäätös*. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä, 272-273.

<sup>33</sup> Kuisma 1994, 274-275.

<sup>34</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä 233/1985.

muiden Pohjoismaiden lainsäädännöllinen eteneminen asiassa. Yhteispohjoismaisen ohjelman mukaisesti lainat, investoinnit ja takuut Etelä-Afrikalle kiellettiin. Laki eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä (1104/85) hyväksyttiin eduskunnassa ja se tuli voimaan 1.1.1986. Laki ei kieltänyt kaupankäyntiä Etelä-Afrikan kanssa, vaan se kielsi taloudelliset liiketoimet, jotka olivat käytännössä mitättömiä tai olemattomia.<sup>35</sup>

Kalevi Sorsan IV hallitus – jossa mukana olivat SDP, Keskusta, RKP ja SMP<sup>36</sup> – valmisteli kesällä 1986 kaupan katkaisemista Etelä-Afrikan kanssa. Asiaan vaikutti eduskunnan painostus ja muiden Pohjoismaiden sanktiolakien valmistelu. Hallitus myös vetosi saman vuoden kesäkuussa talouselämän edustajiin, että yritykset lopettaisivat kaiken kaupan Etelä-Afrikan kanssa. Ulkoasiainministeri Paavo Väyrysen mukaan Suomi oli ”ensimmäisen junan toisessa vaunussa” Etelä-Afrikkaan kohdistettujen sanktioiden osalta. Heimon mukaan Väyrysen lausunto kuvasi, kuinka Suomen ulkoasiainministeriön ja hallituksen päätökset Etelä-Afrikan politiikasta olivat todellisuudessa muiden Pohjoismaiden päättämiä.<sup>37</sup>

Alkusyksystä Pohjoismaiden ulkoministerikokouksessa maat ilmoittivat olevansa valmiita aloittamaan kauppasaarron vuoden 1987 alussa. Ruotsi empi vielä päivämäärän kanssa, vaikka se halusikin toimia yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa. Pohjoismaiden toive oli, että muut maat seurasivat perässä, jolloin myös YK:n turvallisuusneuvosto reagoisi määräämällä tehokkaat sanktiot. Pohjoismaiden toive ei kuitenkaan toteutunut. Keväällä 1987 Yhdysvallat ja Iso-Britannia YK:ssa estivät veto-oikeudellaan pakollisten kauppasanktioiden asettamisen. Pohjoismaista viimeisenä Suomi toi julkisuuteen boikottia koskevan lainsäädännön toukokuussa 1987. Hallituksen esitys esiteltiin Holkerin sinipunahallituksen toimesta, mutta sen rooli sen valmistelussa oli pieni. Suurin rooli aloitteen valmistelussa oli ollut edellisen hallituksen aikana ulkoasiainministeriöllä. Se oli myös yhteisessä linjassa muiden Pohjoismaiden kanssa. Laki tuli voimaan samaan aikaan Ruotsin kanssa 1.7.1987. Se kielsi kaiken kaupan Suomen, Etelä-Afrikan ja Namibian välillä.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Heino 1992, 85-86.

<sup>36</sup> Jussila, Osmo – Hentilä, Seppo – Nevakivi, Jukka (2006) *Suomen poliittinen historia 1809-2006*. WSOY Oppimateriaalit Oy, Helsinki, 370.

<sup>37</sup> Heino 1992, 89-90.

<sup>38</sup> Heino 1992, 90-94.

### 2.3 Suomen pakotepolitiikka ennen apartheidin vastaisia pakotteita

Ennen apartheidia ja Etelä-Afrikkaa kohdistettuja talouspakotteita, vuosien 1919 ja 1984 välillä, Suomi oli asettanut talouspakotteet vain kaksi kertaa toiselle valtiolle. Kohteena olivat aina yksittäiset valtiot ja niiden kannustimina olivat olleet ulko- ja turvallisuuspoliittiset seikat. Ensimmäisen kerran Suomi osallistui pakotteisiin Kansainliiton jäsenenä. Vuodet olivat 1935-1936 ja kohteena oli Etiopian miehittänyt Italia. Jälkimmäinen tapaus oli puolestaan YK:n jäsenenä Etelä-Rhodesiaa kohtaa vuosina 1966-1979. Tämän lisäksi Suomi oli ollut osallisena rajoituksiin, joilla on estetty ase- ja sotatarvikevientä yksittäisiin maihin. Kyseisiä tapauksia oli ollut puolenkymmentä ja ne ovat perustuneet kansainvälisiin päätöksiin tai suosituksiin.<sup>39</sup>

Syitä sille, miksi Suomi ei ollut turvautunut erilaisiin pakotteisiin, ennen apartheidia, on muutamia. Ensiksikin Suomen käymä kauppa ulkomaiden kanssa ei muodosta merkittävää osaa maailmankaupasta. Näin ollen Suomelle vienti- ja tuontirajoitukset eivät ole tehokas keino ulkopolitiikan välineenä. Pakotepolitiikka on toimiva keino erityisesti suurvalloille. Suurvallat liittolaisineen ovatkin pääasiallisia pakotepolitiikkaan turvautuvia maita. Suurvallan pakotepolitiikka on uskottava keino, koska sen kohteeksi joutuminen tarkoittaa tuntuva diplomattista ja taloudellista iskuja. Suurvallalle eivät ole myöskään ongelma mahdolliset vastatoimet (esim. taloussaarto), joita kohdema saattaa asettaa. Suomea rajoittaa myös kansallinen lainsäädäntö ja kauppapoliittiset sitoumukset vienti- ja tuontirajoitusten asettamisessa. Suomi on myös pyrkinyt pysymään suurvaltaristiriitojen ulkopuolella. Yksipuoliset pakotteet eivät olisikaan palvelleet tätä tarkoitusta. Pakotteiden käyttämisessä on myös muita riskejä Suomen kaltaiselle maalle, jolle ulkomaankauppa on kansantaloudellisesti merkittävä. Pakotteiden asettaminen voi johtaa työttömyyteen vientiteollisuudessa, vientitulojen vähenemiseen tai vientimarkkinoiden lopulliseen menetykseen. Pakotteiden asettaminen merkitsee kuitenkin yleensä myös varmasti vastatoimien kohteeksi joutumisen. Näiden syiden takia Etelä-Afrikkaa koskeviin kattaviin talouspakotteisiin ei ryhdytty vuosikymmeniin. Suomen kansainvälisten talouspakotteiden asettamiseen vaikuttaa myös lähes aina kansainväliset sopimusvelvollisuudet sekä monenkeskinen yhteistyö.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Koskenniemi 1994, 9-10.

<sup>40</sup> Koskenniemi 1994, 10-11.

## 2.4 Pakotteet Etelä-Afrikkaa kohtaan

Vaikka Etelä-Afrikan harjoittama rotuerottelu tuomittiin YK:ssa laajasti, valtiot eivät päässeet yhteisymmärrykseen kansainvälisistä toimista, joilla Etelä-Afrikan hallitus olisi saatu luopumaan rotuerottelupolitiikasta. YK:hon kohdistui 1960-luvulta Etelä-Afrikasta (erityisesti ANC:n taholta) lähtien painetta siitä, että maa eristettäisiin kansainvälisesti talouspakotteiden avulla. Länsimaat eivät kuitenkaan toimineet näin. Ne näkivät mahdollisena rajoitetut pakotteet. Välillä puolestaan pakotteita vastustettiin ja pyrittiin ns. rakentavan myötävaikuttamisen strategiaan. Kansainvälinen asenne Etelä-Afrikan harjoittamaan politiikkaan on myös vaihdellut. 1970-luvulla läntiset teollisuusvallat eivät halunneet katkaista välejänsä Etelä-Afrikkaan, koska kokivat sen olevan geostrategisesti tärkeänä liittolaisena sekä mineraalituottajana. Asenne kuitenkin muuttui 1980-luvulla ja vuosikymmenen puolivälissä talouspakotteet alettiin nähdä mahdollisuutena.<sup>41</sup>

Apartheidin vastaiseen taisteluun kuului monien uudistusten aikaansaaminen. Pakotteet, joilla uudistuksiin pyrittiin, olivat taloudellisia, strategisia ja sosiaalisia. Strategisiin sanktioihin kuului esimerkiksi aseiden viennin estäminen Etelä-Afrikkaan. Taloudellisiin sanktioihin kuului kauppapakotteet ja investointikiellot. Sosiaalisia sanktioita olivat muun muassa diplomaattinen eristäminen ja erilaiset urheiluelämää koskevat rajoitteet. Tavoitteita – joihin sanktioilla pyrittiin – olivat muun muassa rauhan saaminen Etelä-Afrikkaan, rotusyrjinnän lopettaminen ja yhtäläisten poliittisten oikeuksien toteutumisen edistäminen. Apartheidin vastainen liike, yhdessä pakotteiden kanssa, antoi poliittista ja taloudellista painetta vallassa olleelle Kansallispuolueelle aloittaa neuvottelut ulkoparlamentaarisesta opposition kanssa sekä poistaa apartheid-lait. Sanktiot, joihin kuului erilaisia sosiaalisia, taloudellisia ja strategisia tasoja, olivat heikentämässä hallinnon kykyä ylläpitää rotuerottelujärjestelmää. Apartheid-järjestelmän heikentämisen lisäksi sanktiot aiheuttivat kuitenkin myös vastatoimia. Valkoisten äänestäjien keskuudessa eristäytymisen henki kasvoi, yhteiskunta ja hallinto militarisoituivat sekä tuonnan korvaava maan oma teollisuus lisääntyi ja kehittyi.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Koskenniemi 1994, 102-103.

<sup>42</sup> Klotz, Audie (1999) *Making Sanctions Work: Comparative Lessons*. Teoksessa *How Sanctions work – Lessons From South Africa*. Toimittanut Crawford, Neta C. & Klotz, Audie. MACMILLAN PRESS LTD, London, 264-266.

Strategiset sanktiot (muun muassa aseidentuontikielto), olivat vaikuttamassa siihen, että Etelä-Afrikan sotilaallinen kyky heikkeni ja samalla se rajoitti maan tärkeimpiä liittoutumia. Sanktiot eivät kuitenkaan heikentäneet maata niin paljon, että se ei olisi pysynyt alueellisesti vahvana sotilaallisesti. Strategiset sanktiot eivät saaneet maata tukeutumaan neuvotteluihin, vaan vaikutus oli päinvastainen: ne tekivät Etelä-Afrikasta aggressiivisemmän ja eristyneemmän. Maan aggressiivinen politiikka eteläisen Afrikan alueella kasvatti kansainvälistä apartheidin vastaista rintamaa.<sup>43</sup>

Taloudelliset sanktiot puolestaan loivat enemmän kotimaisia ja ulkomaisia kannustimia yhteiskunnan uudistamiselle, kuin strategiset. Yksityiset ja julkiset talousinstituutiot Etelä-Afrikassa alkoivat vaatia taloudellisia ja poliittisia uudistuksia, kun osakkeenomistajien ja kuluttajien paine kasvoi. Myös sijoittajien luottamus alkoi laskea. Etelä-Afrikan hallituksesta tuli haavoittuvaisempi kotimaiselle poliittiselle painostukselle sekä kiihtyneille sanktioille, koska erilaiset taloudelliset sanktiot vaikuttivat talouskasvun heikentymiseen. Hallituksen poliittisia uudistuksia olivat edesauttamassa kotimaisten talousjohtajien tyytymättömyys. Vaikuttamassa olivat toki myös kansainväliset talouspakotteet ja kansallinen velkakriisi.<sup>44</sup>

Sanktiot eivät yksin kaataneet apartheid-järjestelmää, mutta osaltaan ne olivat vaikuttamassa positiivisesti. Taloudelliset sanktiot johtivat siihen, että maan oli pakko neuvotella ulkomaisten pankkien kanssa apartheidin lopettamisesta. Etelä-Afrikan taloudellinen ja poliittinen vaikuttavuus ulkomailla oli rajoittunut johtuen diplomaattisesta eristyksestä. Sosiaaliset pakotteet heikensivät alueen legitimitettä. Kun muut maat eivät tunnustaneet bantustanien itsenäisyyttä, apartheidin perimmäinen idea rappeutui. Aseiden tuontikielto vaikutti maan sotilaalliseen kykyyn. Etelä-Afrikka oli etenkin sosiaalisesti ja taloudellisesti haavoittuvainen. Kollektiivisesti Etelä-Afrikkaan kohdistetut sanktiot vaikuttivat maan hallituksen kykyyn puolustaa valkoisen vähemmistön ylivaltaa. Ulkomainen paine oli vaikuttamassa siihen, että Etelä-Afrikan hallitus aloitti neuvottelut maan valtaväestön edustajien kanssa. Rotuerottelujärjestelmän perusteet alkoivat heikentyä ja maan talouden tilanne tummua, koska ideologiset ristiriidat vaikuttivat siihen

---

<sup>43</sup> Klotz 1999, 267.

<sup>44</sup> Klotz 1999, 267-268.

osana sosiaalisia pakotteita. Mikään sanktioista ei yksin kaatanut apartheidia, mutta niiden vaikutus oli yhdessä kuitenkin positiivinen.<sup>45</sup>

## 2.5 Pohjoismainen viitekehys

Pohjoismaat päättivät aloittaa yhteistyön toimissaan Etelä-Afrikkaa vastaan vuonna 1978. Maat muodostivat yhteispohjoismaisen toimintaohjelman Etelä-Afrikkaa vastaa, koska Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto ei onnistunut luomaan tehokkaita toimenpiteitä asiassa. Ensimmäinen yhteinen toimenpide Pohjoismailta oli kehoitus siitä, että uusia investointeja ei kohdistettaisi Etelä-Afrikkaan. Toimenpiteellä ei ollut kuitenkaan suurta vaikutusta.<sup>46</sup> 1950-luvulta alkaen Suomi rakensi kansainvälistä asemaansa myös osana Pohjoismaista ryhmää.<sup>47</sup> Pohjoismaiden välisen yhteistyön perusta ulottuu kuitenkin pitkälle historiaan ja yhteiseen kulttuuriperintöön. Edelläkävijöinä pohjoismaiselle 1900-luvun yhteistyölle pidetään 1400-luvun Kalmarin unionia ja 1800-luvun skandinavismia. Ajanjaksoa maailmansotien välissä puolestaan pidetään yhteistyön esivaiheena.<sup>48</sup>

Vuoden 1945 jälkeen pohjoismaisella yhteistyöllä on ollut ainakin kolme eri osa-aluetta. Ensimmäinen niistä on virallinen institutionaalinen ulottuvuus. Siihen kuuluu Pohjoismaiden neuvosto ja Pohjoismaiden ministerineuvosto. Toinen yhteistyöalue oli toisinaan tapahtuva hallitusten välinen epävirallinen yhteistyö. Tämä yhteistyömuoto oli kyseessä, kun tarvittiin ja laadittiin tarkkoja sisäisiä ja ulkoisia pohjoismaisia menettelytapoja esimerkiksi Yhdistyneitä kansakuntia varten. Kolmanteen ulottuvuuteen kuuluu suuri määrä yksityisiä ja julkisia monikansallisia verkostoja ja organisaatioita.<sup>49</sup> Menestyksekkäintä pohjoismainen yhteistyö olikin juuri YK:ssa ja sen eri elimissä.<sup>50</sup> On myös mahdollista löytää neljäs ulottuvuus, joka on hallitusten välinen halu laajentaa ja vahvistaa virallista pohjoismaista yhteistyötä talouden ja turvallisuuden saralla. Yhteispoh-

---

<sup>45</sup> Klotz 1999, 268.

<sup>46</sup> Heino 1992, 10.

<sup>47</sup> Blomberg, Jaakko (2011) *Vakauden kaipuu – Kylmän sodan loppu ja Suomi*. WSOY, EU, 51.

<sup>48</sup> Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani (1993) Lähialuepolitiikan tuleminen. Teoksessa *Johdatus Suomen ulkopoliittikkaan – Kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen*. Toimittanut Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani. Tammer-Paino Oy, Tampere, 236.

<sup>49</sup> Olesen, Thorsten Borring & Starng, Johan (2016) European challenge to Nordic institutional cooperation: Past, present and future. Teoksessa Strang, Johan (toim.) *Nordic Cooperation – A European region in transit*. Routledge, New York & London, 28.

<sup>50</sup> Götz, Norbert & Haggren, Heidi (2009) Introduction – Transnational Nordic alignment in stormy waters. Teoksessa Götz, Norbert (toim.), Haggren, Heidi (toim.) *Regional Cooperation and International Organizations – The Nordic model in transnational alignment*. Routledge, London, 17.



joismainen talousalue NORDEK oli muun muassa tällainen suuren luokan suunnitelma maiden välillä. Hanke ei kuitenkaan koskaan toteutunut.<sup>51</sup>

Olesenin ja Strangin mukaan tutkimuskirjallisuus määrittelee usein pohjoismaisen yhteistyön kylmän sodan aikana verkostoja suosivaksi ja käytännölliseksi toiminnaksi, jossa instituutiot eivät olleet suuressa roolissa.<sup>52</sup> On myös sanottu, että erityisesti kylmän sodan aikaiseen tilanteeseen Pohjoismaiden yhteistyö sopi hyvin.<sup>53</sup> Pohjoismainen yhteistyö oli hallitusten välistä eikä oikeudellinen sitovuus ollut merkittävää. Esimerkiksi vuonna 1952 Pohjoismaiden neuvostoa ei perustettu virallisella kansainvälisellä sopimuksella, vaan jokainen pohjoismaa hyväksyi sen oikeudellisesti. Suomi liittyi kyseiseen neuvostoon 1955.<sup>54</sup> Kyseinen neuvoston perustamisen syy oli, että se olisi toiminut jäsenmaiden kansanedustuslaitosten yhteistyöfoorumina.<sup>55</sup> Ensimmäisen kerran pohjoismainen institutionaalinen yhteistyö sai pohjakseen kansainvälisen sopimuksen vuonna 1962, kun Helsingin yhteistyösopimus solmittiin. Kyseinen sopimus ei kuitenkaan ollut vielä kovinkaan sitova muotoilultaan. Se ei myöskään edustanut suuria ylikansallisia tavoitteita. Pohjoismaiden erilaiset asemat kylmän sodan aikana rajoittivat Pohjoismaiden virallista ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä. Ruotsi ja Suomi pysyttelivät puolueettomina, kun taas Norja, Islanti ja Tanska kuuluivat NATOon. Tämän lisäksi Suomi joutui huomioimaan suhteensa Neuvostoliittoon. Näin ollen Pohjoismaiden neuvostossa ja Pohjoismaiden ministerineuvostossa turvallisuusasiat eivät voineet olla virallisesti käsiteltävinä.<sup>56</sup>

Pohjoismaiden neuvosto ja Pohjoismaiden ministerineuvosto muodostivat maiden välille tärkeän kokoontumispaikan sekä forumin, jossa sopia politiikan täytäntöönpanosta. Vuosittaiset Pohjoismaiden neuvoston kokoontumiset olivat keskeisimpiä poliittisia tilaisuuksia aina 1970-luvun loppupuolelle. Näihin tilaisuuksiin osallistui Pohjoismaiden johtavat poliitikot, ministerit ja oppositiojohtajat. Myös median huomio oli taattu. Pohjoismaiden neuvosto ja Pohjoismaiden ministerineuvosto olivat vaikuttamassa poliittisen keskustelun pohjoismaistumiseen (*Nordification*) sekä edistämässä Pohjoismai-

---

<sup>51</sup> Olesen & Strang 2016, 28.

<sup>52</sup> Olesen & Strang 2016, 29.

<sup>53</sup> Strang, Johan (2016) Introduction: The Nordic Model of transnational cooperation? Teoksessa Strang, Johan (toim.) *Nordic Cooperation – A European region in transit*. Routledge, New York & London, 2.

<sup>54</sup> Olesen & Strang 2016, 29.

<sup>55</sup> Hentilä, Seppo; Krötzl, Christian; Pulma, Panu (2002) *Pohjoismaiden historia*. Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu, 339.

<sup>56</sup> Olesen & Strang 2016, 29.

den hallitusten, parlamentaarikkojen ja virkamiesten välistä ideoiden vaihtamista. Vaikka pohjoismaisten instituutioiden budjetit eivät olleet kovinkaan suuria, ne olivat tarpeeksi merkityksellisiä eri sektoreille, eritoten Pohjoismaiden ministerineuvoston perustamisen jälkeen 1971. Näitä sektoreita olivat tiede, kulttuuri, kauppa, teknologia ja sijoitusten edistäminen.<sup>57</sup>

Pohjoismaisen ryhmän lisäksi tärkein viiteryhmä Suomelle oli puolueettomat maat. Ulkopoliittikan ja kansainvälisen aseman vahvistamisessa molemmat viiteryhmät olivat Suomelle merkityksellisiä. Puolueettomia maita Suomen lisäksi olivat Ruotsi, Sveitsi ja Itävalta. YK-foorumit olivat paikka, joihin pohjoismainen yhteistyö keskittyi. Pohjoismaisissa kokouksissa asialistalla olivat myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökysymykset.<sup>58</sup>

1950-luvulta lähtien Pohjoismaiden ministerit alkoivat kokoontua epäsäännöllisesti sen lisäksi, että Pohjoismaiden neuvosto oli toiminnassa. 1952 perustetun Pohjoismaiden neuvoston lisäksi vuonna 1971 perustettiin Pohjoismaiden ministerineuvosto. Tämän lisäksi Pohjoismaiden ulkoministerit ja -ministeriöt olivat läheisessä kanssakäymisessä koko kylmän sodan ajan. Yhtenä ryhmänä esiintyminen oli Pohjoismaille tärkeää, vaikka monissa asioissa ei vallinnutkaan yksimielisyys. Kansainvälisissä järjestöissä, kuten YK:ssa, Pohjoismaat esiintyivät aina ryhmänä, jos mielipiteet olivat yhteneväisiä. Kysymykset, jotka olivat YK:n asialistalla, koettiin tärkeiksi. Suomen länsimaiselle identiteetille pohjoismaisuus oli tärkeä merkki ja samalla se oli väline määrittellä Suomen asemaa idän ja lännen välissä sijaitsevana länsimaana. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tapahtunut yhteistyö Pohjoismaiden välillä oli kylmän sodan aikana Suomelle äärimmäisen tärkeää.<sup>59</sup>

1980-luvun loppua kohti tullessa kylmän sodan jännitys alkoi vähenemään ja sillä oli myös merkitystä Pohjoismaille. Maiden ulkoministerien ja ulkoministeriöiden virkamiesten yhteistyön merkitys alkoi kasvamaan. Tämä johtui muun muassa varustelukehityksestä ja siitä, että Pohjois-Euroopasta muodostui kylmän sodan varustelukehityksen tärkeimmistä alueista. Näin ollen oli tärkeää, että Pohjoismaat pyrkivät yhdessä vaikuttamaan alueen kehittämiseen. Pohjoismaainen rintama koettiin Suomen ulkoasiainministeriössä todella tärkeänä ja panostamisen arvoisena. 1980-luvun lopulla pohjoismaisissa

---

<sup>57</sup> Olesen & Strang 2016, 29-30.

<sup>58</sup> Blomberg 2011, 75-76.

<sup>59</sup> Blomberg 2011, 76-77.

ministerikokouksissa käsiteltiin paljon asioita, jotka olivat kansainvälisen yhteisön käsiteltävien asioiden listalla. YK:ssa keskiössä olivat kolmannen maailman asiat, joka puolestaan vaikutti myös siihen, että ne olivat myös pohjoismaisissa ulkoministerikokouksissa asialistalla. Pohjoismaiden yhteisesiintymiset – etenkin YK:ssa – palvelivat Pohjoismaiden yhteistä toimintaa. Pohjoismaiden yhteiset esiintymiset kansainvälisillä foorumeilla toivat esille niiden omaa arvomaailmaa, joka oli ainutlaatuista maailmassa. Pohjoismaiselle ryhmälle esiintymiset olivat mahdollisuus säilyttää yhteinen rooli kylmän sodan päättymisen muodostamassa murroksessa. Pohjoismaat alkoivat arvioimaan rooliaan ja yhteistyötään kylmän sodan rakenteiden murtuessa.<sup>60</sup>

Länsieurooppalaisen integraatiokehityksen ja muuttuvan suurvaltapoliittisen tilanteen seurauksena pohjoismainen yhteistyö oli muutospaineiden alla 1990-luvun alussa. Erillinen pohjoismainen identiteetti alkoi heiketä, kun talousongelmien vuoksi pohjoismaisen hyvinvointivaltion malli alkoi rapistua. Toinen syy löytyi Euroopan integroitumisesta, joka houkutti Pohjoismaita. Pohjoismaiselle yhteistyölle muodostui ulkopoliittisia haasteita, kun Eurooppa alkoi yhdyntä, Baltian maat itsenäistyä ja Itämeren alue avautua. Pohjoismaisuuden aate ei ollut enää niin vetovoimainen. Pohjoismaisen yhteistyön jatkoa täytyi miettiä, kun maat määrittelivät omaa asemaansa suhteessa Euroopan yhteisöön. Maiden välistä yhteistyötä edelleen arvostettiin, mutta samalla arvosteltiin entistä enemmän yhteistyön byrokratisoitumista ja kangistumista.<sup>61</sup>

## **2.6 Pohjoismaiden kanta Etelä-Afrikan kysymyksessä**

Vuodesta 1962 aina 1970-luvun loppupuolelle saakka Pohjoismaiden virallinen Etelä-Afrikan politiikka pysyi muuttumattomana. Vuonna 1962 Pohjoismaiden ulkoministerit tekivät päätöksen politiikasta, jota noudatettiin miltei kaksikymmentä vuotta. Sen mukaan pakotteet Etelä-Afrikkaa kohtaan olivat hyödyttömiä, jos niihin eivät osallistuneet Ranska, Yhdysvallat ja Iso-Britannia, jotka olivat Etelä-Afrikan tärkeimmät kauppakumppanit. Näin ollen Pohjoismaat eivät soveltaneet YK:n yleiskokouksen päätöslauselmia, vaan odottivat, että YK:n turvallisuusneuvosto tekisi velvoittavan päätöksen.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Blomberg 2011, 77-78.

<sup>61</sup> Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani 1992, 237.

<sup>62</sup> Morgenstierne, Christopher (2003) *Denmark and National Liberation in Southern Africa*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 99.

Etelä-Afrikan kysymys nousi Pohjoismaiden ulkoministerikokouksen keskiöön elokuussa 1976, sen jälkeen, kun kansanousu Sowelossa oli tukahdutettu väkivaltaisesti. Kokouksessa ulkoministerit hyväksyivät viiden kohdan ohjelman koskien Etelä-Afrikkaa. Tavoitteena oli saada voimaan YK:n viitekehyksessä kansainvälinen ja tehokas pakotepolitiikka. Vuonna 1977 YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi päätöslauselman, joka kielsi aseidenviennin Etelä-Afrikkaan. Myös Suomi näin ollen kielsi kaikkien sotatarvikkeiden viennin maahan joulukuussa 1977.<sup>63</sup>

Maaliskuussa 1977 Pohjoismaiden ulkoministerit kokoontuivat Reykjavikissa. Kokouksessa sovittiin Etelä-Afrikan politiikan suuntaviivoista. Ministerit totesivat muun muassa toiveensa talouspakotteista Etelä-Afrikkaa kohtaan sekä siitä, että YK:n turvallisuusneuvosto päättäisi kieltää uusien ulkomaisten investointien tekemisen Etelä-Afrikkaan. Konkreettisiin tekoihin ei yhteisestä kannanotosta huolimatta ryhdytty.<sup>64</sup>

Pohjoismaiden ulkoministerikokouksessa maaliskuussa 1978 hyväksyttiin yhteispohjoismainen toimintaohjelma Etelä-Afrikkaa vastaan.<sup>65</sup> Oslossa pidetyssä kokouksessa sovittiin, että uudet pohjoismaiset investoinnit Etelä-Afrikkaan estettäisiin sekä pohjoismaisten yritysten kanssa tulisi neuvotella, että ne vähentäisivät tuotantoaan Etelä-Afrikassa. Myös urheilu- ja kulttuurikontaktit tuli lopettaa. Myös rotuerottelun uhreille, vapautusliikkeille ja pakolaisille myönnettävää tukea oli määrä kasvattaa. Yhteispohjoismainen toimintaohjelma kattoi ainoastaan osan suhteista Etelä-Afrikkaan. Kyseessä ei ollut suhteiden määrittäminen lainsäädännön kautta, eikä siinä mainittu lainkaan kaupankäyntiä Etelä-Afrikan kanssa. Toimintaohjelma oli tarkoitettu yksityiselle puolelle ja yrityksille, ei niinkään toteuttavaksi valtioiden toimesta. Toimintaohjelma oli Pohjoismaiden tasolta ensimmäinen kerta, kun ne ikään kuin ohittivat YK:n velvoitteet. Samalla se oli osoitus Etelä-Afrikalle, että länsimaista löytyi valmiutta kaupallisiin sanktioihin. Toimintaohjelma oli samaan aikaan kuitenkin osoitus siitä, että Pohjoismaat eivät uskoneet pakotteisiin, jotka olisivat olleet ainoastaan heidän asettamiaan. Pakotteet olisivat ainoastaan vaikuttaneet Pohjoismaiden omaan kaupankäyntiin ja teollisuuteen negatiivisesti. Etelä-Afrikalle merkitys ei olisi ollut suuri.<sup>66</sup> Toimintaohjelmassa myös sovittiin, että Etelä-Afrikan kansalaiset tarvitsisivat viisumit Pohjoismaihin saapuessa. Tämä ei koskenut Suomea, koska viisumipakko eteläafrikkalaisille oli jo voimassa.

---

<sup>63</sup> Heino 1992, 60-61.

<sup>64</sup> Morgenstierne 2003, 99-100.

<sup>65</sup> Heino 1992, 61.

<sup>66</sup> Morgenstierne 2003, 100-101.

Muutenkaan toimintaohjelmalla ei ollut suurta arvoa Suomelle, koska maan yrityksillä ei ollut tuotantoa Etelä-Afrikassa. Urheilukontaktit oli myös katkaistu jo aiemmin. Suomelle yhteis pohjoismainen toimintaohjelma oli päätös vuosikymmenen kestäneelle keskustelulle aiheesta. Muille Pohjoismaille toimintaohjelma tarkoitti toiminnan tehostumista Etelä-Afrikan kysymyksessä.<sup>67</sup>

Pohjoismaiden keskuudessa alkoi vahvistua 1980-luvun puolivälissä tahto siitä, että maat ryhtyisivät rinnakkain yksipuolisiin kauppapakotteisiin Etelä-Afrikkaa vastaan.<sup>68</sup> Maailman kiinnostus Etelä-Afrikkaa kohtaan kasvoi vuonna 1985, kun tilanne maassa paheni. Pohjoismaiden ulkoministerikokouksessa maaliskuussa 1985 päätettiin seitsemän vuoden takaisen toimintaohjelman päivittämisestä. Aloitteentekijänä asiassa oli Norja. Keskustelu Norjassa kiihtyi Arkkipiispa Desmond Tutun voitettua joulukuussa 1984 Nobelin rauhanpalkinnon. Aloitteen tarkoituksena oli, että Pohjoismaat toimisivat Etelä-Afrikan kysymyksessä erilaisin toimin, sillä välin, kun samaan aikaan pyrittäisiin aikaansaamaan kansainvälisiä aloitteita asiassa. Uusi suunnitelma ei sisällöltään eronnut juurikaan vuoden 1978 toimintaohjelmasta. Uusi toimintaohjelma hyväksyttiin ulkoministerien seuraavassa kokouksessa saman vuoden lokakuussa. Ohjelma oli tärkeä poliittinen osoitus siitä, että kaikki Pohjoismaat olivat valmiita sopimaan toimista sekä julistamaan toiveen tehokkaista ja pakollisista sanktioista. Toimintaohjelma kielsi aseidenviennin Etelä-Afrikkaan (YK:n turvallisuusneuvoston päätös) sekä pohjoismaiset luotonannot ja investoinnit. Yksityisiä yrityksiä vaadittiin vähentämään kaupankäyntiä ja tuotantoaan Etelä-Afrikassa. Viisumisäädöksiä kiristettiin, kuten myös kontakteja tieteen, kulttuurin ja urheilun alalla.<sup>69</sup> Tanska kielsi kaupan Etelä-Afrikan kanssa lailla toukokuussa 1986.<sup>70</sup> Norjassa hyväksyttiin laki, joka kielsi osan kaupasta maiden välillä marraskuussa 1986. Annettu laki oli täynnä porsaanreikiä ja se mahdollisti kaupan jatkumisen suurimalla osasta aloja.<sup>71</sup> Ruotsi kielsi kaupan maiden välillä 1.7.1987.<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> Heino 1992, 62-64.

<sup>68</sup> Vetlesen, Vesla (2000) Trade Union Support to the Struggle Against Apartheid: The Role of the Norwegian Confederation of Trade Unions. Teoksessa *Norway and National Liberation in Southern Africa*. Toimittanut Linne Eriksen, Tore. Nordiska Afrikainstitutet, Stockholm, 350.

<sup>69</sup> Morgenstjerne 2003, 115.

<sup>70</sup> Heino 1992, 88.

<sup>71</sup> Linne Eriksen, Tore & Kristensen Krokan, Anita (2000) "Fuelling the Apartheid War Machine": A Case Study of Shipowners, Sanctions and Solidarity Movements. Teoksessa *Norway and National Liberation in Southern Africa*. Toimittanut Linne Eriksen, Tore. Nordiska Afrikainstitutet, Stockholm, 206-207.

<sup>72</sup> Sellström, Tor (2002) *Sweden and National Liberation in Southern Africa – Volume II: Solidarity and Assistance 1970-1994*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 784.

## 2.7 Suomen kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka

Suomi tahtoi pysyä kylmän sodan aikana suurvaltojen kiistojen ulkopuolella. Kansainvälisillä foorumeilla Suomi esiintyi pidättyvästi käsiteltäessä yksittäisissä maissa tapahtuvia ihmisoikeusloukkauksia. Ihmisoikeuspolitiikassa Suomen profiili oli muita Pohjoismaita varovaisempi.<sup>73</sup> 1980-luvun lopusta lähtien kansainväliset ihmisoikeuskysymykset ovat olleet aiempaa näkyvämmässä roolissa Suomen ulkopoliitikassa. Aikaisemmin Suomi keskittyi pääosin yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa kansainvälisen normiston ja yhteistyön lisäämiseen YK:n sisällä. Kyse ei ollut siitä, etteivätkö ihmisoikeudet ja niiden arvostaminen olleet Suomelle tärkeitä kylmän sodan aikana. Passiivisuus ihmisoikeuskysymyksissä liittyi idän ja lännen välisiin suhteisiin. Niitä käytettiin välikappaleena idän ja lännen välisessä kiistelyssä. Suomen matala profiili johtui sekä puolueettomuuspolitiikasta että ystävällisten suhteiden vaalimisesta itänaapuriiin. Neuvostoliitolle ihmisoikeuskysymykset olivat hankala asia. Näin ollen kylmän sodan maailmassa Suomen oli erittäin vaikea profiloitua näkyvästi ihmisoikeuskysymyksissä. Kylmän sodan jälkeen ihmisoikeudet nousivat Suomen ulkopoliitikassa tärkeimpien tavoitteiden joukkoon.<sup>74</sup>

Pohjoismaiden välinen yhteistyö kylmän sodan aikana oli särkemässä Suomen ulkopoliittista pidättyvyyttä. Pohjoismaiset parlamentaarikot eivät aina pidättyneet Pohjoismaiden neuvoston kokouksissa ottamasta kantaa kansainvälisiin kiistakysymyksiin tai ulko- ja turvallisuuspoliittisiin teemoihin, vaikka lähtökohtaisesti ulkopoliittikka olikin suljettu Pohjoismaiden neuvoston ulkopuolelle. Pohjoismaiden ulkoministerikokoukset tarjosivat Suomelle mahdollisuuden osallistua yhteisiin pohjoismaisiin kannanottoihin ihmisoikeuskysymyksissä, joihin se ei yksin – oman linjansa – mukaisesti olisi ryhtynyt. Hallitusten välisessä yhteistyössä esiintyi myös erimielisyyttä Suomen muita pidättyväisemmän linjan takia 1990-luvun alkuun saakka. Ennustettava ja johdonmukainen käyttäytyminen oli tärkeässä roolissa Suomen puolueettomuuspolitiikassa. Tämä johti siihen, että ihmisoikeuskysymyksissä oli noudatettava varovaista ja pidättyvää politiikkaa. Ihmisoikeuskysymysten ei katsottu soveltuvan ulkopoliittisen aktiivisuuden kohteeksi. Suomen ulkopoliittinen doktriini, jota myös Paasikiven-Kekkonen linjaksi on kutsuttu, määritteli vielä presidentti Koiviston ensimmäisen kauden toimia. Toisesta kaudesta

---

<sup>73</sup> Laajan turvallisuuden ulottuvuuksia – Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopoliittikka. Ulkoasiainministeriö, Frenckell, Helsinki 1999, 6.

<sup>74</sup> Luoto, Jari (1997) *Ulkopoliittikka ja ihmisoikeudet, Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan murroskausi 1985- 1995*. Gaudeamus, Tampere, 12-13.

eteenpäin muutokset Euroopassa alkoivat kuitenkin vaikuttaa linjan määrittelyyn ja doktriinin muuttumiseen. Todellinen ihmisoikeuspolitiikan murrosaika voidaan ajoittaa vuosiin 1989-1991, jotka päättivät kylmän sodan. Tällöin Itä- ja Keski-Euroopan valtio-sosialistiset järjestelmät sortuivat yksitellen, Saksat yhdistyivät, Neuvostoliitto hajosi, Baltian maat itsenäistyivät ja Jugoslavian hajoaminen alkoi. Kylmän sodan jälkeen 1990-luvulla Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan uudessa määrittelyssä ryhdyttiin korostamaan yhteisöllisiä arvoja ja periaatteita, joiden katsotaan yhdistävän Pohjoismaita ja Euroopan unionin jäsenvaltioita. Samalla ihmisoikeuskysymyksissä tapahtui selvä aktivoituminen, ja yhteistyö ulkoasiainhallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä kasvoi.<sup>75</sup>

Neuvostoliiton hajoaminen ja sen aiheuttamat seuraukset sekä kylmän sodan päättymisen poistivat Suomen ulkopoliitikalta rajoitteita, joilla oli vaikutusta Suomen ihmisoikeuspoliittiseen aktiivisuuteen. Idänsuhteiden muutos ja kylmän sodan päättymisen eivät ole kuitenkaan ainoita tekijöitä Suomen ihmisoikeuspolitiikan aktivoitumiselle. Siihen vaikuttivat myös kansainvälisen toimintaympäristön syvällisemmät muutokset. Suomen ihmisoikeuspolitiikan aktivoitumista tarkasteltaessa ei voida jättää huomiotta sitä muutosta, joka kansainvälisesti tapahtui suhtautumisessa ihmisoikeuskysymyksiin. Yksittäisille ihmisille ja ryhmille kuuluvat oikeudet nousivat kansainvälisissä suhteissa yhdeksi tärkeimmistä kysymyksistä 1980-luvun puolivälin jälkeisessä kehityksessä.<sup>76</sup>

### **3 Suomen kannan muotoutuminen vuosina 1990-1992**

#### **3.1 Suomen ensireaktiot uudistusten alkamiseen Etelä-Afrikassa keväällä 1990**

##### **3.1.1 De Klerkin valinta presidentiksi ja lupaukset myönnytyksistä**

Tammikuussa 1989 Etelä-Afrikan silloinen presidentti Botha sai halvauskohtauksen, jonka seurauksena hän vetäytyi Kansallispuolueen johtotehtävistä helmikuussa. Saman vuoden elokuussa hän menetti paikkansa maan presidenttinä.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Luoto 1997, 69-74.

<sup>76</sup> Luoto 1997, 75.

<sup>77</sup> Thompson 1995, 245.

Bothan seuraajaksi Etelä-Afrikan presidenttinä valittiin uudistusmielinen Frederik Willem de Klerk. Bothaa nuorempi de Klerk ymmärsi paremmin, että ulkomainen ja kotimainen paine edellyttivät muutosta maassa harjoitettuun rotuerottelupolitiikkaan.<sup>78</sup> De Klerkin valinnan aikaan uudistusten kannalla oli myös valtaosa valkoisista: vuonna 1989 yli kaksi kolmasosaa Etelä-Afrikan valkoisista kansaedustajista kannatti reformia.<sup>79</sup>

De Klerk halusi edistää maassa tapahtuvaa muutosta hallitusti ja siten, että hänen puolueensa pysyisi uudistusten eturintamassa. Vaikka valkoisten poliittinen ylivalta oli päätymässä, de Klerk halusi kehittää konstitutionaalisen järjestelmän, joka turvaisi valkoisten aseman Etelä-Afrikassa.<sup>80</sup> Hän ymmärsi, ettei kumpikaan osapuoli – ei apartheidin kannattajat eivätkä vastustajat – pystyisi saavuttamaan täysin toivomansa kaltaista ratkaisua. De Klerkin ollessa vallassa molemmat osapuolet olivat kuitenkin vielä valmiit neuvottelemaan ratkaisusta pattitilanteeseen.<sup>81</sup> De Klerkin mukaan ratkaisusta kannatti-kin neuvotella silloin, kun hänen hallituksellaan oli vielä vahva asema Etelä-Afrikassa.<sup>82</sup>

De Klerkin tavoitteleman rauhanomaisen ratkaisun aikaansaamisen katsottiin käytännössä edellyttävän poliittisten vankien vapauttamista ja muita myönnytyksiä.<sup>83</sup> Uudistukset käynnistyivätkin toden teolla helmikuun toinen päivä 1990, kun de Klerk piti puheen Etelä-Afrikan parlamentissa. Puheessaan de Klerk vakuutti, että hallituksen tärkein tavoite olivat neuvottelut, jossa olisi tarkoitus päästä sopuun uudesta perustuslaista, joka takaisi kaikille eteläafrikkalaisille tasavertaiset oikeudet jokaisella elämäalueella ja kaikille eteläafrikkalaisille annettaisiin äänioikeus. Puheessaan de Klerk ilmoitti toimista, joiden tarkoituksena oli poistaa esteet neuvotteluiden aloittamisen tieltä. ANC:n, PAC:n ja muiden poliittisten organisaatioiden toimintakielto kumottaisiin ja lehdistösensuuri lopetettaisiin. Muita uudistuksia olisivat muun muassa kuolemantuomion poistaminen sekä osan hätätilasäännöistä kumoaminen.<sup>84</sup> Puheessaan de Klerk

---

<sup>78</sup> Thompson 1995, 245.

<sup>79</sup> Beinart 2001, 271-272.

<sup>80</sup> Beinart 2001, 272-273.

<sup>81</sup> Thompson 1995, 245.

<sup>82</sup> Thompson 1995, 245.

<sup>83</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994. The United Nations Publication, New York, 1994, 90-91.

<sup>84</sup> F. W. de Klerk's speech at the opening of the Parliament 2 February 1990, Nelson Mandela Centre of Memory.



ilmoitti myös, että Nelson Mandela tultaisiin vapauttamaan ehdoitta, joskaan tarkkaa päivää Mandelan vapauttamiselle ei ollut vielä päätetty. De Klerk ilmoitti, että viive Mandelan vapauttamisessa olisi väistämätön.<sup>85</sup>

Vaikka de Klerk ei puheessaan vielä ilmoittanut ryhtyvänsä poikkeustilan kumoamiseen tai lakkauttanut apartheid-järjestelmää, de Klerkin puhe otettiin myönteisesti vastaan eri puolilla maailmaa.<sup>86</sup> Myös Suomen ulkopoliittinen johto reagoi nopeasti Etelä-Afrikan tasavallan presidentin de Klerkin pitämään puheeseen parlamentin avajaisissa. Ulkoasiainministeriön ensimmäinen reaktio de Klerkin merkitykselliseen linjapuheeseen oli ulkoasiainministeri Pertti Paasion lausunto puheesta Suomen edustustoille 2.2.1990.<sup>87</sup>

Paasion lausunnon perusteella Suomen ulkopoliittinen johto vaikutti suhtautuvan muutokseen Etelä-Afrikassa optimistisesti, joskin varauksella. Paasion mukaan hallitus otti de Klerkin puheessaan lupaamat uudistukset ANC:n entisen puheenjohtajan ja muiden poliittisten vankien vapauttamisesta, lehdistösensuurin lopettamisesta sekä ANC:n ja muiden järjestöjen toiminnan sallimisesta erittäin tyytyväisenä vastaan, ja hän totesi, että näiden lupausten toteutuminen olisi ”rohkaiseva merkki muutoksesta”.<sup>88</sup> Paasio ei kuitenkaan tuonut esiin, että de Klerkin puheessaan lupaamat myönnytykset olisivat suoraan antaneet aiheita sille, että Suomen toimintalinjaa pakotekysymyksessä olisi tarkistettu.

Paasion lausunto vaikuttaa heijastelleen vallitsevaa yhteiskunnallista tilannetta Etelä-Afrikassa, jossa de Klerkin pitämä puhe ja siinä luvatut myönnytykset olivat vasta ensimmäinen konkreettinen teko muutoksen tiellä Etelä-Afrikan hallituksen suunnalta. De Klerkin puheessa kuvattu poliittisten vankien vapauttaminen ja muut myönnytykset olivat vasta ennakkoehto sille, että rauhanomaista ratkaisua oli ylipäänsä mahdollista alkaa työstämään yhteistyössä. Myös Paasion lausunnossa esitettiin toive, että Etelä-Afrikassa luotaisiin mahdollisimman pian edellytykset sille, että kaikki osapuolet voisi-

---

<<https://omalley.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv02039/04lv02103/05lv02104/06lv02105.htm>>

(luettu 14.4.2020)

<sup>85</sup> F. W. de Klerk's speech at the opening of the Parliament 2 February 1990, Nelson Mandela Centre of Memory. <<https://omalley.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv02039/04lv02103/05lv02104/06lv02105.htm>> (luettu 14.4.2020).

<sup>86</sup> Helsingin Sanomat (HS) 3.2.1990, jonka mukaan mm. Britannian pääministeri Margaret Thatcher piti puhetta historiallisena ja kutsui sekä de Klerkin että Mandelan vierailulle.

<sup>87</sup> Lähtevä sanoma: Ulkoasiainministeri Paasion lausunto edustustoille 2.2.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 I (1.1.-31.3.1990), UMA.

<sup>88</sup> Sama.

vat yhteistyössä toimia demokraattisen ja rotuerottelusta vapaan Etelä-Afrikan rakentamisessa, ja neuvottelut siitä aloitettaisiin pian.<sup>89</sup>

Optimistinen suhtautuminen muutokseen Etelä-Afrikassa ei ollut ainoastaan de Klerkin linjapuheen ansiota. Suomi oli jo ennen de Klerkin parlamentissa pitämää puhetta ollut positiivisella odotuskannalla Etelä-Afrikan tilanteen kehittymisestä. Siitä osoituksena voi nostaa esille myös muistiossa mainitun Paasion puheen YK:n anti-apartheidistunnossa edellisessä joulukuussa.<sup>90</sup> Etelä-Afrikassa oli jo aiemmin tapahtunut positiivista kehityskulkua enteileviä tapahtumia. Edellisenä vuonna maan presidentiksi noussut de Klerk oli alusta lähtien esiintynyt muutoshaluisena ja demokratiaan uskova. Hän oli edellisenä vuonna järjestetyssä äänestyksessä saanut valkoisten tuen kaavaillemalleen uudistusprosessille. Muutoinkin voi katsoa olleen nähtävillä sen, että koko Etelä-Afrikka oli viimeisten viiden vuoden aikana ollut sellaisessa yhteiskunnallisessa myllerryksessä, että paluu vanhaan, jossa rotuerottelujärjestelmä olisi ollut voimissaan, oli käytännössä katsoen mahdotonta. Lisäksi muutoksen lupaaminen ei jäänyt ainoastaan Mandelan vapauttamiseen, vaan de Klerk antoi tätä laajempia lupauksia muiden poliittisten vankien vapauttamisesta, lehdistösensuurin lopettamisesta sekä ANC:n ja muiden kiellettyjen järjestöjen toiminnan sallimisesta.

### **3.1.2 De Klerk toteuttaa lupauksiaan**

De Klerkin valintaa seuranneen vuoden 1990 tapahtumat merkitsivät uuden vaiheen alkamista Etelä-Afrikan politiikassa.<sup>91</sup> Tahti, jolla de Klerk alkoi toimia uudistusten hyväksi, oli yllätys jopa hänen kannattajilleen.<sup>92</sup>

De Klerkin puheen jälkeen ANC:n, Etelä-Afrikan kommunistisen puolueen ja Azanian panafrikkalaisen kongressin toiminta sallittiin. Myös 33 apartheidia vastustaneen organisaation toimintaa koskeneet rajoitukset poistettiin. Tämän lisäksi sellaiset poliittiset vangit, jotka eivät olleet mukana väkivallassa, vapautettiin. Myös Nelson Mandela vapautettiin 11.2.1990 27 vuoden vankeuden jälkeen.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Sama.

<sup>90</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio nro 228: Suomen EAT-politiikan viimeaikainen kehitys 12.3.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 I (1.1.-31.3.1990), UMA.

<sup>91</sup> Beinart 2001, 272-273.

<sup>92</sup> Beinart 2001, 272-273.

<sup>93</sup> Thompson 1995, 245-246.

Sekä kansallinen että kansainvälinen vastaanotto de Klerkin myönnytyksille olivat positiivisia.<sup>94</sup> Nelson Mandelan vapauttaminen huomioitiin miltei välittömästi myös ulkoasiainministeriön toimesta 13.2.1990, kun sen poliittinen osasto julkaisi muistion, jossa käsiteltiin Suomen Etelä-Afrikan politiikkaa ja siihen liittyviä uusia aineksia<sup>95</sup>. Myös samanaikaisesti loppusuoralla ollut Namibian itsenäistymisprosessi nostettiin muistiossa esille positiivisena kehityskulkuna. Lounais-Afrikka oli ensimmäisestä maailmansodasta lähtien – Kansainliiton valtuutuksella – Etelä-Afrikan hoidossa erillisenä mandaatti-alueena. Etelä-Afrikka oli toisen maailmansodan jälkeen torjunut Namibian luovutuksen Yhdistyneiden kansakuntien huoltohallintoalueeksi. Etelä-Afrikka ei suostunut Namibian itsenäistymiseen, vaan ryhtyi integroimaan sitä taloudellisesti ja poliittisesti osaksi itseään. Vastoin Kansainvälisen tuomioistuimen päätöstä, Etelä-Afrikka miehitti laittomasti Namibiaa sen 1989 alkaneeseen itsenäistymisprosessiin saakka.<sup>96</sup> Se, että Etelä-Afrikka salli Namibian itsenäistymisen, oli merkki aggressiivisuuden vähentymisestä maan rajojen ulkopuolelle. Enää de Klerkin puheet eivät olleet enää pelkkiä lupauksia, vaan yhteiskunnan uudistamisen voidaan katsoa todella alkaneen.

Muistion perusteella Suomi ei vielä yksinomaan Etelä-Afrikassa ja Namibiassa tapahtuneen kehityksen perusteella ollut valmis purkamaan Etelä-Afrikan pakotteita, mihin vaikuttivat yhteispohjoismainen linja sekä ANC:n kanta. Pohjoismainen linja apartheidkysymyksessä oli vuoden 1990 alussa vielä vahva, koska kansallisten sanktioiden purkamisen katsottiin voivan tapahtua ainoastaan yhteispohjoismaisen neuvonpidon pohjalta.<sup>97</sup> Kuten aiemmin on tuotu ilmi, yhteispohjoismaisessa tarkastelussa käytännössä vastata apartheid-lainsäädännön kumoaminen oli katsottu sellaiseksi seikaksi, joka mahdollistaisi pakotteiden purkamisen. Muistion perusteella sanktioiden purkamiseen vaadittaisiinkin vielä ”selvää edistymistä” apartheid-lainsäädännön purkamisessa.<sup>98</sup>

Muistion laatimisen aikaan myös ANC:n rooli Etelä-Afrikan apartheidin vastaisessa taistelussa nähtiin Suomessa ratkaisevan tärkeänä, mikä kävi ilmi muistiosta, sillä pa-

---

<sup>94</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 90-91.

<sup>95</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio 139: Suomen EAT-politiikka; uusia aineksia 13.2.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 I (1.1.-31.3.1990), UMA.

<sup>96</sup> Väyrynen, Raimo (1990) Eteläisen Afrikan kriisi. Teoksessa *Mustavalkoinen Etelä-Afrikka – Apartheid, Suomi ja kansainvälinen eristäminen*. Toimittanut Kiljunen, Kimmo & Lehtonen, Satu. Karisto Oy:n kirjapaino, Hämeenlinna, 21-22.

<sup>97</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio 139: Suomen EAT-politiikka; uusia aineksia 13.2.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 I (1.1.-31.3.1990), UMA.

<sup>98</sup> Sama.

kotteista ei katsottu voitavan luopua ilman ANC:n kuulemista.<sup>99</sup> ANC:n tukemisen jatkamisen tärkeys voidaan myös tulkita siten, että Suomi näki järjestön ratkaisevassa roolissa, kykeneväisenä yhteiskunnalliseen muutokseen. Tässä täytyy myös huomioida se, että Etelä-Afrikan hallitus piti ANC:tä tärkeimpänä neuvottelukumppaninaan<sup>100</sup>. Näin ollen oli luonnollista, että myös Suomi näki sen tärkeimpänä ryhmänä maan hallituksen ohella. Myös muita ”mustia” toimijoita maassa oli, mutta niiden roolia ei muistiossa nostettu esille, joten luotto niiden toimintaan tuskin oli Suomella kovinkaan suuri.

Vaikka pakotteiden purkaminen ei vielä ollut mahdollista, jonkinlainen toimintalinjan tarkistaminen Suomessa nähtiin ajankohtaiseksi, jotta se olisi vastannut Etelä-Afrikassa ja Namibiassa tapahtunutta kehitystä. Ulkoasiainministeriössä oltiinkin Etelä-Afrikassa ja Namibiassa tapahtuneen kehityksen perusteella valmiit avaamaan poliittinen yhteys Etelä-Afrikan hallitukseen.<sup>101</sup>

Kaiken kaikkiaan vuoden 1990 alku merkitsi eräänlaista hetkeä, jolloin kokemusten ja odotuksen välinen suhde haki vielä muotoaan – uudistuksia oli jo tehty, mutta silti epävarmuus tulevaisuuden uudistuksista esti pakotteiden poistamisen. Etelä-Afrikan toimet koettiin selvänä merkinä siitä, että oltiin uudistusten tiellä.

### **3.1.3 Neuvottelut Etelä-Afrikassa alkavat**

De Klerkin tekemien myönnytysten jälkeen ANC päätti ryhtyä neuvotteluihin Etelä-Afrikan hallituksen kanssa.<sup>102</sup> Tässä vaiheessa puheista oli jo siirrytty itse tekoihin – Mandela oli jo vapautettu, lehdistösensuuri poistettu, poliittiset vangit vapautettu ja ANC sekä muut oppositiojärjestöt laillistettu. Myös de Klerk ja Mandela alkoivat työskennellä yhdessä demokraattisen ja ei-rasistisen tulevaisuuden eteen.<sup>103</sup>

---

<sup>99</sup>Sama, jonka mukaan myös ANC:n rooli, joka saattoi muuttua poliittiseksi puolueeksi, piti muistion mukaan ottaa huomioon, koska siinä tapauksessa olisi myös poliittiset suhteet Etelä-Afrikan hallitukseen muodostettava.

<sup>100</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio 451: Valtiosihteeri Åke Wihtolin ja Etelä-Afrikan ulkoministeriön alivaltiosihteeri Herbert Beukesin tapaaminen Helsingissä 28.5.1990, 29.5.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 II (1.4.-10.8.), UMA.

<sup>101</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio 139: Suomen EAT-politiikka; uusia aineksia 13.2.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 I (1.1.-31.3.1990), UMA.

<sup>102</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 90-91.

<sup>103</sup> Thompson 1995, 245-246.

Myönnytyksistä huolimatta neuvotteluprosessi Etelä-Afrikassa ei kuitenkaan edennyt toivotulla tavalla, mikä johtui suurelta osin maan haastavasta yhteiskunnallisesta tilanteesta sekä väkivaltaisuuksista, jotka vaikeuttivat yhteiskunnallisen tilanteen kohentamista.<sup>104</sup> Maassa oli 1990-luvun alussa useita valtakeskittymiä. Useat erilaiset materiaalliset intressit sekä väestön etninen moninaisuus eivät helpottaneet yhteiskunnallista tilannetta. Muuttoliike bantustaneista kaupunkeihin ja slummeihin kiihtyi. Kurjuus ja työttömyys (yli 50 %) johtivat rikollisuuteen ja väkivaltaan. Rikollisen väkivallan lisäksi poliittinen väkivalta oli voimissaan, kun ihmiset jakaantuivat eri ryhmittymiin. 1990-luvun ensimmäisinä vuosina tuhansia ihmisiä kuoli poliittisen väkivallan uhreina.<sup>105</sup> Suurin osa väkivallasta kohdistui ANC:n kannattajiin. Poliisiväkivalta mielenosoittajia kohtaan oli yleistä, apartheidin vastustajia murhattiin. Äärioikeiston harjoittama väkivalta häiritsi neuvotteluprosessin etenemistä.<sup>106</sup>

Yhteiskunnan rotuerottelua tukevia rakenteita, jotka oli luotu vuosien saatossa, olikin vaikea purkaa. Rasismi oli pesiytynyt valtion turvallisuusjoukkoihin, joiden syytettiin lietsovan väkivaltaa tukemalla Inkatha-vapauspuoluetta. Väkivalta ei kuitenkaan ollut ainoastaan äärioikeiston ongelma. Väkivaltaa oli esiintynyt jo vuosien ajan Afrikan kansalliskongressin, Inkatha-vapauspuolueen, Yhdistyneen demokraattisen rintaman (UDF) ja COSATUn (Congress of South African Trade Unions) välillä. Kaikki maassa tapahtunut väkivalta vaikutti maan poliittiseen ilmapiiriin.<sup>107</sup>

Väkivallan lisäksi uudistusprosessia vaikeuttivat ja hidastivat Etelä-Afrikan hallituksen haluttomuus välittömiin uudistuksiin<sup>108</sup> sekä ANC:n sisäinen tilanne. Järjestö oli sisäisesti jakautunut ja sen toimintaa vaikeuttivat rakenteelliset ongelmat, jotka olivat suuria.<sup>109</sup> ANC:llä oli vaikeuksia käyttää auennutta poliittista tilaa, joka sille oli auennut. Vapautuspuolueen muuttaminen mahdolliseksi hallituspuolueeksi ei ollut helppoa.<sup>110</sup>

Neuvottelut Etelä-Afrikassa eivät ehtineetkään kunnolla alkaa, kun ne keskeytyivät 26.3.1990. Syynä oli väkivallan teko, joka kohdistui mielenosoittajiin poliisin toimesta

---

<sup>104</sup> Thompson 1995, 245-246.

<sup>105</sup> Thompson 1995, 245-246.

<sup>106</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 90-91.

<sup>107</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 91.

<sup>108</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 90-91.

<sup>109</sup> Thompson 1995, 245-246.

<sup>110</sup> Beinart 2001, 273.

Sebokengin *townshipissa*.<sup>111</sup> ANC:n johto tapasi de Klerkin ja hänen delegaationsa Groote Schuurissa, Kapkaupungissa 2.-4.5.1990. Tapaamisessa oli tarkoitus käsitellä esteiden poistamista neuvottelujen tieltä. Molemmat osapuolet lupautuivat etsimään ratkaisuja, jotta väkivalta olisi saatu loppumaan. Lupauksiin kuului myös sitoutuminen rauhanomaisiin neuvotteluihin. Osapuolten välistä sitoumusta kutsuttiin Groote Schuurin pöytäkirjaksi (*the Groote Schuur Minute*). Sitoumukseen kuului myös työryhmän perustaminen, jonka tarkoitus oli muun muassa pohtia poliittisten vankien vapauttamista ja ANC:n johtohenkilöille myönnettävää väliaikaista immuniteettia.

Pohjoismaiden ulkoministerit käsitelivät ulkoministerikokouksessaan Turussa 6.-7.3.1990 Etelä-Afrikan tilannetta de Klerkin myönnytysten tekemisen jälkeen. Ulkoasiainministeri Paasio kommentoi Helsingin Sanomille kokouksen sujuneen ”suuren yhteisymmärryksen ja yksimielisyyden vallitessa”.<sup>112</sup> Julkilausumassaan ministerit totesivat, ettei Etelä-Afrikkaan kohdistuvia pakotteita olisi vielä syytä purkaa, vaan maan viranomaisten painostusta tulisi yhä jatkaa apartheid-järjestelmän täydelliseksi kumoamiseksi.<sup>113</sup> Ministerit päättivät kuitenkin myönnytysten seurauksena lieventää eteläafrikkalaisia koskevia yhteispohjoismaisia viisumisääntöjä sekä asettaa virkamiestyöryhmän saattamaan pohjoismaiden apartheidin vastaisen ohjelman ajantasaiseksi. Lieventämisellä tavoiteltiin demokratisoitumisprosessia vahvistavien poliittisten ja muiden kontaktien sekä dialogin parantamista.<sup>114</sup>

Ulkoministereihin kohdistui kokouksen alla painetta myös pohjoismaiden apartheidia vastustavien kansalaisjärjestöjen taholta. Järjestöt vetosivat ulkoministereihin, että Etelä-Afrikkaan kohdistettuja pakotteita olisi tiukennettu – tai ainakin olisi jatkettu silloisessa laajuudessaan. Järjestöt korostivat, että Etelä-Afrikan rotusortojärjestelmän perusteet olivat edelleen voimassa: ennakkosensuuri ja poikkeustila olivat voimassa sekä sadat poliittiset vangit olivat edelleen vankiloissa. Tämän lisäksi väkivalta maassa jatkui. Maassa tapahtuneet uudistukset olivat järjestöjen mukaan pakotteiden tulosta ja niitä

---

<sup>111</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 92.

<sup>112</sup> HS 7.3.1990.

<sup>113</sup> HS 8.3.1990.

<sup>114</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio nro 228: Suomen EAT-politiikan viimeaikainen kehitys 12.3.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 I (1.1.-31.3.1990), UMA.

olisi jatkettava, jotta rotusortojärjestelmän rauhanomainen kumoaminen olisi ollut mahdollista muutaman seuraavan vuoden aikana.<sup>115</sup>

Myös ulkoministerit vaikuttivat katsovan, ettei aika vielä ollut valmis pakotteiden purkamiselle, vaikka edistystä Etelä-Afrikan poliittisessa tilanteessa olikin tapahtunut. Pakotteiden kumoaminen ei näin ollut yhteiskunnallinen tilanne huomioiden järkevää. Loogisinta olikin tukea ensin dialogia maan sisä- ja ulkopuolella, joka mahdollistaisi eri ryhmien välisen sovun. Sovun saavuttaminen osapuolten välillä olisi mahdollistanut osapuolten yhteisten päätösten tekemisen maan tulevaisuudesta ja perustuslaista. Tärkeimpien pakotteiden annettiin edelleen pysyä paikallaan, mikä voi kertoa siitä, että tilanteen tulkittiin vasta liikkuvan oikeaan suuntaan – ja sitä suuntaa tuli tukea, jotta todelliset muutokset olisivat sitä kautta mahdollisia tulevaisuudessa. Hetki vaikutti oleen oikea toimiin, jotka mahdollistivat maan kehityksen etenemisen, mutta ei vielä varsinaisesti toimiin, jotka olisivat olleet palkitsevia.

Myös Suomi tunnisti Etelä-Afrikan tilanteessa tapahtuneet konkreettiset edistysaskeleet ja aikoi arvioida tilannetta uudelleen omasta näkökulmastaan. Pohjoismaisen ulkoministerikokouksen jälkeen Etelä-Afrikan tilannetta ja Suomen toimintaa käytiin ulkoasiainministeriössä läpi poliittisen osaston muistiossa, joka on päivätty 12.3.1990. Suomi oli jo aiemmin suhtautunut optimistisesti uudistusten tapahtumiseen, ja nyt niiden toteutuessa Suomi koki, että oli aika tarkastella uudelleen Suomen omaa suhtautumista Etelä-Afrikkaan ja siihen kohdistettuihin pakotteisiin. Muistion mukaan Suomi oli kannanotoissaan jo niin pitkällä, että se voisi esittää de Klerkille Suomen ehdot sanktioiden purkamiselle tai lieventämiselle. Toive Suomella oli, että apartheidin rakenteiden purkaminen olisi tapahtunut yhteistyössä eri väestöryhmien kesken.<sup>116</sup>

Paasio puhui suurlähettiläskokouksessa Helsingissä 13.3.1990. Puheessaan hän kertoi, että ”Etelä-Afrikan poliittisessa tilanteessa on meneillään mahdollisuuksien aika. Osaltamme olemme valmiita politiikkamme tarkistuksiin heti kun apartheid-järjestelmän todellinen purkaminen on alkanut”.<sup>117</sup> Lausunnosta ilmenee sama toiveikkuus Etelä-Afrikan tilanteeseen kuin aiemmin keväällä. Tämän lisäksi siitä löytyy vihje Suomen

---

<sup>115</sup> HS 6.3.1990.

<sup>116</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio nro 228: Suomen EAT-politiikan viimeaikainen kehitys 12.3.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 I (1.1.-31.3.1990), UMA.

<sup>117</sup> Ulkoministeri Pertti Paasio suurlähettiläskokouksessa Helsingissä 13.3.1990. EILEN-verkkoarkisto. <https://www.eilen.fi/fi/2878/?language=fi>.

omasta halusta tarkistaa apartheid-politiikkaansa heti, kun Etelä-Afrikka aloittaisi ro-  
tuerottelujärjestelmän purkamisen.

Maaliskuun 1990 aikana Suomen ja Etelä-Afrikan valtiojohto sekä virkamiehet olivat yhteydessä. Maaliskuun lopussa ulkoasiainministeri Paasio tapasi Etelä-Afrikan presi-  
dentin de Klerkin Namibiassa. Vaikka pohjoismaat eivät olleet vielä yhdessä päättäneet  
neuvotteluyhteyden aloittamisesta, Paasio korosti tapaamisen jälkeen lehdistölle, ettei  
kyse ollut sooloilusta Suomen taholta.<sup>118</sup> Presidentit keskustelivat Etelä- Afrikan tilan-  
teesta, ja Paasio ilmaisi de Klerkille Suomen kokevan Etelä-Afrikan poliittisen linjan  
rohkaisevana, mutta painotti kuitenkin pohjoismaisen yhteistyön merkitystä Suomen  
Etelä-Afrikan politiikan muotoilussa. Suomi haki mahdollisuutta sanktioiden purkami-  
selle, mutta odotti, että uudistukset saisivat konkreettista jatkoa ennen sanktioiden pur-  
kamista.<sup>119</sup> Eduskunnan kyselytunnilla 29.3.1990 ulkoasiainministeri Paasio sanoi, että  
”on todettava, että varsinaista läpimurtoa ei ole tapahtunut niin kauan, kun poikkeustila  
on voimassa ja apartheid-lait ovat kumoamatta”. Perään hän kuitenkin lisäsi, että ”meil-  
lä on kaikki syy uskoa, että nyt jo nähtävissä olevassa tulevaisuudessa saattaa sen kal-  
taista kehitystä tapahtua”.<sup>120</sup> Kevään aikana käytiin keskusteluita myös Etelä-Afrikan ja  
Suomen virkamiesten välillä. Keskusteluissa nousi ensimmäisen kerran vahvasti esiin  
termi ”peruuttamattomuus”. Viesti oli joka kerta sama: Pohjoismaat eivät kumoaisi pa-  
kotteita, ennen kuin Etelä-Afrikassa uudistukset olisivat peruuttamattomia.<sup>121</sup>

Maaliskuun lopun jälkeen – ensimmäisten neuvottelujen keskeydyttyä Etelä-Afrikassa –  
keskustelu Etelä-Afrikan tilanteesta ulkoasiainministeriössä rauhoittui tai ainakin arkis-  
tomateriaalin perusteella se väheni. Vuoden 1990 dramaattisen alun jälkeen tilanne  
hieman tasaantui – tilanne Etelä-Afrikassa jatkui epävakana, mutta maan tapahtumat  
eivät antaneet syytä yhtä kiivaalle keskustelulle kuin vuoden alun muutokset. Väkivalta  
maassa jatkui, eivätkä ANC:n ennakkoehdot neuvottelujen täyttymiselle olleet täyty-

---

<sup>118</sup> HS 21.3.1990.

<sup>119</sup> Ulkoasiainministeriön salasanoma: Presidentti de Klerkin ja ulkoministeri Paasion tapaaminen Wind-  
hoekissa 20.3.1990 klo 15.05-16.00. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-  
1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 I (1.1.-31.3.1990), UMA.

<sup>120</sup> Valtiopäivät 1990. Pöytäkirjat 29. Helsinki 1990 (VP 1990 / PTK), 29.3.1990, ulkoasiainministeri  
Paasio.

<sup>121</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston keskustelumuistio ulkoasiainministeriön poliittisen osaston  
toimistopäällikkö Carl Hartmanin ja ANC:n Helsingin tiedotustoimiston päällikkö Mohamed Husseinin  
välillä 21.3.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan  
tilanne / Suomen politiikka v. 1990 I (1.1.-31.3.1990), UMA & Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston  
muistio 451: Valtiosihteeri Åke Wihtolin ja Etelä-Afrikan ulkoministeriön alivaltiosihteeri Herbert Beu-  
kesin tapaaminen Helsingissä 28.5.1990, 29.5.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen  
politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 II (1.4.-10.8.), UMA.



neet. Tilanteessa oli koittanut hieman rauhallisempi hetki, joka ulkoministeriön arkistolähteiden perustella vaikuttaa siltä, että tilannetta tarkkailtiin, mutta se ei antanut Suomelle aihetta muuttaa politiikan linjauksia koskien Etelä-Afrikkaa. Loppukeväällä virkamiesten välisissä keskusteluissa korostettiin edelleen muutosten *peruuttamattomuutta* sekä yhteispohjoismaista kehikkoa kriittisenä tekijänä pakotteiden purkamisen edellytysten täyttymiseksi. Esimerkiksi valtiosihteeri Åke Wihtol korosti Etelä-Afrikan ulkoministeriön alivaltiosihteeri Herbert Beukesille tapaamisessa, että Pohjoismaat olivat valmiit harkitsemaan suhteitaan Etelä-Afrikkaan uudestaan vasta, kun muutokset Etelä-Afrikassa olisivat peruuttamattomia. Kyseessä oli poliittisluonteinen ilmaus, jonka tarkka määrittely oli tulkinnanvaraista.<sup>122</sup>

Keväällä 1990 ei noussutkaan esille viitteitä yhteispohjoismaisen linjan rakoilemisesta. Pohjoismainen kanta koettiin vielä Suomessa vahvana, eikä aineiston perusteella nouse merkkejä esiin siitä, että Suomi olisi kokenut tilanteen epätyydyttävänä tai olisi kokenut tarvetta suuremmin haastaa yhteispohjoismaista linjaa. Etelä-Afrikassa jatkunut väkivalta ja korruptio tekivät tilanteesta jännittyneen ja maan tulevaisuuden ennustamisen vaikeaksi. Maassa ei myöskään ollut olemassa minkäänlaista virallista suunnitelmaa neuvottelujen loppuun saattamiseksi, ainoastaan osapuolten antamia sitoumuksia neuvottelutulokseen pyrkimisestä.<sup>123</sup> Täytyy myös huomioida se, että kaikkia ennalta määriteltyjä neuvotteluiden esteitä ei ollut vielä raivattu, joten avoimia kysymyksiä riitti. Näin ollen osapuolten väliset tunnustelut eivät olleet vielä edes osa virallisia neuvotteluja<sup>124</sup>. Näistä syistä tilanteen kehittymistä loppukeväällä 1990 oli varmasti vaikea ennustaa. Pakotteiden purkamisen voi katsoa olleen liian riskialtista.

## **3.2 Näkemyseroja yhteispohjoismaisesta linjasta kesällä ja syksyllä 1990**

### **3.2.1 Poikkeustilan purkaminen kesäkuussa 1990**

Maanlaajuinen poikkeustila lakkautettiin Etelä-Afrikassa 8. päivä kesäkuuta. Saman kuun aikana maan parlamentti teki päätöksen siitä, että lokakuussa 1990 kumottaisiin

---

<sup>122</sup>Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio 451: Valtiosihteeri Åke Wihtolin ja Etelä-Afrikan ulkoministeriön alivaltiosihteeri Herbert Beukesin tapaaminen Helsingissä 28.5.1990, 29.5.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 II (1.4.-10.8.), UMA.

<sup>123</sup> Sellström 2002, 811.

<sup>124</sup> Sellström 2002, 824.

*the Reservation of Separate Amenities Act*, joka oli yksi tärkeimmistä apartheid-laeista. Laki määritteli julkisten tilojen käytön eri rotujen osalta.<sup>125</sup>

Poikkeustilan purkamisen aikaan kesän 1990 alussa Suomi nojautui yhä vahvasti yhteispohjoismaiseen linjaan ja katsoi pakotteiden purkamisen edellyttävän muutosten peruuttamattomuutta. Paasio kertoi kirjeenvaihdossaan EELAKin kanssa yhteispohjoismaisen linjan olevan edelleen Suomen Etelä-Afrikan politiikassa ratkaisevan tärkeä – pakotteet purettaisiin koordinoitusti yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa. Paasionosti kirjeessään esiin Turun ulkoministerikokouksen (6.-7.3.1990) ja siellä tehdyt yhteispohjoismaiset linjaukset siitä, että myönteisen kehityksen vuoksi pohjoismaista toimintaohjelmaa olisi välttämätöntä tarkistaa, mutta kehitys ei vielä antanut aiheita pakotteiden purkamiseen – Paasion mukaan pakotteiden purkamisessa ei todennäköisesti tapahtuisikaan muutosta, ennen kuin apartheid-lait olisi kumottu.<sup>126</sup> Paasion kirjeen valossa Pohjoismaiden käyttämän viittauksen muutosten peruuttamattomuuteen voidaan – ainakin Suomelle - tarkoittaneen apartheid-lainsäädännön kumoamista. Näiden päätösten ja peruuttamattomuuslinjan kertaaminen EELAKille osoitetussa kirjeessä yli kolme kuukautta kokouksen jälkeen kieli siitä, että Suomen kannassa ei ollut tapahtunut muutosta kuluneiden kuukausien aikana.

Heinäkuun alussa 1990 pohjoismainen Etelä-Afrikka -työryhmä kokoontui Helsingissä käymään läpi pohjoismaista apartheidin vastaista toimintaohjelmaa, joka oli annettu työryhmän tehtäväksi pohjoismaisessa ulkoministerikokouksessa Turussa 6.-7.3.1990. Aiemmassa Turun kokouksessa ulkoministerit olivat vielä olleet yksimielisiä siitä, että toimintaohjelman tarkistaminen olisi välttämätöntä. Aiemmasta linjauksesta ja sen jälkeen tapahtuneesta positiivisesta kehityksestä huolimatta tarkistus ei kuitenkaan johtanut toimintaohjelman uudistamiseen pohjoismaisessa Etelä-Afrikka -työryhmässä, vaan Pohjoismaiden välillä ilmeni ensimmäistä kertaa huomattavia erimielisyyksiä toimintalinjan suhteen. Suomen kanta oli edelleen, että toimintaohjelmaa tuli korjata paremmin silloista tilannetta vastaavaksi. Tanskan ja Norjan kanta oli, että toimintaohjelma tuli päivittää lyhyempään ja vähemmän yksityiskohtaiseen muotoon, koska vuodelta 1988 ollut ohjelma oli vanhentunut. Ruotsi oli kuitenkin aiemmasta poiketen valmis ainoastaan joihinkin ”toimituksellisiin” muutoksiin, ja perusteli kantaansa huolella siitä, että

---

<sup>125</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 92.

<sup>126</sup> Ulkoasiainministeri Paasion kirje Eristetään Etelä-Afrikka kampanjalle 15.6.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 II (1.4.-10.8.), UMA.

nopea kehitys Etelä-Afrikassa kääntyisi jälleen huonompaan suuntaan. Käydyn keskustelun pohjalta työryhmä päätti suositella ulkoministereille, että itse toimintaohjelmaa ei muutettaisi.<sup>127</sup> Kannanotot pohjoismaisessa Etelä-Afrikka -työryhmässä olivat ensimmäinen merkki siitä, että yhteispohjoismainen kanta Etelä-Afrikan kysymyksessä ei välttämättä ollutkaan täysin yhteneväinen ja ongelmaton.

### 3.2.2 Edistysaskeleita neuvotteluissa ANC:n ja hallituksen välillä

ANC ja Etelä-Afrikan hallitus tapasivat uudemman kerran Pretoriassa 6.8.1990. Neuvotteluissa osapuolet pääsivät yhteisymmärrykseen muun muassa poliittisten vankien vapauttamisen aikataulusta. Takarajaksi vapauttamiselle asetettiin 30.4.1991. Muita käsiteltyjä asioita olivat turvallisuus -ja hätätila-asiat. ANC ilmoitti lopettavansa kaiken aseellisen toiminnan välittömästi, jotta sovintoon osapuolten välillä päästäisiin mahdollisimman pian. Edellisten neuvottelujen tapaan uusittua sitoumusta osapuolien välillä kutsuttiin Pretorian pöytäkirjaksi (*the Pretoria Minute*). Osapuolet ilmoittivat olevansa vakuuttuneita siitä, että tie oli nyt avoin etenemiselle kohti neuvotteluja uudesta perustuslaista ja, että tehdyt sopimukset olivat merkittäviä matkalla kohti todellista rauhaa ja Etelä-Afrikan kukoistusta.<sup>128</sup> De Klerkin ja hänen hallituksensa mukaan apartheidista luopuminen ja meneillään ollut muutosprosessi Etelä-Afrikassa olivat jo peruuttamattomia. Peruuttamattomuutta ei kiistänyt myöskään ANC, jonka mukaan muutosprosessi oli peruuttamaton vallassa olleen hallituksen osalta.<sup>129</sup>

Vaikka neuvottelut ANC:n ja Etelä-Afrikan hallituksen välillä vaikuttivat etenevän positiiviseen suuntaan, yhteispohjoismainen linja Etelä-Afrikan kysymyksessä alkoi rakoilla. Selviä merkkejä yhteispohjoismaisen linjan rakoilusta tuli ensimmäisen kerran esiin Tukholmassa 31.8.1990 pidetyssä pohjoismaisen EAT-työryhmän kokouksessa, jossa käsiteltiin pohjoismaista apartheidin vastaista toimintaohjelmaa. Suomi, Norja ja Tanska olivat sitä mieltä, että Pohjoismaiden pitäisi aktiivisesti edistää demokratisoimisprosessia Etelä-Afrikassa, ja olivat valmiit tutkimaan tilannetta tarkemmin, jotta Pohjoismaiden linjaa voitaisiin varovasti muuttaa Etelä-Afrikan viimeaikaisen myönte-

---

<sup>127</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio n:o 606: Pohjoismaisen EAT-työryhmän kokous Helsingissä 5.7.1990, 18.7.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikka. Pohjoismainen Etelä-Afrikka työryhmä v. 1990 -, Pohjoismainen Etelä-Afrikka-työryhmä v. 1990 II (1.3.-31.7.), UMA.

<sup>128</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 92.

<sup>129</sup> Pretorian lähetystön muistio: Etelä-Afrikan sisäinen tilanne 5.10.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 III (11.8.-5.10.), UMA.

sen kehityksen valossa. Ruotsi sen sijaan asettui vastakkaiselle kannalle, koska apartheidin perusrakenteet olivat yhä olemassa. Ruotsi halusi pitää toimintaohjelman ennallaan ja seurata ANC:n kantaa. Ruotsin vastustus johti siihen, että Etelä-Afrikan kansalaisia koskevat pohjoismaiset viisumiohjeet päätettiin sittenkin pitää ennallaan, ja kukin maa sai tulkita ohjeita itsenäisesti. Ruotsi vastusti myös urheiluboikottien kumoamista sekä kehitysyhteistyöhön Etelä-Afrikassa keskittyvän pohjoismaisen virkamiestyöryhmän perustamista. Kyseisen ryhmän tarkoitus olisi ollut tietojen vaihtaminen mahdollisesti aiemmin etupäässä ANC:lle annetun avun kohdentamisen suunnittelemisen Etelä-Afrikan sisällä.<sup>130</sup> Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden välillä vaikuttaa tutkimusmateriaalin perusteella olleen näkemyseroja sen osalta, millä tavalla Pohjoismaiden tulisi toimenpiteillään tukea myönteistä demokratiakehitystä Etelä-Afrikassa.

Pretorian pöytäkirjassa saavutettu yhteisymmärrys noteerattiin Suomessa mm. Helsingin Sanomissa, joka pääkirjoituksessaan kannusti Suomea ja muita Pohjoismaita lieventämään Etelä-Afrikan boikottia.<sup>131</sup> Syksyllä keskustelua Etelä-Afrikan tilanteesta ja Suomen politiikasta herätti myös eteläafrikkalaisen kuoron vierailu Suomeen, jonka toinen suunniteltu esiintyminen lopulta peruutettiin ANC:lta haetun linjauksen seurauksena. Helsingissä kuoro esiintyi, mutta Espoo noudatti ANC:n tahtoa ja kielsi sen esiintymisen.<sup>132</sup>

Pretorian pöytäkirjan ja Tukholman kokouksen jälkeen Suomi alkoi hiljalleen valmistautua yhteispohjoismaisesta linjasta erkanemiseen. Syyskuussa 1990 ulkoasiainministeriöön perustettiin Etelä-Afrikan tilannetta käsittelevä työryhmä, jonka 3.9.1990 järjestetyn ensimmäisen kokouksen pöytäkirjasta käyvät ilmi ensimmäiset merkit siitä, ettei Suomi välttämättä enää nojautuisi yhtä vahvasti yhteispohjoismaiseen linjaan. Työryhmä nosti esiin pohjoismaisen virkamiestason EAT-työryhmän Tukholmassa 31.8.1990 pidetyn kokouksen ja totesi pohjoismaisen linjan muuttuneen viime aikoina epäyhtenäisemmäksi. Tästä huolimatta katsottiin, että muihin Pohjoismaihin ”on silti syytä pitää yhteyttä”. Työryhmän mukaan oli kuitenkin olemassa paineita muuttaa siihenastista rotuerottelun vastaista politiikkaa. Pakotepolitiikan muuttamisen taustasyinä työryhmä toi erityisesti esiin talouselämän ja teollisuuden intressit sanktioiden purkamiseksi. Ko-

---

<sup>130</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio n:o 770 5.9.1990: Pohjoismaisen EAT-työryhmän kokous Tukholmassa 31.8.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikka. Pohjoismainen Etelä-Afrikka työryhmä v. 1990 -, Pohjoismainen Etelä-Afrikka-työryhmä v. 1990 III (1.8.-31.12.), UMA.

<sup>131</sup> HS 9.8.1990 ”Etelä-Afrikka ansaitsee rohkaisua”.

<sup>132</sup> HS 9.8.1990.

timaisen kansalaismielipiteen katsottiin erityisesti kuorovierailusta käydyn keskustelun perusteella yhä vastustavan pakotteiden purkamista. Vaikka Suomi yhä katsoi, että pakotteet oli toistaiseksi pidettävä voimassa, se alkoi jo valmistautua pakotteista luopumiseen.<sup>133</sup>

Työryhmä mitä ilmeisimmin tulkitsi Pretorian kokouksessa tapahtuneen edistyksen miltei käänteentekeväenä – sitä se varmasti silloin olikin, koska molemmat osapuolet katsoivat, että tie oli avoin etenemiselle kohti neuvotteluja uudesta perustuslaista ja sopimukset olivat merkittäviä kohti todellista rauhaa. Työryhmä katsoi, että Etelä-Afrikan tilanne saattoi pian vaatia pakotteiden purkamista<sup>134</sup>.

Kuten edellä on tuotu ilmi, Suomi oli aiemmin sitonut pakotteiden voimassaolon nimenomaan muutosten peruuttamattomuuteen. Näin ollen Suomen linjanmuutoksen alkua ovat osaltaan voineet puoltaa myös Etelä-Afrikan hallituksen ja ANC:n edellä kuvatut näkemykset muutosten peruuttamattomuudesta. Peruuttamattomuuden termi pohjoismaille ei toki välttämättä merkinnyt täysin samaa kuin Etelä-Afrikan hallitukselle tai ANC:lle. Esimerkiksi Suomen Etelä-Afrikan asiainhoitajan Hannu Uusi-Videnojan 5.10.1990 päivätyssä muistiossa tuotiinkin vielä esiin seikkoja, jotka saattaisivat yhä vaikuttaa neuvotteluprosessin etenemiseen ja siten muutosten peruuttamattomuuteen. Ensinnäkin teoriassa olemassa oli vielä riski siitä, että Kansallispuolue olisi joutunut luopumaan vallasta, jolloin valtaan olisivat todennäköisesti nousseet konservatiivit. Tämä ei kuitenkaan ollut ollut todennäköistä, koska de Klerk oli ilmoittanut, että pelkästään valkoisille tarkoitettuja vaaleja ei enää koskaan järjestettäisi. Lisäksi mahdollisia ongelmia neuvotteluprosessille saattoivat aiheuttaa konservatiiveista äärioikealla olevat pienryhmät väkivallalla. Myös ANC:n sisäiset ongelmat jatkuivat ja hankaloittivat sen toimintaa – muutos vapautusliikkeestä poliittiseksi puolueeksi oli vaikea. Myös ANC:n ja Inkatha-puolueen väliset ongelmat olivat edelleen ratkaisematta (väkivalta ja Inkatha myös tärkeässä roolissa neuvotteluja aloittaessa). Väkivalta *townshipeissa* jatkui. Syynä oli juureton ja sosiaalisesti irrallinen nuoriso. De Klerkin lupaus loi samalla aikataulun uudistusprosessille, silloisen perustuslain mukaan seuraavat vaalit oli järjes-

---

<sup>133</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston pöytäkirja: Etelä-Afrikan tilannetta käsittelevän työryhmän kokous 3.9.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 III (11.8.-5.10.), UMA.

<sup>134</sup> Sama.

tettävä toukokuussa 1994. Siihen mennessä maahan oli luotava yhteiskuntajärjestelmä.<sup>135</sup>

Tunnistetuista epävarmuustekijöistä huolimatta kahden tärkeimmän osapuolen ollessa sitä mieltä, että uudistusprosessi oli jo peruuttamaton, se todennäköisesti oli yhdessä Etelä-Afrikassa tapahtuneiden myönteisten kehityskulkujen sekä kansallisten kaupallisten intressien kanssa vaikuttamassa Suomen näkökannan muodostumiseen siihen suuntaan, että pakotteista luopumisen hetki alkoi olla lähellä – vaikka Ruotsi ei linjanmuutokseen vielä ollutkaan valmis. Vaikka vuoden 1990 jälkimmäinen puolisko merkitsikin eräänlaista rauhallisempaa hetkeä Etelä-Afrikan tilanteen käsittelyssä, samaan aikaan nousivat esiin ensimmäiset merkit siitä, ettei pohjoismainen linja enää ollut niin yhtenäinen kuin vuoden 1990 ensimmäisellä puoliskolla.

Neuvotteluiden uudelleen aloittaminen ja esteiden poistaminen neuvottelujen edestä osoittautui Etelä-Afrikassa kuitenkin erittäin vaikeaksi prosessiksi. Apartheidia vastustavat organisaatiot syyttivät hallitusta siitä, ettei hallitus tehnyt tarpeeksi lopettaakseen rotusortoa. Järjestöjen mukaan hallitus ei noudattanut sitoumustaan lopettaa väkivaltaa, mahdollistanut kunnolla maanpaossa olevien paluuta, eikä vapauttanut poliittisia vankeja. Poliittiset puolueet ja liikkeet vaativat, että uutta perustuslakia valittaisiin säätämään perustuslakia säätävä kokous. Vaatimukset väliaikaisesta hallituksesta kasvoivat, kun kävi ilmi, että hallitus oli salaisesti rahoittanut poliittisia organisaatioita. Hallituksen vastustajien kanta oli, että Etelä-Afrikan hallitus ei voinut toimia samaan aikaan sekä pelaajana että tuomarina demokratisoitumisprosessissa. Joulukuussa 1990 ANC teki päätöksen, että se vetäytyy neuvotteluista, mikäli kaikkia esteitä – mukaan lukien väkivalta – ei olisi kumottu seuraavan huhtikuun loppuun mennessä.<sup>136</sup>

### **3.2.3 Keskustelun aktivoituminen eduskunnassa**

Myös eduskunnassa Etelä-Afrikan asian käsittely aktivoitui Norsad-rahaston ja Norsad-sihteeristön perustamista koskevan kansainvälisen sopimuksen käsittelyn yhteydessä 15.1.1991. Rahaston ja sihteeristön tarkoituksena oli edistää Afrikan eteläisessä osassa

---

<sup>135</sup> Pretorian lähetystön muistio: Etelä-Afrikan sisäinen tilanne 5.10.1990. Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 III (11.8.-5.10.), UMA.

<sup>136</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 94-95.

sijaitsevien ns. etulinjamaiden eli Sadcc-maiden taloudellista kehitystä sekä vähentää niiden taloudellista riippuvuutta Etelä-Afrikasta.<sup>137</sup>

Vasemmistoliiton mukaan todellista kehitystä ei ollut vielä tapahtunut – Etelä-Afrikassa ei ollut saavutettu vielä mitään perustuslain muuttamisessa – ja tilannetta pitäisi edelleen seurata, josko varsinainen neuvotteluprosessi käynnistyisi ja rotusyrjintä poistettaisiin perustuslaista ja käytännöstä. Sosiaalidemokraattien ja Suomen maaseudun puolueen edustajien mukaan tarvittiin toimenpiteitä, jotka olisivat tukeneet myönteistä kehitystä. Mahdollisia esille nostettuja toimenpiteitä olivat taloudellisten sanktioiden asteittainen purkaminen ja kannustavat keinot kuten diplomaattisuhteiden tason nostaminen.<sup>138</sup> Vasemmistoliitto ja Suomen maaseudun puolue olivat oppositiossa, kun taas sosiaalidemokraatit olivat mukana Holkerin johtamassa hallituksessa.<sup>139</sup> Keskustelussa on huomattavissa jako hallituksen ja opposition vastakkaisiin mielipiteisiin asiassa. Suomen maaseudun puolue oli ollut mukana Holkerin hallituksessa, mutta eronnut siitä syksyllä 1990.

Eduskunnan täysistunnossa viikkoa myöhemmin 22.1.1991 Vasemmistoliiton kanta oli, että pakotteita ei tulisi poistaa ja YK:n päätöksistä tulisi pitää kiinni. YK:n lisäksi ammattiyhdistysliike ja Etelä-Afrikan naapurivaltiot olivat sen kannalla, että pakotteita ei kumottaisi. Tilannetta olisi pitänyt tarkkailla puoli vuotta, jotta olisi pystynyt näkemään mihin maan tilanne etenee. Kokoomuksen kanta tuli esille Zyskoviczin puheenvuorossa, jossa hän lausui, että Suomen tulisi yhdessä Pohjoismaiden kanssa vähentää talouspakotteita ja tukea maassa tapahtunutta rohkaisevaa ja varmaa kehitystä.<sup>140</sup> Kokoomus oli hallituspuolue.<sup>141</sup> Kuten viikkoa aiemmin täysistuntokeskustelussa, kannat jakautuivat hallituksen ja opposition välillä. Vasemmistoliitto oli pakotteiden jatkamisen kannalla, kun taas kokoomuksen kanta oli päinvastainen.

---

<sup>137</sup> Valtiopäivät 1991. Pöytäkirjat 163. Helsinki 1991 (VP 1991 / PTK), 15.1.1991.

<sup>138</sup> Valtiopäivät 1991. Pöytäkirjat 163. Helsinki 1991 (VP 1991 / PTK), 15.1.1991.

<sup>139</sup> Jussila – Hentilä – Nevakivi 2006, 370.

<sup>140</sup> Valtiopäivät 1991. Pöytäkirjat 167. Helsinki 1991 (VP 1991 / PTK), 22.1.1991.

<sup>141</sup> Jussila – Hentilä – Nevakivi 2006, 370.

### 3.3 Vuosi 1991 ja Suomen irtoaminen yhteispohjoismaisesta linjasta

#### 3.3.1 De Klerkin lupaukset apartheid-lakien kumoamisesta ja Suomen esitys pakotteiden poistamiseksi vaiheittain

Vuosi 1991 merkitsi muutosta Suomen linjassa Etelä-Afrikan kysymyksessä, ja etenkin Pohjoismaiden yhteisissä kokouksissa Suomi alkoi vaatia aiempaa selvemmin tarkempaa linjausta toimissa.

Suomen aktiivisempi ja samalla vaativampi ote Etelä-Afrikan kysymyksessä alkoi näkyä heti vuoden 1991 alkupuolella. Taustalla oli edellisvuonna tapahtunut kehitys, mutta sitä myös tuki de Klerkin helmikuussa antamat lupaukset siitä, että apartheid-lainsäädäntö kumottaisiin ennen kesäkuussa päättyvää parlamentin istuntokautta.<sup>142</sup> Parlamentin avajaisissa 1.2.1991 pitämässään puheessa de Klerk lupasi poistaa kolme tärkeintä jäljellä ollutta apartheid-lakia: maanomistulain, asuinpaikan erottelulain ja väestön rotuluokituslain. Lait oli määrää poistaa pian, mutta tarkkaa aikataulua ei annettu.<sup>143</sup> Ulkoasiainministeri Paasion mukaan puhe oli rohkaiseva. Paasion mukaan Pohjoismaiden päätös oli, että pakotteiden poistamista harkittaisiin, kun on ”näyttöä Etelä-Afrikan peruuttamattomasta muutoksesta”. Paasion Helsingin Sanomille antamien kommenttien mukaan esitys uudesta perustuslaista oli ”peruuttamattomuuden” mittari.<sup>144</sup>

Etelä-Afrikassa vieraili ulkoasiainministeriön virkamiesryhmä 5.-9.2.1991. Vierailunsa aikana virkamiesryhmä tapasi Etelä-Afrikan viranomaisten lisäksi paljon kansalaisjärjestöjen, ANC:n, kirkon, ammattiyhdistysliikkeen, tutkimuslaitosten ja ihmisoikeusjärjestöjen edustajia sekä yksityisiä apartheidin poistamisessa aktiivisia henkilöitä. Virkamiesryhmän vierailun ja Suomen Pretoriassa sijaitsevan lähetystön esittämiin näkökohtiin ja ehdotuksiin perustuen ulkoasiainministeriön poliittinen osasto laati 12.2.1991 esityksen pakotteiden poistamisesta ja sen aikataulusta. Pakotteista luopumista perusteltiin Etelä-Afrikassa tapahtuneella kehityksellä, EY-maiden ja Yhdysvaltain menettelyl-

---

<sup>142</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston taustamuistio: Etelä-Afrikka 9.8.1991. Kansiossa Pohjoismainen ulkoministerikokous 20.-21.8.1991 Skagen, Tanska, UMA.

<sup>143</sup> HS 2.2.1991.

<sup>144</sup> HS 2.2.1991.



lä, länsimaiden näkemyksellä koko eteläisen Afrikan kehityksestä sekä Suomen omilla taloudellisilla intresseillä.<sup>145</sup>

Etelä-Afrikassa tapahtuneen kehityksen osalta ulkoasiainministeriössä kiinnitettiin huomiota siihen, että de Klerkin parlamentin avajaispuheessa antamien lupauksen lisäksi neuvotteluprosessi oli edennyt vaikeuksista huolimatta, ja sekä hallitus että ANC kannattivat monipuoluekokouksen järjestämistä kesän 1991 alussa. Myös ANC:tä lähellä olleiden järjestöjen ja yksityisten henkilöiden sekä useiden ulkovaltojen käsitys oli, että uudistuskehitys oli edennyt niin, että pakotteet painostuskeinoina olivat täyttäneet tehtävänsä. Mainitut tahot katsoivatkin tärkeämmäksi tukea rauhanomaista kehitystä ja vahvistaa maan taloutta, jotta se olisi selvinnyt apartheidin luomien sosiaalisten ja taloudellisten epäkohtien korjaamisesta. Myös ANC ymmärsi talouspakotteiden kielteiset vaikutukset mustan väestön kannalta ja talouskasvun välttämättömyyden. ANC:n johto oli joulukuussa 1990 ollut valmis sanktioiden asteittaisen purkamiseen, mutta se oli kaatunut kenttäväen vastustuksen takia. ANC halusi säilyttää pakotteet painostuskeinoina hallituksen suuntaan.<sup>146</sup>

Painoarvoa annettiin myös sille, että EY-maat olivat päättäneet edellisessä joulukuussa poistaa uusia investointeja koskevan kiellon. EY oli reagoinut de Klerkin viimeisimpään puheeseen ja ilmoittanut poistavansa loput talouspakotteet, kun lakimuutokset tuotaisiin parlamenttiin. Myös Yhdysvalloilla oli suunnitelma pakotteiden poistamiselle. ANC:n reagointi näihin päätöksiin oli ollut ristiriitainen. Päätöksiä oli kritisoitu, mutta samalla ANC oli ilmoittanut hyväksyvänsä asteittaisen pakotteiden purun, mikäli se olisi ollut sidottu demokratisoitumisprosessin etenemiseen suunnitellulla tavalla.<sup>147</sup>

Pakotteiden purkamista puolsi myös länsimainen näkemys siitä, että niiden etujen mukaista oli antaa tukea Etelä-Afrikan taloudelliselle kehitykselle markkinatalouden periaatteiden pohjalta suuntaan, joka edisti maan sisäistä demokratiaa ja samalla koko eteläisen Afrikan taloudellista hyvinvointia tasavertaisen alueellisen yhteistyön pohjalta. Jotta Etelä-Afrikka olisi selvinnyt silloisen sosiaalisen ja taloudellisen eriarvoisuuden kaventamisesta – johon suurin osa sen taloudellisista varoista katsottiin menevän –

---

<sup>145</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio nro 158 12.2.1991: Suomen Etelä-Afrikka-politiikka; esitys pakotteiden poistamiseksi. Kansiossa Pohjoismaiden ulkoministerikokous 21.-23.3.1991 Karlshamnissa, UMA.

<sup>146</sup> Sama.

<sup>147</sup> Sama.

maan katsottiin tarvitsevan vuosittaisen noin 5 % talouskasvun. Talouskasvu katsottiin olevan mahdollinen, jos rauhanomainen kehitys maassa olisi jatkunut. Vakaat olot olivat edellytys sille, että ulkomaiset sijoittajat olisivat olleet kiinnostuneita Etelä-Afrikasta ja koko eteläisestä Afrikasta. Alueen muut maat olivat riippuvaisia taloudellisesti Etelä-Afrikasta, ja näin ollen Etelä-Afrikan kehitys vaikutti koko maanosaan.<sup>148</sup>

Sanktioiden purkaminen oli ulkoministeriön mukaan perusteltua myös Suomen talouselämän intressien näkökulmasta, etenkin kun huomioitiin Suomen silloinen haasteellinen taloudellinen tilanne. Suomen Etelä-Afrikan viennin arvo ennen pakotteita oli vuosittain 400-500 miljoonaa markkaa, mutta vienti oli käytännössä ollut pysähdyksissä vuodesta 1987. Teollisuuden arvio oli vuonna 1991, että vienti Etelä-Afrikkaan ja maan tarjoamat markkinat olisivat silloisessa vaikeassa tilanteessa ollut erittäin merkittävä monille yrityksille. Teollisuus olikin esittänyt useasti, että sanktioista luopumista harkitaisiin välittömästi. Toisaalta pakotteiden poistamista puolsi myös se, ettei niillä katsottu juuri olleen vaikutusta muiden valtioiden toimintaan. Kilpailijamaiden (esimerkiksi EY ja Ruotsi) yritykset olivat voineet toimia Etelä-Afrikassa – sanktioista huolimatta – kohtalaisen vapaasti. Täydellinen kauppakielto, johon vain muutamat maat olivat ryhtyneet, olikin ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan johtanut ainoastaan markkinoiden uusjakoon. Suomen teollisuuden arvio oli, että sen olisi mahdollista kovan työn ja panostuksen kautta saada menetetyt markkinat nopeasti takaisin.<sup>149</sup>

Muistiosta käy ilmi, että Suomi oli nyt valmis erkanemaan yhteispohjoismaisesta linjasta omien kansallisten etujensa huomioimiseksi. Muistion mukaan Suomi oli pyrkinyt – ja pyrki edelleen – sopimaan yhtenäisestä linjasta muiden Pohjoismaiden kanssa. Pohjoismaiden näkökannat ja lähtökohdat eivät kuitenkaan enää olleet niin yhteneviä kuin aikaisemmin, ja eritoten Ruotsi oli vastustanut pohjoismaisen toimintaohjelman tarkistamista ja vaatinut tiukkaa sanktiolinjaa. Ulkoministeriö kuitenkin nosti esiin, että sanktioista huolimatta ruotsalaiset yritykset olivat turvanneet etunsa Etelä-Afrikassa hyvin. Myös Tanskan kerrottiin jo osin toteuttaneen muutoksia Etelä-Afrikan politiikassaan.<sup>150</sup>

Esityksessä oli toive yhteispohjoismaisen linjan jatkuvuudesta, mutta sen varaan ei voitu enää laskea ja Suomi oli laatinut oman toimintaohjelman pakotteista luopumiselle. Ruotsi oli koko ajan vastustanut toimintaohjelman tarkistamista, eikä heillä ollut kiire

---

<sup>148</sup> Sama.

<sup>149</sup> Sama.

<sup>150</sup> Sama.

pakotteiden purkamiseen senkään takia, että maan yritykset olivat turvanneet asemansa. Lähdeaineiston perusteella suomalaisille yrityksille Etelä-Afrikan markkinat puolestaan nähtiin teollisuuden piirissä merkittävinä. Kilpailijamaiden toimiessa Etelä-Afrikassa vapaasti ja maiden kumotessa sanktioitaan kilpailu oli oletettavasti kiristymässä Etelä-Afrikan markkinoilla. Näin ollen suomalaisten teollisuuspiirien toive pakotteiden nopeasta purkamisesta oli perusteltu – Suomen heikko taloudellinen tilanne yhdistettynä kilpailun kiristymiseen Etelä-Afrikassa vaati nopeita toimia. Ulkoasiainministeriön esityksestä ei käy ilmi, miten Suomi tulkitisi Ruotsin tiukkaa sanktiolinjaa – oliko sanktioiden voimassa pitäminen tapahtuneesta kehityksestä huolimatta tarkoitushakuista Ruotsin oman vahvan taloudellisen aseman ylläpitämiseksi Etelä-Afrikan markkinoilla?

Esityksen mukaan pakotteiden purkaminen tulisi jakaa neljään vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe oli määrä toteuttaa välittömästi. Siihen kuului Etelä-Afrikan kansalaisia koskevien maahantulorajoitusten poistaminen liike-, kulttuuri- ja urheilukontaktien edistämiseksi. Kaupallisten ja taloudellisten *fact finding* -valuuskuntien vierailut tuli sallia. Näiden lisäksi maiden diplomaattisuhteet tuli korottaa suurlähetystötasolle ja samalla harkinta olisiko suurlähetystön yhteyteen syytä sijoittaa kaupallinen sihteeri. Toisen vaiheen ajoituksen oli määrä olla, kun apartheid-lakien (*Group Areas Act, Lands Act, Population Registration Act*) kumoamista koskevien esitysten tultua parlamenttikäsittelyyn. Silloin oli määrä poistaa tavarakauppaa koskeva kieltä sekä lainanantoa, takauksia, patenttien ja valmistusoikeuksien myöntämistä koskevan kiellot. Näiden lisäksi pääomatavaroiden kauppaa koskevien poikkeuslupakäytännön lieventäminen ja lentoliikenne maiden välillä tuli sallia. Kolmannen vaiheen ajoituksen oli määrä olla perustuslakia koskevan neuvotteluprosessin alettua ja silloin poistettaisiin investointikielto ja muut jäljellä olevat talouspakotteet. Neljännessä ja viimeisessä vaiheessa oli kyse YK:n asettamien muiden sanktioiden poistamisesta (aseidenvientikielto).<sup>151</sup>

Hallitus pääsi kommentoimaan aikeitaan pakotteiden purkamiseksi tuoreeltaan 14.2.1991 eduskunnan täysistunnossa, kun ruotsalaisen kansanpuolueen edustaja Ingvar S. Melin esitti kysymyksen siitä, olisiko hallitus valmis poistamaan talouspakotteet nyt, kun de Klerk oli ilmoittanut apartheid-järjestelmän poistamisesta lainsäädännöllä.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Sama.

<sup>152</sup> Valtioapäivät 1991. Pöytäkirjat 184. Helsinki 1991 (VP / PTK), 14.2.1991.

Pääministeri Harri Holkerin vastaus noudatti ulkoasiainministeriön paria päivää aiemmin laatimaa esitystä, ja Holkeri toi esiin, että Etelä-Afrikan tilanne oli parantunut ja Suomella oli valmis toimintaohjelma pakotteiden purkamiseksi, jolla pyritään tukemaan Etelä-Afrikan demokratisoitumiskehitystä. Toiveena oli Holkerin mukaan edelleen yhteispohjoismaisen linjan jatkuminen, ja Suomi tulisi keskustelemaan toimenpiteistä muiden Pohjoismaiden kanssa. Kommenteissa ei enää kuitenkaan näkynyt yhteispohjoismaisen linjan ehdottomuutta pakotteiden purkamisessa – Suomi oli valmis tarvittaessa toimimaan yksin. Holkeri korostikin, että Suomen lähtökohta ja etu oli reagoida Etelä-Afrikan tapahtumien mukaisesti, vaikka muut Pohjoismaat eivät näkisi tilannetta samalla tavoin.<sup>153</sup>

### 3.3.2 Suomen yritykset vaikuttaa yhteispohjoismaiseen linjaan

Vaikka Suomi oli edellä kuvatulla tavalla jo esittänyt pakotteiden poistamista kansallisesti, sen tahtotila oli yhä saada toimenpiteet koordinoitua pohjoismaisella tasolla. Suomi esittelikin toimintaohjelmaansa pakotteiden vaiheittaiseksi purkamiseksi muille Pohjoismaille pohjoismaisessa virkamieskokouksessa Oslossa 15.2.1991. Suomen mukaan yhteispohjoismainen kanta ei sillä hetkellä tukenut positiivista demokratisoitumiskehitystä Etelä-Afrikassa, ja tilanne oli niin epätasapainoinen, että se vaati nopeaa toimintaa sanktioiden poistamiseksi, jotta mahdollisuuksia parempiin oloihin ei menetettäisi pitkäksi aikaa. Suomi esitti, että Pohjoismaat toimisivat yhdessä pakotteiden poistamisessa. Aika oli tärkein tekijä tilanteessa, mistä syystä Suomi vaati, että seuraavassa ulkoministerikokouksessa Karlshamnissa olisi ilmoitettava, jos yhteispohjoismaisesta linjasta ei päästä yhteisymmärrykseen. Jos asiassa ei löydetäisi yhteisymmärrystä, kaikki Pohjoismaat olisivat voineet toimia oman harkinnan mukaan. Suomen esittämät perustelut sanktioiden purkamiselle vastasivat pitkälti aiemmin esitellyssä ulkoasiainministeriön muistiossa esiin nostettuja seikkoja.<sup>154</sup>

Keskustelussa selvisi, että Pohjoismailla oli kyllä yhtenevät näkemykset Etelä-Afrikan tilanteesta, mutta näkemykset tarvittavista toimita erosivat maiden kesken. Maat olivat tyytyväisiä Etelä-Afrikan viimeaikaiseen kehitykseen, erityisesti osapuolten välillä oleviin toimiviin keskusteluyhteyksiin, de Klerkin lupauksiin apartheid-lakien poistamisesta parlamentin silloisen istuntokauden aikana sekä puheisiin monipuoluekokouksen jär-

<sup>153</sup> Valtiopäivät 1991. Pöytäkirjat 184. Helsinki 1991 (VP / PTK), 14.2.1991.

<sup>154</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio 178: Pohjoismainen virkamieskokous Oslossa 15.2.1991. Signum 13.60 Etelä-Afrikka, Pohjoismainen Etelä-Afrikka työryhmä v. 1991, UMA.

jestämisestä. Sen sijaan huolta herätti ANC:n kyky pitää joukkonsa yhtenäisenä, ja erityisesti Ruotsi huomautti, että johtoa lukuun ottamatta ANC suhtautui epäluuloisesti maan hallitukseen. Näin ollen oli Ruotsin mielestä mahdollista, että ANC:n johto menettäisi kenttäväen luottamuksen, mikä voisi johtaa radikalisoitumiseen. Myös Suomi tunnisti tilanteen epätasapainoisuuden, mutta näki tilanteen edellyttävän nopeaa toimintaa. Pohjoismaiden silloinen kanta ei Suomen mielestä tukenut positiivista demokratisoitumiskehitystä, vaan olisi toimittava nopeasti ja asteittain poistettava sanktiot. Suomi korosti myös Etelä-Afrikan merkitystä koko eteläisen Afrikan taloudelle ja nosti esiin valtuuskuntansa hiljattaisen vierailun maassa. Ulkomaiset investoinnit olisivat Suomen näkemyksen mukaan avainasemassa.<sup>155</sup>

Pohjoismaiden näkemykset toimenpiteistä kuitenkin erosivat toisistaan. Ruotsi antoi yhteispohjoismaalaiselle linjalle paljon arvoa ja sen yleinen ajattelutapa oli lähellä muiden Pohjoismaiden kantoja. Myös Ruotsi oli sitä mieltä, että sosiaalisen edistyksen saavuttamiseksi tarvittiin talouskasvua ja investointeja. Sanktioiden merkitys oli kuitenkin Ruotsin mielestä asiassa pieni. Tärkeintä oli Ruotsin mielestä poliittinen ratkaisu, jolla mahdollistettaisiin vakaa tilanne. Miten se toteutettaisiin, ei ollut Ruotsin tiedossa. Koska apartheidjärjestelmä oli yhä voimassa, Ruotsin mukaan ei kuitenkaan ollut ajankoh- taista käsitellä investointien ja tavarakaupan kumoamista. Vasta kun järjestelmä oli muodollisesti lakkautettu, olisi pakotteiden poistaminen ollut mahdollista. Ratkaisevaa oli osapuolten välisten neuvotteluiden eteneminen Etelä-Afrikassa. Ruotsin suunnitelma oli kumota ensin kontaktipakotteet, sen jälkeen talous- ja YK-pakotteet.<sup>156</sup>

Tanska puolestaan oli sinänsä valmis poistamaan pakotteita, mutta oli eri mieltä sen toteutuksen järjestyksestä – kauppapakotteet tulisi poistaa vasta myöhemmässä vaiheessa Etelä-Afrikan kehityksen arvioinnin jälkeen. Norjan näkemys tilanteesta oli, että pakotteilla ei aikaansaada positiivista kehitystä. ANC ei ollut kuitenkaan ilmoittanut kantansa pakotteisiin, joten Norja ilmoitti seuraavansa tilanteen kehittymistä. Pakotteiden yksittäinen poistaminen oli Norjalle vaikeaa, koska jokainen niistä olisi tarvinnut oman kansankärjäjäkäsitelyyn. Norja myös ilmoitti, että investointikielto oli helpompi poistaa

---

<sup>155</sup> Sama.

<sup>156</sup> Sama.

kuin kauppakielto. Norja nosti esille, että Pohjoismaat seuraisivat Yhdysvaltain ja EY:n esimerkkiä.<sup>157</sup>

Kokouksen jälkeen vaikuttikin siltä, että Suomen näkemys Etelä-Afrikan tilanteesta oli positiivisempi kuin muilla Pohjoismailla. Etenkin Ruotsin näkemyksissä korostui pahimman mahdollisen vaihtoehdon mahdollisuus, mikä huomioitiin myös ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistiossa 19.2.1991. Ulkoasiainministeriön mukaan ruotsalaisten käsitykset ANC:n kannoista eivät myöskään vastanneet Suomen Etelä-Afrikassa käyneen valtuuskunnan tietoja.<sup>158</sup> Suomen mukaan Pohjoismaiden kanta ei tukenut ”positiivista demokratisoituskehitystä”, mikä viittasi siihen, että Pohjoismaat eivät huomioineet maassa jo tapahtunutta positiivista kehityskulkua. Suomen mukaan aika oli tärkein tekijä Etelä-Afrikan tilanteessa. Näkemys oli, että yhteiskunnallinen tilanne oli niin epävarma, että sitä oli tuettava, jotta tilanne etenisi haluttuun suuntaan. Nopeaa reagointia toivottiin myös teollisuuspiireissä. Suomen ja Tanskan lisäksi muut Pohjoismaat eivät tuoneet esille, että niillä olisi ollut selvää suunnitelmaa pakotteista luopumiselle. Ruotsin ja Norjan mukaan tilannetta tuli yhä tarkkailla, kun taas Suomella oli selvä suunnitelma ja aikataulu pakotteiden purkamiselle.

Suomi toi kantansa selvästi uudelleen esiin pohjoismaisessa virkamieskokouksessa Kööpenhaminassa 7.3.1991, jossa tulevista toimenpiteistä oli päätettävä. Suomi oli edellisessä kokouksessa kertonut suunnitelmastaan. Suomen viesti oli sama kuin kevään aiemmissa kokouksissa. Suomen mukaan kehitys oli ollut nopeaa Etelä-Afrikassa, mutta oli olemassa vaara, että tilanne muuttuu epävakaaksi, minkä vuoksi oli annettava signaali ja tuettava rauhanomaista muutosta. Kun pakolaisongelman ja poliittisten vankien vapauttamisessa edetään, Pohjoismaiden tulisi tehdä nopeasti ratkaisuja. Suomen mukaan enää oli kyse siitä, milloin pakotteet poistetaan. Suomi halusi yhteispohjoismaisen linjan, mutta pelkkä viisumimääräysten poistaminen ei riittävää. Jos Pohjoismaat eivät olisi valmiita, Suomi jatkaisi yksin omalla linjallaan.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> Sama.

<sup>158</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio nro 179: Pohjoismaisen EAT-toimintaohjelman uudistaminen; PM-EAT -työryhmä 15.2.1991. Signum 13.60 Etelä-Afrikka, Pohjoismaisen Etelä-Afrikka työryhmä v. 1991, UMA.

<sup>159</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio 258 8.3.1991: Pohjoismaisen virkamieskokous Kööpenhaminassa 7.3.1991; Pohjoismaisen pakotepolitiikka vs. Etelä-Afrikan tasavalta. Kansiossa Pohjoismaisen ulkoministerikokous 21.-23.3.1991 Karlshamnissa, UMA.

Suomen mukaan etukäteen olisi tehtävä päätös siitä, miten kehitykseen reagoitaisiin. Ei ollut tarkoituksenmukaista, että Etelä-Afrikan tapahtumia seurataan ja joka muutoksen jälkeen pohditaan erikseen, miten toimia. Suomen kanta oli, että jos paino laitetaan yhteiskunnalliselle kehitykselle, oli vaarana, että tavoite karkaa koko ajan saavuttamattomiin. Ei riittäisi, että kolme tärkeintä apartheid-lakia olisi kumottu vaan pitäisi kumota yhä merkityksettömpiä lakeja. Jos tavoitteita ei lyödä lukkoon etukäteen, tulkinnoille jää tilaa ja pakotteiden purkamisen vaikeutuu. Suomen mukaan oli ”keskityttävä poliittiseen todellisuuteen, ei sosiaaliseen”.<sup>160</sup> Poliittiseen todellisuuteen keskittymisellä Suomi viittasi apartheid-lakien purkamiseen. Kun lait olisi purettu, poliittinen todellisuus oli muuttunut, eikä pakotteille enää ollut syytä. Sosiaalinen todellisuus viittasi Etelä-Afrikan yhteiskunnalliseen kehitykseen. Pakotteita ei ollut luotu Etelä-Afrikan yhteiskunnallisen muutoksen takia. Vaikka sosiaalinen kehitys olisikin jatkumoa poliittiselle kehitykselle, sen huomioon otettuna pakotteita purkaessa olisi merkinnyt uutta määritettyä tarvittavasta kehityksestä. Tämä puolestaan olisi saattanut olla päättymätön tie. Milloin kehitys olisi ollut riittävää?

Suomen suunnitelma oli selvä: se halusi toimia yhdessä Pohjoismaiden kanssa, mutta jos yhteisymmärrystä ei löytyisi, Suomi jatkaisi yksin omalla linjallaan. Karlshamnin ulkoministerikokouksen Suomi asetti takarajaksi – siihen mennessä muiden Pohjoismaiden tuli ilmoittaa kantansa pakotteiden purkamisesta. Suomi esittikin, että Norja ja Ruotsi ilmoittavat ennen pohjoismaista ulkoministerikokousta, mistä ne ovat valmiit sopimaan, jotta kokoukseen mentäessä kaikki tietävät tilanteen.<sup>161</sup>

Ruotsi oli iloinen Etelä-Afrikassa tapahtuneesta kehityksestä sekä de Klerkin lupauksesta poistaa apartheid-lait. Ruotsin näkemys oli, että lupauksien oli kuitenkin toteuduttava, ennen kuin pakotteista tulisi luopua. Sen mukaan Etelä-Afrikassa oli vielä useita ongelmia: väkivalta, poliittisten vankien vapauttamisen ja pakolaisten paluumuuton hitaus, turvallisuusjärjestelmän toiminta, voimassaolleet turvallisuuslait, oikeistoradikalismi, bantustanien kohtalo sekä poliittinen valta. De Klerkin puheessa ei ollut otettu tarpeeksi hyvin huomioon ANC:n toiveita. Ruotsi epäili muutoksen peruuttamattomuutta Etelä-Afrikassa. Ajankohta pakotteiden purkuun ei näin ollen Ruotsin mukaan ollut oikea, vaikka se olikin lähellä. Taloudellisten pakotteiden purkamisen olisi tapahduttava vasta, kun Etelä-Afrikan parlamentti olisi tehnyt päätöksen apartheid-lakien kumoamisesta ja

---

<sup>160</sup> Sama.

<sup>161</sup> Sama.

ANC:n kannalta maassa olisi myönteinen ilmapiiri. Norjan ulkoministeriö ilmoitti halunsa olla mukana Pohjoismaiden yhteisessä linjassa, mutta poliittiset päättäjät eivät olleet tehneet päätöstä asiassa.<sup>162</sup>

Tanskalla oli samanlainen näkemys kuin Suomella. Kriteereitä ei pitänyt muuttaa kehityksen edetessä. Pohjoismainen pakotepolitiikka oli tehty apartheid-järjestelmän kumoamiseksi. Tavoite oli saavutettu, kun järjestelmä oli kumottu ja näin ollen pakotteet voitiin purkaa. Tanska ilmoitti, että se tuki demokratian luomista Etelä-Afrikkaan, mutta tavoite oli lakkauttaa apartheid-järjestelmä. Tanska myös ilmoitti, että ANC ei voi ohjata maan päätöksiä pakotteiden poistamisesta, vaan Tanska tekee ne omista lähtökohdistaan.<sup>163</sup>

### **3.3.3 ANC:n kuuleminen pakotteiden poistamisesta**

Kuten aiemmin on nostettu esiin, ANC:llä oli ollut Suomen Etelä-Afrikan politiikassa suuri rooli – vuoden 1990 alussa Suomi katsoi, että se ei muuttaisi linjaansa Etelä-Afrikan politiikassa ilman järjestön kuulemista. Nyt kun Suomi oli edennyt suunnitelmissaan poistaa Etelä-Afrikan talouspakotteet, sen tuli kuulla ANC:n näkemykset päätöksiinsä liittyen. Maaliskuussa 1991 järjestettiin tapaaminen Pretorian asiainhoitajan Hannu Uusi-Videnojan ja ANC:n kansainvälisten asiainhoitajan Thabo Mbekin välillä. Tapaamisessa oli tarkoitus selvittää ANC:n kanta pakotteiden poistamiseen.

ANC:n yleisarvio Etelä-Afrikan poliittisesta tilanteesta ja lähiajan näkymistä oli myönteinen. Järjestö uskoi neuvottelujen esteiden (poliittisten vankien vapauttamisen, pakolaisten paluumuuton, turvallisuuslainsäädännön uudistamisen) poistuvan hallituksen kanssa sovittuun määräaikaan mennessä. Järjestö ei kuitenkaan ollut vielä vakuuttunut, että maan poliittinen uudistusprosessi olisi ollut peruuttamaton.<sup>164</sup>

Tapaamisessa ilmeni ANC:n ymmärtävän, että muuttuneissa olosuhteissa heidän oli tarkistettava pakotelinjaansa. Linjan tarkistaminen kuitenkin edellytti keskusteluja eri tahojen kanssa, minä aikana ANC:n kanta sanktioihin pysyisi entisellään. Kauppakiellolla ei kuitenkaan Mbekin mukaan koskaan ollut suurta vaikutusta. ANC:n mukaan rahoituspakotteilla oli suurempi merkitys kuin investointikiellolla, koska ANC:n mu-

---

<sup>162</sup> Sama.

<sup>163</sup> Sama.

<sup>164</sup> Pretorian lähetystön muistio nro. 293 15.3.1991: Etelä-Afrikan vastaisten pakotteiden purkaminen; ANC:n linja. Kansiossa Pohjoismainen ulkoministerikokous 21.-23.3.1991 Karlshamnissa, UMA.



kaan Etelä-Afrikkaan ei ollut juurikaan tulossa ulkomaisia sijoituksia. Lisäksi ANC näki, että Etelä-Afrikan poliittisessa muutoksessa oli kolme kriittistä vaihetta: 1. perustuslakineuvottelujen tiellä olevien esteiden poistaminen, 2. väliaikaishallituksen muodostaminen ja 3. perustuslain hyväksyminen. Nämä olivat ne virstanpylväät, joihin pakotteiden poistaminen olisi voitu kytkeä.<sup>165</sup>

Uusi-Videnoja tulkitse ANC:n linjaa siten, että ANC oli vihdoinkin uudistamassa pakotepolitiikkaansa, ja uuden lähestymistavan tavoitteena oli pitää sanktioiden hellittämisen osalta aloite ANC:n käsissä. Lisäksi ANC oli esittänyt mm. vaatimuksia ay-liikkeen ja työnantajien sopimuksista ennen investointien ja kaupan aloittamista, mikä Videnojan mukaan merkitsi ”maalitolppien siirtämistä”. Paitsi että tämä olisi ollut ulkovalloille vaikea toteuttaa, se olisi voinut olla myös toisen valtion sisäisiin asioihin puuttumista. Myös ANC:n ajatus väliaikaishallituksesta oli Uusi-Videnojan mukaan epämääräinen, myös aikahaarukaltaan. Lisäksi ANC ei Uusi-Videnojan mukaan myöskään pitänyt kauppakiellon poistamista vaarallisena sijoittaen sen jonnekin ensimmäisen ja toisen vaiheen välimaastoon.<sup>166</sup>

Uusi-Videnojan näkemyksen mukaan Etelä-Afrikan hallitus halusi edetä nopeasti perustuslakia koskeviin neuvotteluihin sekä pitää siirtymäkauden mahdollisimman lyhyenä, ja näin ollen motiivit useimpien ulkovaltojen pakotteiden ylläpitämiselle alkoivat olla vähissä. Uusi-Videnojan mukaan pääpainon tuli pakotteiden sijaan olla kaikkien osapuolten rohkaisemisessa, maan talouskasvun edistämässä ja apartheidin perinnön korjaamisessa. Sanktioilla painostaminen ei hänen mukaansa ollut enää tarpeen. Uusi-Videnojan mukaan Suomen linja aikatauluineen ja eri toimenpiteet laukaisevine välietappeineen olikin Etelä-Afrikassa tapahtunut kehitys huomioiden harkittu ja onnistunut. Uusi-Videnojan kanta oli, että ANC:n sanktiopolitiikka ei vaatinut Suomen toimenpiteiden uudelleenarvioimista asiassa.<sup>167</sup>

Keskustelun perusteella kävi selväksi ANC:n olevan sitä mieltä, ettei pakotteiden poistaminen olisi vielä aiheellista. Vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei ANC:n näkemys pakotteiden poistaminen ollut täysin linjassa maassa tapahtuneen kehityksen kanssa, vaan pakotteita saatettiin käyttää ANC:n toimesta painostuskeinona oman asemansa parantamisessa. ANC halu pitää sanktioiden poistaminen omissa käsissä olisikin varmasti ollut

---

<sup>165</sup> Sama.

<sup>166</sup> Sama.

<sup>167</sup> Sama.

maan sisäisessä kamppailussa hyvä ase. Vaikka ANC halusi pitää päätökset pakotteista luopumisesta käsissään, Suomen asiainhoitaja ei katsonut tarpeelliseksi, että sanktioita ylläpidettäisiin, vaan tukea maata ja kaikkia osapuolia. Suomen tulkinta tässä vaiheessa olikin, ettei Etelä-Afrikan etu enää ollut se, että Suomi olisi kuunnellut ANC:tä pakotteiden luopumisen ajankohdassa. Kauppakielto ei myöskään ollut ANC:n mukaan merkitykseltään suuri, joten tämäkään ei muodostanut Suomelle painetta pitää talouspakotteita voimassa.

### **3.3.4 Karlshamnin ulkoministerikokous ja yhteispohjoismaisen linjan murtuminen**

Karlshamnissa 21.-23.3.1991 käyty Pohjoismainen ulkoministerikokous oli aiemmissa Pohjoismaiden kokouksissa Suomen toimesta määritetty ratkaisevaksi hetkeksi: kokouksessa olisi päätettävä yhteispohjoismaisesta linjasta. Kokouksesta laaditussa lehdistötiedotteessa kuvattiin Etelä-Afrikassa vallinnutta tilannetta sekä Pohjoismaiden tulevia toimia. Ministerit huomioivat maassa tapahtuneen kehityksen edellisen pohjoismaisen kokouksen jälkeen. Etelä-Afrikan hallitus oli ottanut konkreettisia askelia toteuttaakseen de Klerkin lupaukset. Ulkoministerit ilmoittivat tiedotteessa odottavansa, että viimeiset ratkaisevat lainsäädännölliset askeleet otetaan kohti apartheidista vapaata yhteiskuntaa. Ministerit huomioivat, että Etelä-Afrikan hallituksen ja ANC:n välillä oli päästy yhteisymmärrykseen poliittisten vankien vapauttamisesta ja pakolaisten paluumuutosta. ANC:n ja Inkathan johtajien välillä käyty ensimmäinen kokous oli tapahtunut hyvässä hengessä. Myös ANC:n ehdotus monipuoluekonferenssista otettiin tyytyväisenä vastaan. Konferenssin oli määrä käsitellä demokraattisesta perustuslaista käytävien neuvottelujen peruseriaatteita. Huolestuttavaa oli maassa yhä jatkunut väkivalta.<sup>168</sup>

Tiedotteessa myös korostettiin vuodesta 1978 jatkunutta yhteispohjoismaista linjaa, jolla oli pyritty apartheidin täydelliseen poistamiseen. Esiin nostettiin myös Molden kokouksessa syyskuussa 1990 tehty linjaus, jonka mukaan tilannetta arvioidaan jatkuvasti ja toimenpiteiden mukauttamista harkitaan. Dialogin ja neuvotteluprosessin tukeminen nähtiin tärkeimpänä asiana. Tiedotteessa todettiin, että oli lähestymässä se hetki, jolloin Pohjoismaiden taloudelliset pakotteet on otettava harkintaan. Ratkaisevana pidettiin tosiasiallista kehitystä Etelä-Afrikassa. Yksimielisiä oltiin siitä, ”että lainsäädäntöön

---

<sup>168</sup> UM lehdistötiedote STT:lle 23.3.1991 no.91: Pohjoismaiden ulkoministerikokouksen Etelä-Afrikkaa koskeva lausunto Karlshamnissa 22.3.1991. Signum 13.20, Pohjoismaiden ulkoministerikokous ja ulkoministeriöiden poliittisen johdon kokous Karlshamn 21.-23.3.1991 (Ruotsi) II (21.3.23.3.), UMA.

perustuvan apartheid-järjestelmän purkaminen tulee muodostamaan maan kehityksessä käännekohdan, joka poliittisen arvioinnin perusteella, tekee Pohjoismaille mahdolliseksi lakkauttaa taloudelliset sanktiot”. Kehitys Etelä-Afrikassa antoi ulkoministerien mukaan syyntä lisääskelten ottamiseen dialogin ja demokratisoitumisprosessin edistämiseksi. Tiedotteen mukaan se saavutettaisiin parhaiten Etelä-Afrikan ja Pohjoismaiden kontakteja lisäämällä. Siksi päätettiin luopua eteläafrikkalaisia koskevista viisumisäännöistä. Myös pidemmälle tulevaisuuteen meneviä linjauksia tehtiin ilmoittamalla, että rotuerottelun jälkeen maata tuetaan taloudellisten erojen kaventamiseksi ja demokratian edistämiseksi. Ulkoministerien toive oli, että todelliset ja tarkoituksenmukaiset neuvottelut uudesta demokraattisesta perustuslaista olisi aloitettu mahdollisimman pian. Tärkeää oli, että hallitus poistaa kaikki esteet neuvottelujen edestä.<sup>169</sup>

Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistiosta, joka käsitteli mennyttä ulkoministerikokousta Karlshamnissa, kävi ilmi, ettei julkilausuman valmistelu sujunut täydessä yhteisymmärryksessä. Vaikeimmaksi kysymykseksi osoittautui Pohjoismaiden suhtautuminen Etelä-Afrikan apartheid-järjestelmän purkamiseen. Kysymys liittyi siihen, onko Etelä-Afrikassa tapahtunut kehitys riittävää, jotta sanktioita voisi purkaa. Norjan ja Ruotsin kanta oli, että asian ratkaisua pitäisi edelleen siirtää ja yhteinen lausunto pitäisi olla sellainen, jonka mukaan apartheidin purkaminen ei olisi peruuttamaton. Tämä ei kuitenkaan toteutunut, koska Suomen ja Tanskan kanta oli, että se tulisi jättää tiedotteesta pois, jotta kannanotto antaisi joustavuutta Pohjoismaiden yhteisille toimille pakotteiden purkamisessa. Muistion mukaan Suomi ja Tanska, tulisivat purkamaan pakotteita nopeammin kuin Norja ja Ruotsi lähinnä omien kansallisten taloudellisten intressiensä vuoksi. Muistiosta ilmenee, että Ruotsin ja Norjan kantaan – enemmän kuin Suomen (ja Tanskan) – vaikutti ANC:n ja afrikkalaisten valtioiden näkemys Etelä-Afrikan tilanteesta. Toinen vaikuttava tekijä oli Ruotsin ja Norjan erilaiset taloudelliset intressit. Muistion mukaan ajankohta, jolloin talouspakotteiden poistaminen otetaan harkittavaksi, oli lähellä.<sup>170</sup>

Suomen tahto siitä, että Karlshamnin kokouksen julkilausumasta jätettiin pois lausunto apartheidin purkamisen peruuttamattomuudesta, noudatti Suomen kevään 1991 linjaa, joka oli positiivisempi kuin Ruotsilla ja Norjalla. Samalla se mahdollisti jatkoimet

---

<sup>169</sup> Sama.

<sup>170</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio nro 348 2.4.1991: Pohjoismainen ulkoministerikokous Karlshamnissa 21.-23.3.1991. Signum 13.20, Pohjoismaiden ulkoministerikokous ja ulkoministeriöiden poliittisen johdon kokous Karlshamn 21.-23.3.1991 (Ruotsi) IV (1.4.-, UMA).

pakotteiden purkamisessa. Julkilausumasta ei välity Pohjoismaiden välillä vallinnutta erimielisyyttä. Pakotteiden purkamispäätöksessä Suomi ei antanut yhtä suurta merkitystä ANC:n kannalle kuin Ruotsi ja Norja. Suurin syy pakotteiden purkamiselle Suomelle vaikuttivat olevan sen omat taloudelliset intressit.

### 3.3.5 Tilanne kohenee Etelä-Afrikassa

Avoimessa kirjeessään presidentti de Klerkille 5.4.1991 ANC vaati hallitusta toteuttamaan joukon toimia, jotta poliittinen väkivalta loppuisi. Takaraja vaatimukselle oli 9.5.1991. Jos hallitus ei toteuttaisi vaatimuksia, ANC ilmoitti katkaisevansa kaikki keskustelut maan hallituksen kanssa. Huhtikuussa 1991 yhä suuri määrä poliittisia vankeja oli vangittuina. Toukokuun 8. päivä ANC ilmoitti suunnittelevansa joukkotoimintaa avoimen kirjeensä tueksi.<sup>171</sup> Toukokuussa 1991 saavutettiin edistystä poliittisten vankien vapauttamisen saralla, kun vapautusohjelma saatettiin poliittisten vankien tietoon. Toukokuun loppuun mennessä yli 1000 poliittista vankia oli vapautettu. Tästä huolimatta ANC, PAC ja muut organisaatiot syyttivät hallitusta siitä, että osa poliittisista vankeista pysyi vangittuina. Kysymys pakolaisten paluumuutosta vaikeutti myös neuvotteluja. Suurin este ilmapiirin parantumiselle oli kuitenkin alati paheneva väkivalta Etelä-Afrikassa. ANC ja Inkatha-vapauspuolue olivat sopineet jo tammikuussa 1991 keinoista lopettaa väkivalta. Sovitut keinot eivät kuitenkaan todellisuudessa johtaneet väkivallan loppumiseen. Heinäkuussa ministerit Etelä-Afrikassa saivat tietää, että julkisia varoja oli käytetty joidenkin poliittisten organisaatioiden salaiseen avustamiseen. Tiedon julkistulon jälkeen hallitus ilmoitti toimista, joilla julkisten varojen käyttö mainittuihin toimiin estettiin.<sup>172</sup>

Kesällä 1991 tapahtui kuitenkin myös edistystä Etelä-Afrikan yhteiskunnallisessa tilanteessa, kun apartheid-lakeja kumottiin. Apartheid-lait muodostivat rotuerottelun selkärangan. Neljä tärkeää apartheid-lakia kumottiin 5.6.1991: *the Natives Land Act*, *the Development Trust and Land Act*, *the Group Areas Act* ja *the Black Communities Development Act*. Laeista yksi, *the Population Registration Act*, puolestaan kumottiin kesäkuun 17. päivä. Syyskuun puolessa välissä Johannesburgissa allekirjoitettiin kansallinen rauhansopimus (*the National Peace Accord*). Sopimuksessa määritettiin eräänlaiset käyttäytymissäännöt turvallisuusjoukoille, poliittisille puolueille ja järjestöille. Muita

---

<sup>171</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 95.

<sup>172</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 95-97.

sovittuja asioita olivat muun muassa keinot yhteisöjen jälleenrakennukselle ja kehitykselle. Sopimuksen allekirjoittivat ANC:n, IFP:n ja hallituksen lisäksi useat poliittiset puolueet, ammattiliitot, kansalaisjärjestöt ja uskonnolliset järjestöt.<sup>173</sup>

Useiden apartheid-lakien kumoaminen, Kansallinen rauhansopimus, poliittisten vankien vapauttaminen ja edistyminen maahanpaluukysymyksissä edesauttoivat ilmapiirin parnemisessa Etelä-Afrikassa. Edistys ei kuitenkaan tarkoittanut ongelmien, saati väkivallan loppumista. Lokakuun lopussa 1991 Durbanissa järjestettyyn konferenssiin kokoon-tui ANC:n ja PAC:n lisäksi miltei 90 organisaatiota. Osapuolet hyväksyivät konferenssissa vaatimuksen perustuslakia säätävästä kokouksesta, joka muotoilisi ja hyväksyisi demokraattisen perustuslain. Vaatimukseen kuului myös väliaikaishallitus tai väliaikainen toimivaltaa käyttävä viranomainen (*transitional authority*) sekä kaikkien puolueiden kongressi tai eräänlainen etukäteiskokouksen perustuslakia säätävälle kokoukselle (*pre-constituent assembly meeting*). Kokouksen koollekutsujien tulisi olla itsenäisiä ja neutraaleja. Valmisteleva kokous pidettiin marraskuun lopussa. Siihen osallistui 19 poliittista ja muuta organisaatiota. Osallistujat päättivät, että ensimmäinen CODESA –tapaaminen (Demokraattisen Etelä-Afrikan kokous) pidettäisiin 20.-21.12.1991 Johannesburgissa. Samalla päätettiin myös yhdeksänkohtainen asialista ensimmäiselle CODESA-kokoukselle.<sup>174</sup>

Pohjoismaiden ristiriitaiset näkemykset Etelä-Afrikan-politiikasta tulivat selvästi esiin Tukholmassa 10.6.1991 järjestetyssä pohjoismaisessa virkamieskokouksessa. Sinänsä osapuolten arviot tilanteesta Etelä-Afrikassa vastasivat toisiaan: tilanne Etelä-Afrikassa oli vaikea mm. edelleen jatkuvan väkivallan vuoksi, mutta maassa oli toivoa myös paremmasta, koska neuvotteluyhteys ei osapuolten välillä ei ollut täysin katkennut. Pohjoismaat eivät enää olleet yhtä optimistisiä kuin aiemmin, ja tulevia neuvotteluja ennakoiitiin vaikeiksi.<sup>175</sup>

Kuitenkin osapuolten arviot tarvittavista toimenpiteistä poikkesivat toisistaan. Norjan mukaan aika ei vielä ollut kypsä pakotteiden purkamiselle. Sisäpoliittisesti Norjalle oli helpompi kumota kaikki pakotteet kerralla, koska asteittainen purkaminen olisi vaatinut

---

<sup>173</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 97-98.

<sup>174</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 98.

<sup>175</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio 652 11.6.1991: Pohjoismainen virkamieskokous Tukholmassa 10.6.1991. Signum 13.60 Etelä-Afrikka, Pohjoismainen Etelä-Afrikka työryhmä v. 1991, UMA.

aina uutta suurkäräjäsittelyä. Kun neuvottelut etenisivät ja apartheidlait kumottaisiin, Norja olisi valmis pakotteiden purkamiseen. Tanskan näkemys oli sama kuin Norjalla, ja sen kansakäräjillä enemmistö kannatti pakotteiden jatkamista. Tanskan tarkoitus oli kumota pakotteet asteittain, investointikielto ensimmäisenä. Ruotsin politiikan muotoilussa tärkeimmässä osassa oli Karlshamnin kokouksen julkilausuma. Ruotsinkaan mielestä aika ei ollut kypsä sanktioiden purkuun, vaikka keskeiset apartheidlait todennäköisesti purettaisiin vuoden 1991 aikana. Osapuolten pääseminen neuvottelupöytään ei Ruotsin mukaan tarkoittanut automaattisesti sitä, että pakotteiden purkaminen aloitettaisiin. Tärkein kriteeri Ruotsille oli Etelä-Afrikan todellinen kehitys. Kauppapakotteita Ruotsi ei nähnyt niin tärkeiksi, koska Etelä-Afrikka kävi kauppaa jo miltei ilman esteitä. Sen sijaan lainoja ja investointeja ei tullut vapauttaa ennen kuin tilanne oli peruuttamaton. Ruotsi arvio oli, että yhteispohjoismainen linja oli hajoamassa. Sen mukaan johtopäätökset toimintavoista oli erilaiset, vaikka näkökannat maiden kesken eivät eronneet.<sup>176</sup>

Suomi sen sijaan ilmoitti, että se ei pitänyt Karlshamnin julkilausumaa ajankohtaisena, vaan tulkitsi, että se antoi jokaiselle maalle mahdollisuuden luoda oman linjansa. Suomi painotti, että Etelä-Afrikassa oli tapahtunut myönteistä kehitystä Karlshamnin kokouksen jälkeen. Suomen näkemyksen mukaan oli poliittisesti tärkeämpää, että lähes kaikki apartheid-lait oli kumottu, kuin se, että poliittisten vankien ja paluumuuttajien kysymyksiä ei ollut vielä kokonaan ratkaistu kaikkia osapuolia tyydyttävästi. Suomi painotti perusteita, joilla alkuperäisesti yhteispohjoismaiset pakotteet oli luotu. Etelä-Afrikka ei enää ollut uhka maailman rauhalle tai Afrikalle. Tämän lisäksi tärkeimmät apartheidlait oli jo kumottu. Suomen uuden hallituksen kanta oli sama kuin edeltäjällään. Pakotteiden asteittainen poistaminen oli jatkunut edellisen tammikuun ohjelman mukaisesti. Kaikki valmistelut oli jo tehty sille, että kauppapakotteet olisi kumottu kyseisen kuun aikana. Maalitolppia ei tulisi Suomen mukaan koko ajan siirtää huomioimalla ympäristökijöitä (vrt. todellinen kehitys), koska silloin tilanne olisi päättymätön. Suomi ei halunnut puuttua Etelä-Afrikan sisäiseen poliittiseen kamppailuun, vaan tärkeämpää oli, että sopimukseen oli päästy tietyistä asioista. Tässä vaiheessa Suomi oli vapauttanut viisumi-

---

<sup>176</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio 652 11.6.1991: Pohjoismainen virkamieskokous Tukholmassa 10.6.1991. Signum 13.60 Etelä-Afrikka, Pohjoismainen Etelä-Afrikka työryhmä v. 1991, UMA.

politiikkaansa, mikä tarkoitti, että lähes kaikki eteläafrikkalaiset saivat jo viisumin. Edustusto Pretoriassa oli nostettu suurlähetystöksi.<sup>177</sup>

Vaikka Suomen tilannearvio ei eronnut muista Pohjoismaista, todellisuus oli Suomen mukaan kuitenkin se, että edellytykset pakotteiden purkamiselle olivat täyttyneet, eikä Pohjoismaiden ollut syytä siirtää ”maalitolppia” sen takia, ettei Etelä-Afrikan sisäinen tilanne ollut ongelmaton. Myönteistä kehitystä oli tapahtunut Karlshamnin ulkoministerikokouksen jälkeen. Karlshamnin kokouksen julkilausumassa ollutta kohtaa ”lainsäädäntöön perustuvan apartheid-järjestelmän purkaminen tulee muodostamaan maan kehityksessä käännekohdan, joka poliittisen arvioinnin perusteella, tekee Pohjoismaille mahdolliseksi lakkauttaa taloudelliset sanktiot” Suomi mitä ilmeisimmin tulkitsi siten, että se antoi sille mahdollisuuden purkaa pakotteita, kun apartheid-lait oli kumottu.

### **3.3.6 Suomi purkaa tavaroiden vienti- ja tuontikiellon kesällä 1991**

Kesäkuussa 1991 Etelä-Afrikan parlamentti kumosi rotuerottelun viimeisen ”peruspilarin” eli lain, joka luokitteli kaikki eteläafrikkalaiset roturyhmiin. Käytännössä tämä merkitsi sitä, ettei lain kumoamisen jälkeen syntyviä enää luokiteltaisi rotuluokkiin – olemassa oleva luokitus sen sijaan jäisi voimaan uuden perustuslain säätämiseen asti. De Klerk katsoi tämän merkitsevän apartheidin täyttä kumoamista, mutta ANC kehotti yhä säilyttämään Etelä-Afrikan vastaiset pakotteet voimassa lain kumoamisesta huolimatta.<sup>178</sup>

Suomen hallitus lakkautti Etelä-Afrikkaa koskevan tavaroiden vienti- ja tuontikiellon 1.7.1991 lain eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä (1104/85) nojalla antamallaan asetuksella (994/91). Kauppasaarto voitiin kumota pelkällä asetuksella, koska se oli saatettu voimaan EAT-lakiin perustuvalla asetuksella.<sup>179</sup> Muut talouspakotteet jäivät edelleen voimaan, ja ne oli tarkoituksenaan purkaa Etelä-Afrikan kehityksen edettyä riittävän pitkälle.<sup>180</sup> Käytännössä tämä tarkoitti uuden perustuslain säätämistä.<sup>181</sup>

---

<sup>177</sup> Sama.

<sup>178</sup> HS 18.6.1991.

<sup>179</sup> Koskenniemi 1994, 130.

<sup>180</sup> Heino 1992, 104 ja Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain kumoamisesta 28/1992.

<sup>181</sup> Speaking Notes Skagenin ulkoministerikokousta varten. Kansiossa Pohjoismainen ulkoministerikokous 20.-21.8.1991 Skagen, Tanska, UMA.

Ulkoasiainministeriö avasi päätöstään pakotteiden purkamisesta kertomalla, että kyseessä olivat yhteispohjoismaista linjaa suuremmat asiat.<sup>182</sup> Tavarakauppakielto kumottiin, koska kaikkien talouspakotteiden ylläpitämisestä katsottiin olevan enemmän haittaa kuin hyötyä.<sup>183</sup> Tällä tarkoitettiin sitä, etteivät talouspakotteet silloisessa tilanteessa enää hallituksen mielestä tukeneet demokratisoitumiskehitystä, mutta sen sijaan ne haittasivat merkittävästi Suomen kansallisia taloudellisia intressejä muihin maihin verrattuna.<sup>184</sup>

Suomi ja muut Pohjoismaat olivat ainoat maat, jotka olivat kieltäneet kaupan Etelä-Afrikan kanssa kokonaan. Muut maat asettivat vienti -ja tuontikieltoon ainoastaan strategiset tuotteet. Nollapisteestä aloittamisen nähtiin tarjoavan suomalaiselle liike-elämälle ja teollisuudelle hyviä mahdollisuuksia. Tämän mahdollisuuden käyttäminen vaati kuitenkin tarkkaa paneutumista Etelä-Afrikan erikoiseen poliittiseen ja kauppapoliittiseen tilanteeseen. Markkinatilanne kuitenkin myös samalla vaikeutui kilpailutilanteen kiristyessä koko ajan. Vaikka oli vaikea arvioida, miten suureksi kauppa Etelä-Afrikan kanssa lähivuosina kasvaisi, oli syytä olettaa, että päästäisiin kauppakieltoa edeltävälle tasolle tai sen yli. Etenkin paperi-, kaivos -ja metalliteollisuudessa nähtiin mahdollisuudet suuriin laitetoimituksiin.<sup>185</sup>

Suomen ja Etelä-Afrikan välinen kauppa oli Suomelle merkittävää ennen sanktioiden asettamista. Vienti oli suurimmillaan vuodessa 540 miljoonaa ja tuonti 100 miljoonaa markkaa. Suomen ja Etelä-Afrikan välisen kaupan katsottiin tarjoavan molemmille maille hyvän mahdollisuuden talouden parantamiseen, koska maiden tuotanto oli toisiinsa täydentävää. Kaupallisen sihteerin toimiston perustaminen Etelä-Afrikkaan nähtiin yhtenä tärkeimmistä toimenpiteistä.<sup>186</sup>

Suomi oli vuonna 1991 matkalla kohti taantumaa. Samaan aikaan teollisuuden viennin hyödykejakautumassa muun muassa paperi -ja metalliteollisuus sekä koneet olivat vie-

---

<sup>182</sup> Heino 1992, 110.

<sup>183</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain kumoamisesta 28/1992.

<sup>184</sup> Heino 1992, 104.

<sup>185</sup> Suomen suurlähetystö Pretoria: Arvio Suomen ja Etelä-Afrikan kaupallisten suhteiden kehittämismahdollisuuksista 30.7.1991. Signum 13.60 Etelä-Afrikka, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1991 II (1.4.-30.7.), UMA.

<sup>186</sup> Suomen Pretorian suurlähetystön raportti no. 5 26.7.1991: Suomen ja Etelä-Afrikan tasavallan välisen kaupan kehitysnäkymistä. Signum 13.60 Etelä-Afrikka, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1991 II (1.4.-30.7.), UMA.



dyimpien joukossa.<sup>187</sup> Näin ollen ottaen huomioon Suomen oman vaikeutuneen taloudellisen tilanteen sekä arviot Etelä-Afrikan merkityksellisyydestä Suomen kaupalle, kaupankäynnin vapauttamisen maiden välillä voidaan katsoa olleen taloudellisesti Suomelle järkevää. Arvio olikin, että kauppaa Etelä-Afrikan kanssa olisi ollut mahdollista kasvattaa yli puolen miljardin markan. Kilpailutilanteen kiristymisen takia sanktioiden purkamisessa haluttiin toimia nopeasti. Ilman näitä kaupallisia näkökohtia Suomella tuskin olisi ollut vastaavaa intressiä pyrkiä talouspakotteista eroon yhtä nopeasti.

Myös pohjoismaiset ulkoministerit huomioivat lainsäädännöllisen perustan apartheidille poistuneen Etelä-Afrikan kumotessa apartheid-lainsäädännön. Julkilausumassa, joka oli laadittu Pohjoismaiden ulkoministerikokouksessa Skagenissa, Tanskassa 20.-21.8.1991 ulkoministerit pitivät tärkeänä, että neuvotteluprosessi oli edennyt, ANC oli antanut sitoumuksen jatkoneuvotteluihin ja luottamuksen palauttamiseen osapuolten välillä oli ryhdytty. Erityisesti monipuoluekonferenssin koollekutsumisen katsottiin olevan merkittävä askel maan uuden perustuslain määrittämisessä. Demokraattisen yhteiskuntajärjestelmän uhkana nähtiin maassa jatkunut väkivalta. Toisin kuin Suomi, yhteispohjoismainen mielipide ei vielä kokenut pakotteiden purkamisen olevan ajankohtaista: julkilausuman mukaan Etelä-Afrikan tilannetta tuli edelleen tarkkailla, jotta vielä voimassa-olleiden pakotteiden purkaminen olisi mahdollista oikealla hetkellä.<sup>188</sup>

### **3.3.7 Kritiikki Suomen toimia kohtaan ja paluu yhteispohjoismaiseen linjaan**

Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio, joka on päivätty 13.12.1991 määrittelee Suomen Etelä-Afrikka tilannetta kuluneena vuonna. Muistion mukaan Suomen hallituksen päätös kumota Etelä-Afrikkaa koskeva kauppakielto, joka astui voimaan heinäkuun alussa, oli johdonmukainen jatko melkein vuoden valmistelun jälkeen. Keskustelu siitä käytiin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan ja muiden Pohjoismaiden kanssa. Muistiossa tuodaan esiin, että Suomen päätös erosi pohjoismaisesta linjasta ja samalla myös merkitsi irtoamista yhteispohjoismaisesta apartheidin vastaisesta toimintalinjasta. Päätös pakotteiden purkamisesta yhdistettiin jo aiemmin määritettyyn hetkeen eli apartheid-

---

<sup>187</sup> Aunesluoma, Juhana (2011) *Vapaakaupan tiellä – Suomen kauppa- ja integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan*. Suomen Kirjallisuuden Seura, Helsinki, 411 & 443.

<sup>188</sup> Pohjoismaiden ulkoministerikokouksen Etelä-Afrikan tilannetta koskeva lausunto Skagenissa 20.8.1991. Signum 13.20, Pohjoismaiden ulkoministerikokous Skagen 20.-21.8.1991 (Tanska), UMA.

lakien kumoamiseen. Suomen päätöksessä suuressa roolissa olivat maan omat taloudelliset intressit.<sup>189</sup>

Vuoden 1991 lopussa laaditusta ulkoasiainministeriön muistiosta käy ilmi, että Suomen hallitus teki päätöksen talouspakotteiden purkamisesta, vaikka sen odotettiin herättävän kritiikkiä eri osapuolissa. Muistion mukaan odotusarvona oli, että pohjoismaisesta linjasta irtoaminen merkitsisi paineita ja kriittisiä arvioita. Tätä varten Suomi suunnitteli toimintapaketin, joka sisälsi Etelä-Afrikan demokratisoitumisprosessille merkittävän tuen nostamisen ja vierailuvaihto-ohjelman. Suomi esitti myös Mandelalle vierailukutsun. Yhteispohjoismainen kutsu ei onnistunut.<sup>190</sup>

Hallituksen päätös herättikin kritiikkiä sekä kansallisesti<sup>191</sup> että kansainvälisesti. Kielteisesti kauppakiellon poistamiseen suhtautui esimerkiksi osa ammattiyhdistysliikettä, joka jatkoi itse asettamaansa boikottia vuoden 1992 alkupuolelle saakka.<sup>192</sup> Ruotsin tulkinnan mukaan Suomi rikkoi Karlshamnin linjausta. Ruotsi myös tulkitsi niin, että yhteistä toimintalinjaa vaati myös Skagenin ulkoministerikokouksen linjaus. Muissa Pohjoismaissa ja niiden linjauksissa ei ollut tapahtunut juurikaan elokuun ulkoministerikokouksen jälkeen. Myös Tanskassa uudistukset olivat hyytyneet, koska vähemmistöhallitus ei saanut parlamentissa valiokuntatasolla suunnitelmille tukea.<sup>193</sup> Pohjoismaisesta linjasta eroaminen herättikin kritiikkiä ANC:ssä ja YK:n anti-apartheidkomiteassa. Eri yhteyksissä nousi myös esille, että Suomen toiminta saattaisi johtaa Suomen taloudellisten etujen kärsimiseen uudessa Etelä-Afrikassa.<sup>194</sup> ”Uudella” Etelä-Afrikalla viitataan tulevaan väistämättömään tilanteeseen, jossa maan johdossa olisi kansan enemmistön suosiota nauttiva ANC. ANC:n noustua maan johtoon Suomen ja Etelä-Afrikan välinen kauppa olisi voinut vaikeutua.

---

<sup>189</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio nro 1370 13.12.1991: Suomi – EAT; tilanne 12.12.1991. Signum 13.60 Etelä-Afrikka, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1991 III (1.8.-31.12.), UMA.

<sup>190</sup> Sama.

<sup>191</sup> Ks. Heino 1992, 105, jonka mukaan julkinen keskustelu ei ollut yhtä vilkasta kuin debatti ennen sanktioiden asettamista, mutta mm. Vasemmistoliiton ja Vihreiden kansanedustajat kritisoivat päätöstä ja totesivat, että sanktiot olisi pitänyt purkaa vasta muutosten ollessa peruuttamattomia. Lehdistössä päätös otettiin vastaan ristiriitaisesti.

<sup>192</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain kumoamisesta 28/1992.

<sup>193</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio nro 1370 13.12.1991: Suomi – EAT; tilanne 12.12.1991. Signum 13.60 Etelä-Afrikka, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1991 III (1.8.-31.12.), UMA.

<sup>194</sup> Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio nro 1370 13.12.1991: Suomi – EAT; tilanne 12.12.1991. Signum 13.60 Etelä-Afrikka, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1991 III (1.8.-31.12.), UMA.

ANC:ltä tullut kritiikki pakotteiden purkamisesta ja esille nousut uhka siitä, että ”uudessa” Etelä-Afrikassa Suomen taloudelliset edut voisivat kärsiä, johti siihen, että Suomi arvioi tilanteen uudelleen. Niinpä asiassa päätettiin edetä siten, että toiminta ei vaikuttaisi enää ulkopoliittiseen imagoon ja suhteisiin Etelä-Afrikan johtoon, ja osoittamaan esimerkiksi apupolitiikan linjauksin sitoutumisen Etelä-Afrikan demokratisoimisprosessin tukemiseen. Pelko ulkopoliittisista imagotappioista ja mahdollisista tulevaisuuden taloudellisista tappioista saikin Suomen käytännössä palaamaan takaisin samaan linjaan muiden Pohjoismaiden kanssa. Poliittinen osasto määritteli, että investointikiellon purkamisessa tuli edetä vasta sitten kun Tanska tai muut Pohjoismaat olivat etenemässä. Toinen ehto pakotepolitiikassa liikkumiselle oli monipuoluekonferenssin alkaminen Etelä-Afrikassa. Samalla tuli kuitenkin huolehtia siitä, että pakotelain kumoaminen olisi valmisteltu ja saatavilla heti eduskuntaan, kun poliittiset edellytykset olisivat syntyneet. Investointikiellon purkamiselle sopivaa ajankohtaa odottaessa, Suomen tuli edetä yritysten välttämättömissä investointitarpeissa poikkeuslupamenettelyä käyttäen, ei kuitenkaan ilman oikeudellisen osaston tulkintaa poikkeuslupakäytännön laajentamisesta.<sup>195</sup> Oman talouden tärkeys näkyikin siinä, että Suomi aikoi kritiikistä huolimatta edetä yritysten välttämättömissä investointitarpeissa poikkeuslupamenettelyä käyttäen.

Seuraavien kokousten määriteltäväksi jäi myös tuen lopettaminen ANC:lle. Aikaisempi linjaus oli, että monipuoluekonferenssin alku olisi sopiva hetki lopettamiselle. Poliittisen osaston linja oli, että ANC:n Helsingin toimiston tukeminen voitiin liittää osaksi pohjoismaista linjaa. Tässäkään asiassa Suomi ei kuitenkaan tahtonut olla yhteispohjoismaisessa linjassa, jos maalitolppia siirrettiin jatkuvasti Ruotsin toimesta. Pakotepolitiikassa ei tullut liikkua ennen Ruotsin mahdollista uusharkintaa ja pohjoismaista koussarjaa.<sup>196</sup>

### **3.4 CODESA ja yhteispohjoismainen päätös pakotteiden kumoamisesta**

CODESA pidettiin 20.-21. joulukuuta 1991 Johannesburgissa. Etelä-Afrikan hallituksen lisäksi siihen osallistui 19 poliittista ryhmää. Merkittävin poisjäänyt ryhmä oli Inkatha-vapauspuolue. Tarkkailevina delegaatioina mukana olivat muun muassa Yhdistyneet kansakunnat, Afrikan yhtenäisyysjärjestö, Kansainyhteisö ja Euroopan yhteisö.

---

<sup>195</sup> Sama.

<sup>196</sup> Sama.

Kaksipäiväisen kokouksen jälkeen ryhmät allekirjoittivat vetoomuksen, jossa ne ilmoittivat sitoutuvansa Etelä-Afrikan kehittämiseen.<sup>197</sup> Vetoomuksessa määriteltiin ne lukuisat periaatteet, joiden mukaan uusi Etelä-Afrikka rakennettaisiin.<sup>198</sup> Vetoomuksessa päätettiin muun muassa seuraavista asioista: osapuolet sitoutuivat luomaan valtion, joka olisi vapaa apartheidista sekä kaikesta rasismista ja syrjinnästä. Vetoomuksessa osapuolet lupautuivat menneisyyden erimielisyyksien korjaamiseen sekä avoimen ja vapaan yhteiskunnan luomiseen. Tulevaisuuden Etelä-Afrikka olisi demokraattinen valtio, jonka uusi perustuslaki turvaisi kaikille yhtäläiset oikeudet. Sovittujen asioiden joukossa oli myös monipuoluedemokratian toteuttaminen. CODESA asetti viisi eri työryhmää neuvottelemaan sekä raportoimaan seuraavalle CODESA -täysistunnolle aikaansaannoksista. Työryhmät käsitelivät muun muassa uuden perustuslain periaatteita, sen valmisteluprosessia ja aikataulua. CODESA -prosessia tarkkailleet delegaatiot totesivat yhteisessä lausunnossaan, että osapuolten allekirjoittama vetoomus oli lupaava ja rakentava aloitus CODESA -prosessille. Tarkkailevien delegaatioiden mukaan se antoi uskoa, että Etelä-Afrikassa saavutettaisiin aito demokratia.<sup>199</sup>

Tammikuussa 1992 Reykjavikissa järjestetyssä Pohjoismaiden ulkoministerikokouksessa ministerit totesivat, että Etelä-Afrikassa oli tapahtunut käänne kohti demokraattista ja rotuun perustumatonta yhteiskuntaa. Merkki tästä käännekohdasta oli edelliskuun demokraatiakonventin (CODESA) ensimmäinen osa. CODESAan olivat osallistuneet miltei kaikki merkittävät tahot Etelä-Afrikassa. Ministerit olivat tyytyväisiä siihen, että osapuolet olivat sitoutuneet rotusyrjinnästä vapaan Etelä-Afrikan luomiseen. Ministerit huomioivat myös lupaukset vapaasta, avoimesta sekä demokraattisille arvoille ja ihmis-oikeuksille perustuvasta yhteiskunnasta. Tärkeässä osassa oli osapuolten sitoutuminen monipuoluedemokratiaan ja säännöllisten, yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuviin vaaleihin. Lehdistötiedotteessa nostettiin esille myös, että konventin myötä oli otettu askel kohti väestön enemmistön edustajien suoraa vaikutusvaltaa toimeenpanovallassa. Ministerien esittämä toive oli, että kehitys johtaisi myös yhteisymmärrykseen varsinaisesta väliaikaishallinnosta. Pohjoismaiden käsitys oli, että hallitus ja muut osapuolet olivat sitoutuneet CODESA-sopimuksen toteuttamiseen parhaan kykynsä mukaan. Pohjoismaiden ulkoministereiden mukaan tie oli nyt peruuttamattomasti auki kohti demokraattista Etelä-Afrikkaa. Ministerit totesivat, että oli avautunut mahdollisuus,

---

<sup>197</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 99.

<sup>198</sup> Beinart 2001, 278.

<sup>199</sup> The United Nations and Apartheid 1948-1994, 99-100.

kansallisten edellytysten ja menettelytapojen mukaisesti, harkita niiden Etelä-Afrikkaa koskevien pakotteiden poistamista, jotka olivat edelleen voimassa Pohjoismaissa. Pohjoismaat ilmoittivat jatkavansa aktiivista tukea uudistuskehitykselle, jota johtivat de Klerk ja Mandela. Kehitys oli nyt ankkuroitu Demokratiakonventtiin.<sup>200</sup>

Pohjoismaiden ulkoministerikokous Reykjavikissa tammikuussa 1992 merkitsi ratkaisevaa hetkeä Suomen Etelä-Afrikan politiikalle ja yhteispohjoismaiselle linjalle Etelä-Afrikan kysymyksessä. Kuten Suomi oli aiemmin määritellyt, se ei tulisi tekemään päätöstä pakotteiden lopullisesta kumoamisesta ennen pohjoismaista kokoussarjaa. Pohjoismaiden ulkoministerit määrittelivät, että ”nyt oli avautunut mahdollisuus, kansallisten edellytysten ja menettelytapojen mukaisesti, harkita niiden Etelä-Afrikkaa koskevien pakotteiden poistamista, jotka olivat edelleen voimassa Pohjoismaissa.” Tämä julkilausuma tarjosi jokaiselle Pohjoismaalle mahdollisuuden pakotteiden poistamiseen.

Pohjoismaat katsoivat, että demokratiakonventti CODESA oli ratkaiseva käännekohta kohti demokratiaa ja rotuun perustumatonta yhteiskuntaa. Suomen oman toimintaohjelman mukaan kolmannen vaiheen ajoitus pakotteiden purkamisessa oli määrä olla perustuslakia koskevan neuvotteluprosessin alettua. Silloin oli määrä poistaa investointikielto ja muut jäljellä olevat talouspakotteet. Näin ollen CODESA -prosessin käynnistyminen noudatti Suomen suunnitelmaa pakotteiden purkamisesta.

### **3.4.1 Hallitus esittää jäljellä olevien pakotteiden kumoamista**

Myös de Klerkin voitto kansanäänestyksessä 17.3.1992, joka pidettiin valkoiselle kansanosalle, oli merkki uudistuspolitiikan jatkumisesta. Pian tämän jälkeen 27.3. hallitus antoi eduskunnalle esityksen laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain kumoamiseksi. Siinä esitettiin poistettavaksi kaikki pakotteet pois lukien aseidenvientikielto, jonka poistaminen oli mahdollista vain YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä.<sup>201</sup>

Hallituksen esityksen mukaan Etelä-Afrikan sisäinen demokratisoitumisprosessi oli edennyt vaiheeseen, jossa pakotelainsäädäntö ei ollut enää perusteltua. Pakotelainsäädä-

---

<sup>200</sup> UM lehdistötiedote nro 34 STT:lle 21.1.1992: Pohjoismaiden ulkoministerikokouksen kommunikointi Reykjavik 21.01.1992. Signum 13.20, Pohjoismaiden ulkoministerikokous ja ulkoministeriöiden poliittisen johdon kokous Reykjavik 20.-21.1.1992 (Islanti) II (21.1.-, UMA).

<sup>201</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain kumoamisesta 28/1992.

dännön purkaminen katsottiin sen sijaan olevan eduksi Etelä-Afrikan sosiaaliselle ja poliittiselle kehitykselle. Demokratisoitumisprosessi oli sujunut hyvin Etelä-Afrikassa. Poliittiset vangit oli vapautettu, paluumuutto oli käynnistynyt, poikkeustila ja apartheid-lait oli kumottu ja Etelä-Afrikan eri ryhmittymien välinen demokraattista Etelä-Afrikkaa koskeva CODESA-konferenssi oli edennyt melko pitkälle. Esityksessä todettiin, että edellytykset koko Etelä-Afrikan vastaisen taloudellisen pakotelainsäädännön kumoamiseksi – Suomen alkuvuoden 1991 linjauksen mukaisesti – olivat olleet olemassa syksystä 1991, jolloin CODESA-prosessi alkoi maassa. Hallitus oli kuitenkin ”hakenut sopivaa ajankohtaa” ja ”selvittänyt linjaustaan eri suuntiin”. Pohjoismaiden ulkoministerikokouksessa tammikuussa 1992 katsottiin, että jäljellä olevat pakotteet oli mahdollista poistaa, koska Etelä-Afrikan demokratisoitumista olisi mahdoton pysäyttää.<sup>202</sup>

Taloudellisista pakotteista kärsi heikossa asemassa ollut musta enemmistö. Tämä puolestaan oli uhka yhteiskuntarauhalle. Sosiaalinen ja taloudellinen vakaus katsottiin tärkeäksi toimivalle demokratialle. Suomi halusi kumoamalla kauppakiellon tukea käytännössä sekä moraalisesti demokratisoitumisprosessia, mutta myös taloudellisilla intresseillä oli merkittävä paino.<sup>203</sup>

Keskustelua oli käyty eri osapuolten kanssa. Elinkeinoelämän näkemys oli vahvasti sijoituskiellon kumoamisen kannalla. Suomen viennin arvo ennen pakotteita oli vuonna 1984 547 miljoonaa markkaa. Etelä-Afrikassa oli kilpailutilanne kiristymässä valtioiden kumotessa talouspakotteita. Etelä-Afrikka nähtiin mahdollisuutena viennin eri aloille. Metsäteollisuuden tuotteiden lisäksi hyviä mahdollisuuksia olivat muun muassa useat metalliteollisuuden alat, kuten paperi- ja puunjalostusteollisuuden-, metsäteollisuuden ja kaivosteollisuuden koneet ja laitteet, kuljetuslaitteet, ympäristönsuojeluteknologia, sairaalan laitteet ja tarvikkeet, meriteknologia sekä eräät varsinkin puunjalostusteollisuuden käyttämät erikoiskemikaalit.<sup>204</sup>

---

<sup>202</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain kumoamisesta 28/1992.

<sup>203</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain kumoamisesta 28/1992.

<sup>204</sup> Sama.

## 4 Johtopäätökset

Suomi erosi vuodesta 1978 jatkuneesta yhteispohjoismaisesta Etelä-Afrikkaa koskeneesta toimintaohjelmasta 1.7.1991 kumoamalla ensimmäisenä Pohjoismaana osan Etelä-Afrikkaan kohdistetuista kauppapakotteista. Päätöstä edelsi miltei puolentoista vuoden prosessi, jonka aikana Suomi pyrki vaikuttamaan siihen, että Pohjoismaat olisivat yhdessä muuttaneet toimintaohjelmaansa. Syksyllä 1991 Suomi teki kuitenkin paluun yhteispohjoismaiseen linjaan Etelä-Afrikan kysymyksessä, jonka päätepiste oli tammi-kuussa 1992, kun pohjoismaisessa ulkoministerikokouksessa tehtiin päätös siitä, että kukin Pohjoismaa sai edetä jäljellä olleiden pakotteiden purkamisessa parhaaksi katsomallaan tavalla. Hallitus antoi 27.3.1992 eduskunnalle esityksen jäljellä olevien pakotteiden purkamisesta – pois lukien YK:n alaiset pakotteet. Tässä työssä olen tutkinut sitä, miksi ja miten Suomi erosi yhteispohjoismaisesta linjasta Etelä-Afrikan kysymyksessä sekä sitä, millä tavalla Suomen päätöksentekoon vaikuttanut odotushorisontti kehittyi.

Tutkimukseni alkaa vuoden 1990 helmikuusta, jolloin Etelä-Afrikassa 1980-luvun puolivälissä alkanut rotuerottelun päättämiseen tähtäävä yhteiskunnallinen myllerrys saavutti tärkeän etapin. Helmikuun alussa Etelä-Afrikan presidentti de Klerk piti kuuluisan puheen, jossa hän ilmoitti hallituksen tavoitteen uudesta tasa-arvoisesta perustuslaista sekä sitä edeltävistä uudistuksista. Puheesta käynnistyi uudistusten sarja Etelä-Afrikassa. Keväällä 1990 Pohjoismaiden kanta oli, ettei kehitys Etelä-Afrikassa vielä de Klerkin puheen jälkeen antanut aihetta pakotteiden poistamiselle. Keväällä nousi myös esiin peruuttamattomuuden termi – Pohjoismaat eivät kumoaisi pakotteita ennen kuin uudistukset olisivat peruuttamattomia.

Vaikka Suomi suhtautui de Klerkin puheessaan antamiin lupauksiin optimistisesti, se pysytteli yhä tiukasti yhteispohjoismaisessa linjassa ja toi yhteispohjoismaisen linjan tärkeyttä esiin sekä julkisuudessa että ulkoasiainministeriön sisäisissä keskusteluissa. Pakotteista oli määrä luopua vain pohjoismaisen neuvonpidon pohjalta ja ANC:n kuulemisen jälkeen. Kevään 1990 aikana ei vielä ilmennytäkään viitteitä yhteispohjoismaisen linjan rakoilusta, ja esimerkiksi maaliskuun alun ulkoministerikokouksen jälkeen ulkoasiainministeri Paasio kommentoi Pohjoismaiden välillä vallitsevan ”suuri yhteisymmärrys ja yksimielisyys”. Suomen odotushorisontti, joka muodostuu rationaalisesta analyysistä, toiveista ja peloista, oli vuoden 1990 alussa toiveikas. Toiveena oli, että de Klerkin lupaukset uudistuksista todella tapahtuisivat. Tätä toivetta varmasti kuitenkin

tuki Etelä-Afrikassa jo usean vuoden nähtävillä ollut kehitys – rotuerottelujärjestelmän jatkuminen entisen kaltaisena oli miltei mahdotonta. Tutkimusaineiston perusteella Suomi ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa harkinnut pakotteiden poistamista, koska konkreettista näyttöä uudistusten tapahtumisesta Etelä-Afrikassa ei vielä juuri ollut. Kaiken kaikkiaan vuoden 1990 alku merkitsi eräänlaista hetkeä, jolloin kokemusten ja odotuksen välinen suhde haki vielä muotoaan – uudistuksia oli jo tehty, mutta silti epävarmuus tulevaisuuden uudistuksista esti pakotteiden poistamisen. Etelä-Afrikan toimet koettiin selvänä merkinä siitä, että oltiin uudistusten tiellä.

Ensimmäinen merkki yhteispohjoismaisen linjan horjumisesta ilmeni heinäkuussa 1990 pohjoismaisessa Etelä-Afrikka -työryhmän kokouksessa. Aiemmin keväällä Pohjoismaiden ulkoministerit olivat päättäneet, että Etelä-Afrikkaa koskeva yhteispohjoismainen toimintaohjelma tuli saattaa ajan tasalle. Työryhmän kokouksessa Suomi esittikin, että toimintaohjelmaa olisi muutettu vastaamaan Etelä-Afrikan tilannetta. Muista Pohjoismaista Norja ja Tanska halusivat myös, että yhteistä toimintaohjelmaa olisi päivitetty. Ruotsi asettui kuitenkin poikkiteloin ja näin ollen toimintaohjelma jätettiin ennalleen.

Loppukesästä tilanne Etelä-Afrikassa koheni, kun Etelä-Afrikan hallitus ja ANC edistyivät neuvotteluissaan. Suomi, Norja ja Tanska huomioivat kehityksen ja ehdottivat 31.8.1990 pidetyssä EAT-ryhmän kokouksessa, että Pohjoismaiden tulisi aktiivisesti edistää Etelä-Afrikan demokratisoitumiskehitystä ja näin ollen mahdollisesti muuttaa pohjoismaista linjaa Etelä-Afrikassa tapahtunutta kehitystä vastaavaksi. Ruotsi ei tähän suostunut, koska heidän mukaansa apartheidin perusrakenteet olivat yhä olemassa. Pohjoismaiden näkökannat eivät olleet yhtenevät toimenpiteistä, joilla tukea Etelä-Afrikan demokratisoitumiskehitystä.

Syyskuussa 1990 ulkoasiainministeriön yhteispohjoismaista linjaa käsittelevistä asiakirjoista löytyi ensimmäiset merkit siitä, että Suomi ei enää kokenut yhteispohjoismaista linjaa yhtä pitävänä kuin aikaisemmin. Yhteydenpito muihin Pohjoismaihin nähtiin edelleen tärkeäksi, mutta samaan aikaan kotimainen paine Etelä-Afrikkaa koskevan politiikan muuttamiseksi alkoi hiljalleen kasvaa – erityisesti talouselämän ja teollisuuden osalta. Tutkimusmateriaalin perusteella Etelä-Afrikassa tapahtunut kehitys (erityisesti Pretorian pöytäkirjassa saavutettu yhteisymmärrys) antoi Suomelle perusteita uskoa todelliseen muutokseen. Suomen toiveikasta suhtautumista maan demokratiakehi-



tykseen lisäsi osaltaan myös se, että molemmat Etelä-Afrikan neuvottelujen tärkeimmistä osapuolista, eli maan hallitus ja ANC, käytännössä katsoivat muutosten maassa olevan peruuttamattomia. Suomi oli aiemmin sitonut pakotteiden voimassaolon juuri muutosten peruuttamattomuuteen. Suomen omat kansalliset kaupalliset intressit yhdistettyinä näkemykseen uudistusten peruuttamattomuudesta sekä kehityksestä Etelä-Afrikassa olivatkin vaikuttamassa Suomen orastavaan linjanmuutokseen Etelä-Afrikan politiikassa. Suomen analyysin mukaan demokratisoitumiskehitystä tukemalla oli mahdollisuus edistää Etelä-Afrikan kehitystä haluttuun suuntaan. Ruotsi ei kuitenkaan ollut samaa mieltä yhteispohjoismaisen toimintalinjan muuttamisesta, minkä lisäksi Etelä-Afrikan kehitys oli yhä epävarmaa. Etenkin Ruotsin odotushorisontin vallitsevana piirteenä vaikutti edelleen olleen pelko siitä, että jo tapahtuneet uudistukset Etelä-Afrikassa eivät vielä merkinneet rotuerottelujärjestelmän kaatumista.

Keväällä 1991 Suomi alkoi valmistautua pakotteiden poistamiseen, vaikkakin sen toivottiin yhä tapahtuvan yhteispohjoismaisella tasolla. Helmikuun 1991 alussa Suomi lähetti Etelä-Afrikkaan virkamiesryhmän kartoittamaan maan tilannetta. Vierailun perusteella Etelä-Afrikassa tapahtunut kehitys katsottiin sellaiseksi, että ulkoasiainministeriön poliittisella osastolla laadittiin esitys ja aikataulu pakotteiden poistamiselle Suomen osalta. Pakotteista luopumista perusteltiin Etelä-Afrikassa tapahtuneella kehityksellä, EY-maiden ja Yhdysvaltain menettelyllä, länsimaiden näkemyksellä koko eteläisen Afrikan kehityksestä sekä Suomen omilla taloudellisilla intresseillä. Suomi pyrki edelleen sopimaan yhtenäisestä linjasta muiden Pohjoismaiden kanssa, vaikka sen varaan ei voitu enää laskea. Keväällä 1991 Suomi vaatikin voimakkaasti yhteispohjoismaisissa kokouksissa Etelä-Afrikkaan kohdistettujen pakotteiden poistamista. Suomi esitteli toimintaohjelmaansa pakotteiden vaiheittaiseksi purkamiseksi muille Pohjoismaille Oslissa 15.2.1991 ja vaati, että Karlshamnin maaliskuisessa ulkoministerikokouksessa olisi ilmoitettava, jos yhteispohjoismaisesta linjasta ei päästäisi yhteisymmärrykseen. Suomi toi esiin, että se etenisi yksin pakotteiden purkamisessa, jos muut Pohjoismaat eivät olisi olleet siihen vielä valmiita. Karlshamnin kokouksessa ilmeni, että Pohjoismaat eivät olleet samaa mieltä tarvittavista toimenpiteistä. Ruotsin ja Norjan kanta oli, että pakotteista ei tullut vielä luopua. Ne antoivat suuremman merkityksen ANC:n ja muiden afrikkalaisten valtioiden näkemyksille kuin Suomi ja Tanska. Myös Suomi oli kuullut ANC:ta pakotteiden purkamisesta, mutta päätenyt esittämään pakotteiden purkamista järjestön vastustuksesta huolimatta. Karlshamnin kokouksen julkilausuma laadittiin

Suomen ja Tanskan toiveesta joustavaksi. Myöhemmin Suomi tulkitsi kokouksen julkilausumaa siten, että se mahdollisti pakotteiden purkamisen.

Tutkimusaineiston perusteella Pohjoismaiden käsitykset Etelä-Afrikan tilanteesta ja odotukset tilanteen kehittymisestä olivat yhteneväiset. Syyt sille, että Suomi oli valmis purkamaan pakotteita Ruotsia ja Norjaa nopeammin liittyivät ennemminkin Suomen omiin taloudellisiin intresseihin sekä sen erilaiseen näkemykseen siitä, mitä toimenpiteitä demokratiakehityksen tukemiseksi olisi syytä tehdä. Perustellessaan tarvetta pakotteiden poistamiseen muille Pohjoismaille, Suomi viittasi etenkin demokratiakehityksen tukemisen tarpeeseen. Tilanne Etelä-Afrikassa oli kaikesta huolimatta vielä epävarma. Demokratisoitumisprosessin tukeminen Etelä-Afrikassa vaati Suomen mielestä Pohjoismailta nopeaa toimintaa, jotta tilanne maassa ei ehtisi heikentyä. Suomen mukaan pakotteiden purkamisessa tuli huomioida se minkä takia ne oli alun perin asetettu: Pohjoismaainen pakotepolitiikka oli tehty apartheid-järjestelmän kumoamiseksi. Tavoite oli saavutettu, kun järjestelmä oli kumottu ja näin ollen pakotteet voitiin purkaa.

Vaikka perusteluissa muille Pohjoismaille demokratiakehityksen tukeminen oli keskeisin argumentti, vastaavat näkökohdat eivät saaneet yhtä suurta painoarvoa ulkoasiainministeriön omissa sisäisissä materiaaleissa, jotka korostivat taloudellisia näkökohtia. Pakotteista luopumiseen kannusti etenkin Suomen heikko taloudellinen tilanne. Teollisuuspiirien mukaan Etelä-Afrikan markkinat olisivat olleet merkittävät. Samaan aikaan muut valtiot kumosivat Etelä-Afrikkaan kohdistamiaan pakotteita ja kilpailu markkinoista Etelä-Afrikassa kiihtyi. Näin ollen teollisuuden mielestä pakotteet piti kumota mahdollisimman nopeasti. Ulkoasiainministeriön analyysissä korostettiin Suomen omaa vaikeaa taloudellista tilannetta ja sitä, kuinka pakotteiden purkaminen voisi tuolla sille helpotusta.

Vaikka väkivalta Etelä-Afrikassa jatkui, saavutettiin kesällä 1991 kuitenkin ratkaisevaa edistystä Etelä-Afrikan yhteiskunnallisessa tilanteessa, kun apartheid-lakeja kumottiin. Tämän lisäksi Kansallinen rauhansopimus, poliittisten vankien vapauttaminen ja edistyminen maahanpaluukysymyksissä edesauttoivat ilmapiirin paranemisessa Etelä-Afrikassa. Tukholmassa 10.6.1991 järjestetyssä pohjoismaisessa virkamieskokouksessa Suomi ilmoitti, että se ei pitänyt Karlshamnin julkilausumaa ajankohtaisena, vaan tulkitsi, että se antoi jokaiselle maalle mahdollisuuden luoda oman linjansa. Suomi painotti linjassaan sitä, että myönteistä kehitystä oli tapahtunut Karlshamnin kokouksen jälkeen.

Suomen kanta oli, että oli poliittisesti tärkeämpää se, että lähes kaikki apartheid-lainsäädäntö oli kumottu, kuin se, että poliittisten vankien ja paluumuuttajien kysymyksiä ei ollut vielä kokonaan ratkaistu kaikkia osapuolia tyydyttävästi. Suomi painotti perusteita, joilla alkuperäisesti yhteispohjoismaiset pakotteet oli luotu. Etelä-Afrikka ei enää ollut uhka maailmanrauhalle tai Afrikalle. Tämän lisäksi tärkeimmät apartheid-lait oli jo kumottu. Maalitolppia ei Suomen mukaan pitänyt siirtää, eikä se halunnut puuttua Etelä-Afrikan sisäiseen poliittiseen kamppailuun.

Suomen hallitus lakkautti Etelä-Afrikkaa koskevan tavaroiden vienti- ja tuontikiellon asetuksella 1.7.1991. Muut pakotteet jätettiin vielä voimaan. Ulkoasiainministeriö avasi päätöstään kertomalla, että kyseessä olivat yhteispohjoismaista linjaa suuremmat asiat. Tavarakauppa-kielto kumottiin, koska kaikkien talouspakotteiden ylläpitämisestä katsottiin olevan enemmän haittaa kuin hyötyä. Tällä tarkoitettiin sitä, etteivät talouspakotteet silloisessa tilanteessa enää hallituksen mielestä tukeneet demokratisoitumiskehitystä, mutta sen sijaan ne haittasivat merkittävästi Suomen kansallisia taloudellisia intressejä muihin maihin verrattuna. Tässä vaiheessa odotushorisontti määrittyi jo pitkälti pelkän rationaalisen analyysin pohjalta. Rotuerottelujärjestelmän kivijalkana olleet apartheid-lait oli kumottu ja pakotteiden ylläpitämisestä ei ollut enää hyötyä – ei Etelä-Afrikalle, eikä Suomelle.

Suomen päätös erosi pohjoismaisesta linjasta ja samalla myös merkitsi irtoamista yhteispohjoismaisesta apartheidin vastaisesta toimintalinjasta. Päätös pakotteiden purkamisesta yhdistettiin jo aiemmin määritettyyn hetkeen eli apartheid-lakien kumoamiseen. Suomen päätöksessä suuressa roolissa olivat maan omat taloudelliset intressit. Suomen hallitus teki päätöksen talouspakotteiden purkamisesta, vaikka sen odotettiin herättävän kritiikkiä eri osapuolissa. Odotusarvona oli, että pohjoismaisesta linjasta irtoaminen merkitsisi paineita ja kriittisiä arvioita. Hallituksen päätös herättikin kritiikkiä sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Ammattiyhdistysliikkeen lisäksi kielteisesti pakotteiden purkamiseen suhtautui Ruotsi. Sen tulkinnan mukaan Suomi rikkoi Karlshamnin linjausta. Pohjoismaisesta linjasta eroaminen herätti kritiikkiä myös ANC:ssä ja YK:n anti-apartheidkomiteassa.

Eri yhteyksissä nousi myös esille, että Suomen toiminta saattaisi johtaa Suomen taloudellisten etujen kärsimiseen uudessa Etelä-Afrikassa eli ANC:n johtamassa maassa. ANC:ltä tullut kritiikki pakotteiden purkamisesta ja esille noussut uhka siitä, että uudes-

sa Etelä-Afrikassa Suomen taloudelliset edut voisivat kärsiä, johti siihen, että Suomi arvioi tilanteen uudelleen. Se päätti edetä siten, että toiminta ei vaikuttaisi enää ulkopoliittiseen imagoon ja suhteisiin Etelä-Afrikan johtoon. Pelko ulkopoliittisista imago tappioista ja mahdollisista tulevaisuuden taloudellisista tappioista saikin Suomen käytännössä palaamaan takaisin samaan linjaan muiden Pohjoismaiden kanssa. Uuden linjauksen mukaan investointikiellon purkamisessa tuli edetä vasta sitten kun Tanska tai muut Pohjoismaat olivat etenemässä. Pakotepolitiikassa liikkuminen kytkettiin myös monipuoluekonferenssin alkamiseen Etelä-Afrikassa.

CODESA eli monipuoluekonferenssi pidettiin 20.-21. joulukuuta 1991 Johannesburgissa. CODESAA seuranneessa Pohjoismaiden ulkoministerikokouksessa Reykjavikissa tammikuussa 1991 ministerit totesivat, että käännekohta Etelä-Afrikassa kohti demokraattista ja rotuun perustumatonta yhteiskuntaa oli tapahtunut. Merkki tästä käännekohtasta oli juuri demokratiakonventin (CODESA) ensimmäinen osa 20.-21.12.1991. Pohjoismaiden ulkoministerit määrittelivät, että tie oli nyt peruuttamattomasti auki kohti demokraattista Etelä-Afrikkaa. Ministerit totesivat, että oli avautunut mahdollisuus, kansallisten edellytysten ja menettelytapojen mukaisesti, harkita niiden Etelä-Afrikkaa koskevien pakotteiden poistamista, jotka olivat edelleen voimassa Pohjoismaissa. Ulkoministerit katsoivat, että jäljellä olevat pakotteet oli mahdollista poistaa, koska Etelä-Afrikan demokratisoitumista olisi mahdoton pysäyttää.

Pohjoismaiden ulkoministerikokous mahdollisti pakotteista luopumisen ja näin ollen Suomen hallitus antoikin 27.3.1992 eduskunnalle esityksen laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain kumoamiseksi. Siinä esitettiin poistettavaksi kaikki pakotteet pois lukien aseidenvientikielto, jonka poistaminen oli mahdollista vain YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä. Hallituksen esityksen mukaan Etelä-Afrikan sisäinen demokratisoitumisprosessi oli edennyt vaiheeseen, jossa pakotelainsäädäntö ei ollut enää perusteltua. Pakotelainsäädännön purkaminen katsottiin sen sijaan olevan eduksi Etelä-Afrikan sosiaaliselle ja poliittiselle kehitykselle.

Vaikka tärkeimmät tekijät Suomelle pakotteiden purkamisessa vaikuttivat olleen sen oma taloudellinen tilanne sekä Etelä-Afrikassa tapahtunut kehitys ja sen tukeminen, ei yleistä Suomen ihmisoikeuspolitiikassa tapahtunutta murrosta voida sivuuttaa. Luodon mukaan todellinen ihmisoikeuspolitiikan murrosaika sijoittuu vuosiin 1989-1991. Näihin vuosiin asettuu myös Suomen Etelä-Afrikan politiikan yksi merkittävimmistä tapah-

tumista, eli kesän 1991 ensimmäisten talouspakotteiden kumoaminen. Tätä ennen Suomi oli tehnyt muutokset Etelä-Afrikan pakotepolitiikassa yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa. Luodon mukaan pohjoismaiset ulkoministerikokoukset mahdollistivat Suomelle kannanotot ihmisoikeuskysymyksissä, joihin se ei yksin voinut ryhtyä. Tämä piti paikkansa myös Suomen Etelä-Afrikan politiikassa. 1990-luvun alkuun saakka Suomen toiminta oli päätetty yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa, eikä Suomi toiminut asiassa yksin. Luodon mukaan hallitusten välisessä yhteistyössä esiintyi jopa erimielisyyttä, koska Suomen linja oli pidättyväisempi 1990-luvun alkuun saakka. Myös apartheid-kysymys noudatteli pitkälti tätä kaavaa. Tästä kuvaavana esimerkkinä voi nähdä vuonna 1986 silloisen ulkoministeri Väyrysen kommentin siitä kuinka Suomen Etelä-Afrikkaa koskevat päätökset olivat todellisuudessa muiden Pohjoismaiden tekemiä. Näin ollen vuoden 1991 päätös kumota osa Etelä-Afrikkaan kohdistuneista talouspakotteista ja samalla käytännössä irrota vuosia kestäneestä yhteispohjoismaisesta linjasta ilmentää hyvin Suomen ihmisoikeuspolitiikan murrosta. Suomi uskaltautui tekemään itsenäisen päätöksen merkittävässä ihmisoikeuspoliittisessa kysymyksessä. Jo ennen vuoden 1991 päätöstä oli nähtävissä Suomen aktiivisuus ja pyrkimys vaikuttaa muihin Pohjoismaihin Etelä-Afrikkaan kohdistuneen pakotepolitiikan muuttamisessa.

## Lähteet

### Alkuperäislähteet

#### Arkistolähteet

Eilen-arkisto

Ulkoministeri Pertti Paasion puhe suurlähettiläskokouksessa Helsingissä 13.3.1990.

<<https://www.eilen.fi/fi/2878/?language=fi>>

Ulkoministeriön arkisto (UMA), Helsinki.

Pohjoismainen ulkoministerikokous 21.-23.3.1991 Karlshamnissa

Pohjoismainen ulkoministerikokous 20.-21.8.1991 Skagen, Tanska

Signum 13.20, Pohjoismaiden ulkoministerikokous ja ulkoministeriöiden poliittisen johdon kokous Karlshamn 21.-23.3.1991 (Ruotsi) II (21.3.23.3.)

Signum 13.20, Pohjoismaiden ulkoministerikokous ja ulkoministeriöiden poliittisen johdon kokous Karlshamn 21.-23.3.1991 (Ruotsi) IV (1.4.-

Signum 13.20, Pohjoismaiden ulkoministerikokous Skagen 20.-21.8.1991 (Tanska)

Signum 13.20, Pohjoismaiden ulkoministerikokous ja ulkoministeriöiden poliittisen johdon kokous Reykjavik 20.-21.1.1992 (Islanti) II (21.1.-

Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 I (1.1.-31.3.1990)

Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 II (1.4.-10.8.)

Signum 13.60 Etelä-Afrikan kysymys / Suomen politiikka v. 1989-1990, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1990 III (11.8.-5.10.)

Signum 13.60 Etelä-Afrikka. Pohjoismainen Etelä-Afrikka työryhmä v. 1990 -, Pohjoismainen Etelä-Afrikka-työryhmä v. 1990 II (1.3.-31.7.)

Signum 13.60 Etelä-Afrikka. Pohjoismainen Etelä-Afrikka työryhmä v. 1990 -, Pohjoismainen Etelä-Afrikka-työryhmä v. 1990 III (1.8.-31.12.)

Signum 13.60 Etelä-Afrikka, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1991 II (1.4.-30.7.)

Signum 13.60 Etelä-Afrikka, Etelä-Afrikan tilanne / Suomen politiikka v. 1991 III (1.8.-31.12.)

Signum 13.60 Etelä-Afrikka, Pohjoismainen Etelä-Afrikka työryhmä v. 1991

### **Julkaistut lähteet**

#### Virallisjulkaisut

Laki eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain muuttamisesta (599/1987).

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 23/1985 hallituksen esityksestä laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä.

Valtiopäivät 1985, Hallituksen esitys 233 Eduskunnalle laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä 233/1985.

Valtiopäivät 1990, Pöytäkirjat. Helsinki 1990. (VP 1990 ptk.)

Valtiopäivät 1991, Pöytäkirjat. Helsinki 1991. (VP 1991 ptk.)

Valtiopäivät 1992, Hallituksen esitys 28 Eduskunnalle laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain kumoamisesta.

#### Sanoma- ja aikakauslehdet

Helsingin Sanomat (HS), 1990-1991.

#### Kirjallisuus

Apartheid the Facts. Idaf Publications Ltd, London 1991.

- Aunesluoma, Juhana (2011) *Vapaakaupan tiellä – Suomen kauppaja integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Barnhizer, David (2001) Human Rights as a Strategic System. Teoksessa *Effective Strategies for Protecting Human Rights – Economic sanctions, use of national courts and international fora and coercive power*. Toimittanut Barnhizer, David. Dartmouth Publishing Company, England.
- Beinart, William (2001) *Twentieth-century South Africa*. Oxford University Press, Oxford & New York.
- Blomberg, Jaakko (2011) *Vakauden kaipuu – Kylmän sodan loppu ja Suomi*. WSOY, EU.
- Crawford, Neta C. (1999) Trump Card or Theater? An Introduction to Two Sanctions Debates. Teoksessa *How Sanctions work – Lessons From South Africa*. Toimittanut Crawford, Neta C. & Klotz, Audie. MACMILLAN PRESS LTD, London.
- Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani (1993) Lähialuepolitiikan tuleminen. Teoksessa *Johdatus Suomen ulkopoliittikkaan – Kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen*. Toimittanut Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani. Tammer-Paino Oy, Tampere.
- Götz, Norbert & Haggren, Heidi (2009) Introduction – Transnational Nordic alignment in stormy waters. Teoksessa Götz, Norbert (toim.), Haggren, Heidi (toim.) *Regional Cooperation and International Organizations – The Nordic model in transnational alignment*. Routledge, London.
- Heino, Timo-Erkki (1992) *Politics on Paper, Finland's South Africa Policy 1945-1991*, Research Report no. 90. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.
- Hentilä, Seppo; Krötzl, Christian; Pulma, Panu (2002) *Pohjoismaiden historia*. Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu.
- Jussila, Osmo – Hentilä, Seppo – Nevakivi, Jukka (2006) *Suomen poliittinen historia 1809-2006*. WSOY Oppimateriaalit Oy, Helsinki.



Kallinen, Helena (2007) *Apartheidin vastaista toimintaa Suomessa 1985-1991: Eristetään Etelä-Afrikka -kampanja vaihtoehtoisen poliittisen vaikuttamisen viitekehyksessä*. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto.

Klotz, Audie (1999) *Making Sanctions Work: Comparative Lessons*. Teoksessa *How Sanctions work – Lessons From South Africa*. Toimittanut Crawford, Neta C. & Klotz, Audie. MACMILLAN PRESS LTD, London.

Koselleck, Reinhart (2004) *Futures Past – On the Semantics of Historical Time*. Columbia University Press, New York.

Koskenniemi, Martti (1994) *Kansainväliset pakotteet ja Suomi – Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat ei-sotilaalliset sanktiot ja niiden täytäntöönpano Suomessa*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

Kuisma, Risto (1994) *Tilinpäätös*. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Laajan turvallisuuden ulottuvuuksia – Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopoliittikka. Ulkoasiainministeriö, Frenckell, Helsinki 1999.

Linne Eriksen, Tore & Kristensen Krokan, Anita (2000) ”Fuelling the Apartheid War Machine”: A Case Study of Shipowners, Sanctions and Solidarity Movements. Teoksessa *Norway and National Liberation in Southern Africa*. Toimittanut Linne Eriksen, Tore. Nordiska Afrikainstitutet, Stockholm.

Luoto, Jari (1997) *Ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet, Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan murroskausi 1985- 1995*. Gaudeamus, Tampere.

Matala, Saara (2011) *Idänkaupan loppu – Suomen ja Neuvostoliiton välinen erityinen kauppasuhte ja Suomen kauppapolitiikan odotushorisontti sen purkautuessa 1988-1991*. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto.

Morgenstierne, Christopher (2003) *Denmark and National Liberation in Southern Africa*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

Olesen, Thorsten Borring & Strang, Johan (2016) European challenge to Nordic institutional cooperation: Past, present and future. Teoksessa Strang, Johan (toim.) *Nordic Cooperation – A European region in transit*. Routledge, New York & London.

Riippi, Mikko (2011) *Ihmisoikeusperusteista ulkopoliittikkaa: Kansalaisjärjestöjen vaikutus Suomen suhtautumiseen Etelä-Afrikan järjestelmälliseen rotuerotteluun vuosina 1985-1987*. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto.

Sellström, Tor (2002) *Sweden and National Liberation in Southern Africa – Volume II: Solidarity and Assistance 1970-1994*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

Soiri, Iina & Peltola, Pekka (1999) *Finland and National Liberation in Southern Africa*. Nordiska Afrikainstitutet, Stockholm.

Strang, Johan (2016) Introduction: The Nordic Model of transnational cooperation? Teoksessa Strang, Johan (toim.) *Nordic Cooperation – A European region in transit*. Routledge, New York & London.

The United Nations and Apartheid 1948-1994. The United Nations Publication, New York, 1994.

Thompson, Leonard (1995) *A History of South Africa*, Revised Edition. Yale University Press, New Haven & London.

Vesa, Unto (1990) Suomen poliittiset suhteet Etelä-Afrikkaan. Teoksessa *Mustavalkoinen Etelä-Afrikka – Apartheid, Suomi ja kansainvälinen eristäminen*. Toimittanut Kiljunen, Kimmo & Lehtonen, Satu. Karisto Oy:n kirjapaino, Hämeenlinna.

Vetlesen, Vesla (2000) Trade Union Support to the Struggle Against Apartheid: The Role of the Norwegian Confederation of Trade Unions. Teoksessa *Norway and National Liberation in Southern Africa*. Toimittanut Linne Eriksen, Tore. Nordiska Afrikainstitutet, Stockholm.

Väyrynen, Raimo (1990) Eteläisen Afrikan kriisi. Teoksessa *Mustavalkoinen Etelä-Afrikka – Apartheid, Suomi ja kansainvälinen eristäminen*. Toimittanut Kiljunen, Kimmo & Lehtonen, Satu. Karisto Oy:n kirjapaino, Hämeenlinna.

#### Verkkojulkaisut

F. W. de Klerk's speech at the opening of the Parliament 2 February 1990, Nelson Mandela Centre of Memory.

<<https://omalley.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv02039/04lv02103/051v02104/06lv02105.htm>> (luettu 14.4.2020)

