

DOMINANSSISTA VASTADOMINANSSIIN: ULKOMAISTEN LIKEYRITYSTEN KANSALLISTAMINEN KEHITYSMAISSA

Esko Antola

Taloudelliset suhteet kansainvälisen politiikan tutkimuksessa ovat 1970-luvun alkupuolella olleet voimakkaasti keskustelun kohteena. Poliittisten ja taloudellisten prosessien yhdistäminen on kiistämättä ollut tieteenteoreettisesti ongelma, jonka ratkaisuun eivät valtaparadigmat ole löytäneet yksiselitteistä ja yksimielistä ratkaisua. Taloudellisten ja poliittisten prosessien ykseys on kuitenkin ollut pakko tunnustaa monilla tutkimuksen aloilla; epäilemättä ainakin integraatiotutkimus ja dominanssitutkimus ovat vakavasti pyrkinet yhdistämään nämä kehityslinjat. Erityisesti dominanssitutkimuksessa painottuminen kansainvälisiin taloudellisiin rakenteisiin on ollut jopa keskeisempää kuin näistä rakenteista johtuvien poliittisten implikaatioiden tutkiminen.

Kansainvälisen järjestelmän kehitys on ollut luonnollisena selityksenä tutkimusotteiden piirissä käytävälle keskustelulle. Tämän kehityksen kulminaationa on pidettävä 1960-luvun lopulla vakiintunutta tilannetta, jossa ns. kehitysmaat tulivat jokseenkin kiintein sitein sidotuksi markkinatalouden piiriin ja jolloin maailman jako etupiireihin saavutti pysyvältä tuntuvat rajansa. Huomion kiinnittäminen yleensäkin tähän prosessiin ja sen maailmanhistorialliseen merkitykseen vaati uusien paradigmaattisten otteiden omaksumista vallitsevana selitysmallina olleen ns. realistisen otteen sijaan. Voimapolitiikka näyttää varsin huonosti selittävän pääasiassa taloudelliseen ekspansioon perustuvaa kehitystä; ainakin sen kyky eritellä ilmiöitä eri yhteyksissään ja muodoissaan on kyseenalainen. Suomessa Hans J. Morgenthau'n *Politics among Nations* menetti suvereenin asemansa valtio-opin kurssivaatimuksissa samanaikaisesti kun dominanssin tutkimus nousi tutkimuksessa erääksi keskeiseksi painopistealueeksi.

Suomalaisessa kansainvälisen politiikan tutkimuksessa dominanssin tutkimus liittyy ennen muuta rauhantutkimukseen. Rauhantutkimuksen piirissä voidaan katsoa syntyneen 1970-luvun ensimmäisinä vuosina suomalainen dominanssitutkimuksen traditio, joka varsin läheisesti noudatteli ns. pohjoismaisen rauhantutkimuksen tai kriittisen rauhantutkimuksen yleisiä suunta-
viivoja. Suomalaiselle dominanssitutkimuksen versiolle voidaan toki löytää

myös erityispiirteitä, joista huomattavin lienee se, että suomalainen riippuvuus- ja dominanssianalyysi ei ole vierastanut läheskään niin paljon marxilaisia käsitteitä ja näkökulmia kuin pohjoismainen valtavirtaus.¹

Ajallisesti dominanssitutkimus seurasi voimapolitiikan olettamuksille rakentuneita selitysmalleja, jotka 1950 -luvun stereotyyppioista olivat 1960 -luvun kuluessa muuntuneet lähinnä behavioraalisen otteen vaikutuksesta. Itse asiassa dominanssitutkimuksen voidaan katsoa olevan tavallaan lähempänä voimapolitiikalle perustuvaa realistisen koulukunnan tutkimusasetelmaa kuin behavioraalista selitysmallia. Tieteellisessä mielessä realistisen koulukunnan ja dominanssikoulukunnan läheinen yhteenliittyminen johtuu metodologiasta: molemmat ovat kokonaisvaltaisia selitysmalleja, jossa aktorit toimivat järjestelmässä, jonka toimintaa ohjaavat tietyt lainmukaisuudet. Behavioralismi taas tutkimusotteena keskittyy relaatioiden tai ominaisuuksien volyymiin, harvoin molempiin yhdessä.

Luonnollisesti maailmankuvaltaan dominanssikoulukunta ja realistinen koulukunta poikkeavat jyrkästi toisistaan. Realistisen koulukunnan mukaan kaiken politiikan primus motorina on valta eri muodoissaan. Morgenthaun mukaan politiikan sisältö voidaan palauttaa kolmeen peruspyrkimykseen: vallan säilyttämiseen, vallan lisäämiseen tai vallan ilmentämiseen.² Dominanssitutkimus taas palauttaa kansainvälisen järjestelmän toiminnan markkinamekanismiin; mekanismiin, jonka avulla kansainvälisessä järjestelmässä käytetään valtaa, joka puolestaan perustuu hyväksikäyttöön ja epätasa-arvoiseen kehitykseen.

Dominanssitutkimuksella ja realistisella selitysmallilla on ajallisen jatkuman ja metodologisen samankaltaisuuden lisäksi kolmaskin yhteinen nimittäjä: ne molemmat perustuvat resurssien jakaantumiselle ja käytölle. Voimapolitiikan kannalta resurssien valvonta ja jakaantuminen antavat valtiolle mahdollisuuden vallan käyttöön ja sillä politikoimiseen. Dominanssitutkimuksen kannalta katsottuna taas maailman jako on tapahtunut resurssien ja raaka-aineiden valvonnan hankkimiseksi. Johtopäätökset resurssien merkittävästä asemasta kuitenkin poikkeavat huomattavasti. Kun voimapolitiikka katsoo imperialismia olevan itse asiassa kaiken vallan tavoittelun³ niin dominanssitutkimus eksplisiittisesti sitoo imperialismiin taloudellisen kontrollin muotoihin, josta poliittisen vallan tai voiman käyttö on vain osa kokonaisuutta.⁴

Raaka-aineiden tuotannossa ja kontrollissa tapahtuneet muutokset ovat asettaneet kummallekin koulukunnalle vaikeasti vastattavia kysymyksiä. Voimapolitiikan selitysmalli on joutunut uudelleen arvioimaan suhdettaan raaka-aineisiin ja niihin politiikan muotoihin jotka raaka-aineiden, fyysisistä resursseista vaikeimmin lisättävissä olevien tekijöiden, omistamisessa ja kontrollissa tapahtuneet muutokset ovat aiheuttaneet. Epäilemättä voimapolitiikan teorioiden ja käytännön politiikan yhteensovittamisen ongelma tulee selvimmin esille Henry Kissingerin politiikassa. Kissinger itse on eräs tunnetuimpia voi-

mapolitiikan teorioiden kehittäjiä 1950 -luvulta. Kissingerin ulkopolitiikan painottumiseen liittyviin ongelmiin on ansiokkaasti kiinnittänyt huomiota esimerkiksi Hans J. Morgenthau, voimapolitiittisen koulukunnan tunnetuin nimi.⁵

Dominanssiteorian kannalta taas dominanssisuhteiden kääntyminen viime aikoina eräiltä osin pääläelleen, ainakin muodollisesti katsoen, on aiheuttanut ongelmia. On muodostunut riippuvuussuhteita, jotka mekanismiltaan ovat oleellisesti päinvastaisia yleisille käsityksille markkinamekanismin toiminnasta. Eräiden niukkojen raaka-aineiden ja perushyödykkeiden osalta kontrolloivat markkinajärjestelmää itse asiassa tuottajat, eivätkä enää kuluttajat kuten klassisessa kansainvälisen tason dominanssiasettelussa.

Tutkimuksen kannalta selitysmallien mahdollisuuksia heikentäviä tekijöitä ovat olleet myös ilmiöt, jotka ovat olleet ennakoitavissa, mutta jotka selitysmalleissa on sivuutettu ennen kuin ne ovat muodostuneet kompastuskiviksi. Kansainvälisen talouden toiminnan uudet muodot ja uudet toimijat ovat epäilemättä tällaisia. Ehkä selvin esimerkki »lepäämäänjättämisenmenettelyn» seuruksista on ollut kansainvälisen politiikan tutkimuksen suhtautuminen monikansallisiin liikeyrityksiin. Tilannetta kuvanee esimerkiksi se, että kenties parhaat analyysit monikansallisten vaikutuksista ja kansainvälispoliittisesta merkityksestä ovat YK:n aihepiiristä laatimat raportit.⁶ Kansainvälisen politiikan tutkimus sen paremmin voimapolitiikan kuin dominanssiteoriankaan selitysmallista käsin, puhumattakaan behavioraalista otteesta, ei ole kyennyt soveltamaan tätä jatkuvasti yhä merkityksellisempää toimijatyyppeä kuvioihinsa.

Raaka-aineiden ja niiden kansainvälispoliittisen merkityksen osalta selitysmalleja koettelevat tekijät voidaan jakaa kahteen tyyppiin. Toisaalta on kysymys niiden *absoluuttisesta niukkuudesta*, joka on lisännyt niiden suhteellista merkitystä. Toinen ongelmatyyppi liittyy *raaka-ainelähteiden kontrolliin*. Kontrollin muodot ja kontrolloijat ovat muuttuneet. Pääasiassa kontrollia ylläpitävät monikansalliset liikeyritykset, joiden suhtautuminen kansallisvaltioihin taas määräytyy valtioiden kyvystä taata tuotannollisen toiminnan edellytykset sekä raaka-aineiden käytön ja omistamisen hyödyllisyyden. Voimapolitiittinen lähestymistapa edellyttää, että valtio joko suoraan kontrolloi raaka-aineiden tuottamista tai ainakin voisi luottaa niitä käytännössä kontrolloivien toimijoiden lojaalisuuteen.⁷ Dominanssiteoriat taas ovat rakentaneet selitysmallinsa perusteet kontrollin harjoittamisen muodoille, jotka näyttävät viime aikoina muuttuneen alkuperäisistä muodoistaan.

Suoran kontrollin muotojen muuttuminen ei luonnollisestikaan ole muuttanut kontrollin sisältöä. Kansainvälisessä järjestelmässä jako niihin, jotka tuottavat raaka-aineita tai joiden resursseista maailman raaka-ainevarat hyödynnetään ja niihin, jotka pääasiallisen hyödyn saavat sekä jalostamisesta että raaka-aineiden käyttämisestä, ei ole muuttunut. Epäilemättä selitysmallien kannalta samoin kuin kansainvälisen järjestelmän toiminnan kannalta

kontrollitilanteiden muotojen muuttuminen ja niiden ennustettavuuden heikkeneminen ovat kuitenkin tosiasioita jotka vaativat uudelleen orientoitumista samoin kuin niiden mahdollisuuksien kartoitusta, joita muuttuneet olosuhteet saattavat aiheuttaa.

Seuraavassa tarkastellaan kehitysmaiden suorittamia monikansallisten liikeyritysten kansallistamisia osana uusien kontrollisuhteiden ja kontrollimuotojen verkostoa. Liikeyritysten ollessa nykyisessä markkinatalouden kehitysvaiheessa kontrollia yleisimmin ylläpitävä voima ovat kansallistamiset samalla eräs tehokkaimmista kontrollin ja dominanssisuhteiden murtamisen keinoista. Kansallistamisoperaatioiden onnistumisen kannalta monikansallisen liikeyrityksen ja sen kotimaan (päämajamaan) välinen suhde on eräs olennaisimpia kysymyksiä. Se on myös keskeinen kysymys arvioitaessa dominanssiteorioiden selitysvoimaa markkinamekanismin ajattelun kannalta: kauppa tapahtuu valtioiden välillä ja dokumentoidaan kansainvälisiin tilastoihin näin mutta samalla se tapahtuu sellaisen mekanismin välityksellä, johon valtioilla on yhä vähemmän yksiselitteistä vaikutusvaltaa; suhde on paremminkin kääntymässä päinvastaiseksi.

Kansallistamiset kehitysmaissa vv. 1960—1974⁸

Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa kansallistamisen problematiikka on lähes tyystin sivuutettu. Kansainvälisen oikeuden alalla nämä kysymykset ovat luonnostaan olleet enemmän esillä, mutta silloinkin pääasiassa kansallistamisiin liittyvien korvausvaateiden ja -velvollisuuksien osalta. Kansainvälinen oikeusjärjestelmä sisältää myös periaatteellisia kannanottoja kansallistamisten luonteesta. Yleisenä kansainvälisoikeudellisenä periaatteena voidaan vedota esimerkiksi Permanent Court of Justice'n jo vuonna 1923 muotoilemaan käsitykseen, jonka mukaan kansallistaminen on relatiivinen käsite, ts. kysymys siitä, onko kansallistaminen valtion oikeudelliseen päätäntävaltaan liittyvä kysymys riippuu kansainvälisten suhteiden kehityksestä.⁹

Algerian suorittamia kansallistamisia koskevassa selvityksessään Adrien-Claude Zöller toteaa kansallistamisten olevan yleisesti ottaen hyväksytyjä toimia nykyisten kansainvälisoikeudellisten doktriinien valossa.¹⁰ Institute de Droit International'in vuonna 1952 hahmottelemaa periaatetta soveltaen Zöller liittää kansallistamisen oikeudelliseen hyväksymiseen kolme tekijää; kansallistamisen tulee perustua yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen, sen tulee välttää diskriminointia ja siihen tulee sisältyä kompensatio jossakin muodossa.¹¹ Institute de Droit International'in määritelmä kansallistamisesta sisältää lisämääreen, jonka mukaan kansallistaminen on lainsäädännöllisin menettelytavoim, yhteisen hyvän saavuttamiseksi tapahtuva yksityisen omaisuuden siirtäminen valtion haltuun.¹² Tätä määritelmää analysoitaessa on

Zöllerin esittämien näkökohtien lisäksi painotettava kansallistamisen suorittamistapaa, jonka tulee perustua lainsäädännölliseen menettelyyn. Tämä määre sulkee pois hyväksytyjen kansallistamisten listalta esimerkiksi sotilaallisella valtaamisella suoritettut haltuunotot.

Juridisesti siten kansainvälisessä järjestelmässä melkein pä mikä tahansa kansallistaminen täyttää edellä esitetyt ehdot lailliselle kansallistamiselle. Valtion lainsäädännöllisesti suorittamien kansallistamisien motiivina on lähes aina »yhteinen hyvä» tai sosiaalinen oikeudenmukaisuus, kansallistamiset koskevat yleensä myös useampia kuin yhden yhtiön omistuksia ja varsin usein jossakin määrin tapahtuu myös menetetyt omaisuuden kompensatiota. Puhutaista kansallistamistapauksista on luonnollisesti olemassa joukko erilaisia variaatioita, joiden kansainvälis-oikeudellinen asema on kiistanalainen.

Merkittävimmät variaatiot liittyvät diskriminaatioon tai käsityksiin kompensaaion luonteesta. Yhtäläisen suhtautumisen periaatetta loukataan yleensä aina kun kansallistamiset koskevat vain tiettyä sektoria. Konkreettisesti diskriminaatiota tapahtuu silloin, kun jonkin tuotannollisen sektorin kansallistamisen yhteydessä tietyn kansallisuuden omaavat yritykset joutuvat erityisesti kansallistamisen kohteeksi. Tällöin ollaan tekemisissä vuoden 1923 lausuman kanssa, joka totesi kansallistamisen relatiiviseksi ilmiöksi ja liitti sen kansainvälisten suhteiden yleiseen kehitykseen. Yleinen perustehan diskriminoiville kansallistamisille on juuri kansallistamisen kohteeksi joutuneiden yhtiöiden kotimaan harjoittama politiikka.

Kompensaatiovaatimusta rikotaan kansallistamisten yhteydessä ehkä eniten. Kompensaatiolle voidaan antaa periaatteessa kolme tulkintaa: kompensatio määräytyy tuotantolaitosten todellisen arvon ja tuotannon vuosittaisen arvon perusteella (täydellinen kompensatio), kompensatio koskee vain koneita ja laitteita (kiinteän omaisuuden korvaaminen) tai kompensatiolle voidaan antaa tulkinta, jonka mukaan yhtiön maasta viemät voitot yhtiön toiminnan aikana ovat riittävä kompensatio. Viimeksimainitun tulkinnan kompensatiolle antoi mm. Chilen edesmennyt presidentti Salvador Allende, joka kansallistettaessa amerikkalaisia kupariyhtiöitä Chilessä katsoi yhtiöiden saamien voittojen olevan riittävä kompensatio. Allenden tulkinnan mukaan Chile itse asiassa pitäytyi vaatimasta yhtiöiltä kompensatiota Chilen resurssien hyväksikäytöstä.¹³

Kansallistamiseen liittyvät kysymykset ovat olleet voimakkaasti esillä viimeaikaisessa keskustelussa etenkin YK:ssa ja sen erityisjärjestöissä. Vuonna 1973 YK:n pääsihteerin toimeksiannosta julkistettiin luonnon resurssien pysyvää hallintaa käsittelevä raportti, samaa aihepiiriä on tämän jälkeen käsitelty myös muissa yhteyksissä, esimerkiksi YK:n merioikeuskonferenssissa sekä UNCTADin piirissä.¹⁴ Hiljattain YK on julkistanut myös pääsihteerin edellä mainittuun raporttiin liittyen tietoja kansallistamisoperaatioista kehitysmaissa vv. 1960—1974.¹⁵

YK:n keräämien tietojen mukaan em. ajanjaksona kehitysmaissa tapahtui kaikkiaan 875 ulkomaisen liikeyrityksen kansallistamista. Kansallistamiset jakaantuivat 62:n valtion kesken taulukon 1 osoittamalla tavalla. Taulukon mukaan kansallistamiset ovat suorittaneet varsinaisen läpimurtonsa 1970-luvulla. Vuosikymmenen neljän ensimmäisen vuoden aikana on tapahtunut vuosittain keskimäärin 93.3 kansallistamista vuosittaisen keskimäärän ollessa 1960-luvulla vain puolet tästä. Erityisen voimakas on kansallistamisen aalto ollut 1970-luvulla Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, jossa on em. ajanjaksona tapahtunut puolet kaikista kansallistamisista. Latinalaisen Amerikan valtioista koostuva kategoria 'läntinen pallonpuolisko' on ollut koko tarkasteltavana ajanjaksona passiivisinta aluetta kansallistamisoperaatioiden suhteen:

Taulukko 1. Ulkomaisten liikeyritysten kansallistamiset kehitysmaissa vuosittaisina keskimäärinä ja prosentteina alueittain vv. 1960—74.¹⁶

Alue	Ajanjaksot		
	1960—69	1970—74	1960—74
Saharan eteläpuolinen			
Afrikka			
vuosittain keskim.	13.8	46.5	23.7
prosentteina kaikista	(30 0/0)	(49 0/0)	(39 0/0)
Lähi-Itä ja Saharan pohjois-			
puolinen Afrikka			
vuosittain keskim.	15.2	16.7	15.7
prosentteina kaikista	(33 0/0)	(18 0/0)	(26 0/0)
Muu Aasia			
vuosittain keskim.	13.0	12.9	13.0
prosentteina kaikista	(29 0/0)	(14 0/0)	(22 0/0)
Läntinen pallonpuolisko			
vuosittain keskim.	3.5	18.2	8.0
prosentteina kaikista	(8 0/0)	(20 0/0)	(13 0/0)
Kehitysmaat yhteensä			
vuosittain keskim.	45.5	93.3	60.3
prosentteina kaikista	(100 0/0)	(100 0/0)	(100 0/0)

Taulukko 1 selittyy epäilemättä eräiltä osin kehitysmaiden poliittisella jakaantumisella kansainvälisissä kysymyksissä. Eniten kansallistamisia (yli 30 koko ajanjaksona) ovat suorittaneet sellaiset maat kuin Algeria, Intia, Tansania ja Sambia,¹⁷ jotka luetaan kuuluviksi ns. ei-kapitalistisen kehitystien valinneisiin valtioihin.¹⁸ Yli kolmekymmentä kansallistamista ovat suorittaneet myös Chile, Egypti, Indonesia, Sri Lanka, Sudan sekä Uganda. Yli 20 kansallistamista ovat suorittaneet Burma ja Libya.¹⁹

Ei myöskään liene kovin ihmeellistä se, että vähiten kansallistaneiden maiden ryhmään kuuluvat mm. Brasilia, Pakistan, Kolumbia, Panama, Liberia, Filippiinit ja Haiti. Näissä maissa on koko tarkasteltavana ajanjaksona tapahtunut alle viisi kansallistamista valtiota kohti. Kansallistamisessa ratkaisevampaa osaa näyttelee ilmeisestikin maan kansainvälispoliittinen ja yleispoliittinen linja kuin sen riippuvuuden aste kehittyneistä kapitalistimaista.

Poliittiset tekijät ovat epäilemättä keskeisiä selittäjiä kansallistamisen aktiiviteetin jakaantumisessa. Kansallistamisoperaatioiden sektorittainen jakaantuminen talouselämässä taas heijastelee enemmänkin ulkomaisen pääoman suhteellista merkitystä eri aloilla. Sektorikohtaisessa painottumisessa voidaan nähdä myös heijastuksia koloniaalisesta menneisyydestä. Kansallistamisten jakaantuminen sektoreittain on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Kansallistamisten jakaantuminen sektoreittain vv. 1960—74.²⁰

Sektori	Prosenttiosuus
Pankki- ja vakuutuslaitokset	30 %
Teollisuustuotanto	16 %
Öljyntuotanto	16 %
Maatalous	→ 15 %
Kaivostoiminta	7 %
Julkiset hyödykkeet	6 %
Kauppa	4 %
Muut	7 %
Yht.	100 %

Kansallistamisoperaatioiden sektorittainen painottuminen heijastelee luonnollisesti ensi kädessä luonnonvarojen maailmanlaajuisista jakaantumisista, jota kuvaavat öljyntuotannon, maatalouden ja kaivostoiminnan suuri osuus. Ne muodostavat yhdessä 38 prosenttia kaikista kansallistamisista. Nämä alat ovat samalla merkittävimmät monikansallisten toiminta-alat kehitysmaissa.²¹ Kansallistavien valtioiden kannalta taas ne ovat usein talouselämän avainsektoreita, joiden kehittämiseen liittyvä politiikka on yhteiskunnallisesti merkittävä valinta.

Sama ilmiö tulee esille myös tarkasteltaessa maanosittain eri sektoreilla tapahtuneita kansallistamisia. Saharan eteläpuolisessa Afrikassa kaivostoiminta ja öljyntuotanto muodostavat 24 % kansallistamisista kun taas vastavasti Pohjois-Afrikassa ja Lähi-Idässä niiden osuus on peräti 81 prosenttia. Latinalaisessa Amerikassa taas julkiset hyödykkeet muodostavat 42 prosenttia ja esimerkiksi kaivostoiminnan osuus on vain 26 prosenttia. Tästäkin osuu-

desta huomattava osa on menettänyt merkitystään Chilen vuonna 1973 tapahtuneen vallankaappauksen jälkeen.

Toinen sektorikohtaiseen jakaantumiseen vaikuttava tekijä on kolonialismin jälkeensä jättämä taloudellinen rakenne. Eryityisesti pankki- ja vakuutuslaitosten kansallistamisen suuri osuus selittyy osittain tällä tekijällä. Kolonialismin aikana pankki- ja vakuutustoiminta olivat kokonaisuudessaan kolonisaattorin valvonnassa. Eryityisesti pankkilaitos oli tärkeässä asemassa ulkomaisten sijoitusten kanavoijana, tapahtuivathan sijoitukset ennen muuta portfolio -investointeina. Useissa tapauksissa voidaan katsoa pankkilaitoksen olleen myös ylimitoitettu laajuudeltaan itsenäistymisen jälkeen juuri em. syistä maiden sisäistä rahaliikennettä ja etenkin liikepankkien kautta tapahtuvaa rahaliikennettä varten. Kolonialismin purkauduttua menetti ulkomainen pankkilaitos samalla huomattavasti mielenkiintoaan pankkiverkoston ylläpitämiseen.

Pankkilaitoksen kansallistamisen motiivina on luonnollisesti ollut myös valtioiden halu huolehtia mahdollisimman itsenäisesti raha- ja finanssipoliitikastaan. Tämä on taas edellyttänyt pankkilaitoksen kansallistamista. Pankkilaitoksen kansallistaminen on ollut suhteellisesti vähäisintä Latinalaisessa Amerikassa, jossa vain kolme prosenttia kansallistamisista on kohdistunut pankkilaitokseen. Kaivostoiminnan alalla yli puolet kansallistamisista on tapahtunut Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Sen suureen osuuteen ovat vaikuttaneet ennen muuta Tansanian, Sambian ja Ugandan huomattavan suuri aktiivisuus. Öljyntuotannon kansallistamisista vastaavasti 51 prosenttia on tapahtunut Pohjois-Afrikassa ja Lähi-Idässä.

Teollisuustuotannon kansallistamisen jakaumisessa alueelliset erot eivät ole läheskään yhtä selvät kuin perustuotannon kansallistamisessa. Tämä selittyy sillä, että teollisuustuotanto enemmänkin liittyy yksittäisten valtioiden taloudelliseen kehitystasoon kuin absoluuttisiin resursseihin. Aasia muodostaa teollisuustuotannon alalla merkittävimmän poikkeuksen: vain viisi prosenttia kansallistamisista Aasiassa on kohdistunut teollisuustuotantoon maatalouden osuuden ollessa suurin, 46 prosenttia.²²

Kansallistetun sektorin kansantaloudellisen merkityksen ja koloniaalisen rakenteen lisäksi kansallistamisen sektorittaista jakaantumista selittää myös selvästi poliittinen tekijä. Maat, jotka kansallistavat keskimääräistä vähemmän näyttävät keskittyvän ennen muuta perustuotantoon ja julkisiin hyödykkeisiin. Vastaavasti taas valtiot, jotka kansallistavat keskimääräistä enemmän, suorittavat samalla myös keskimääräistä enemmän kansallistamisia pankkilaitoksessa ja teollisuudessa. Poliittisena selittäjänä tälle painottumiselle on epäilemättä se, että maat jotka järjestelmällisesti pyrkivät dominanssin murtamiseen, ovat aktiivisia kaikilla talouden sektoreilla. Ne pyrkivät ottamaan kansalliseen kontrolliin mahdollisimman suuren osan tuotantoprosessia, eikä vain niitä sektoreita, jotka esimerkiksi kansainvälisen tilanteen muutosten

ansioista ovat helposti kansallistettavissa. Toisena selittäjänä kansallistamisten ekspansiiviselle kehitykselle on kansallistamisen logiikka, joka etenee perustuotannosta jalostukseen.

W. Kansallistamisen strategioissa voidaan erottaa kaksi pääkategoriaa, *ohjelmalliset eli poliittiset kansallistamiset ja strategiset kansallistamiset*. Ohjelmalliset kansallistamiset suoritetaan kansallistavan maan hahmotteleman poliittisen ja taloudellisen kehittämissuunnitelman puitteissa ja ne liittyvät hallitusten kokonaisvaltaisiin kehitysohjelmiin. Sosialistiset kehitysmaat ja ei-kapitalistisen kehitystien valinneet valtiot suorittavat kansallistamistoimensa kehitysohjelmiensa puitteissa. Strategiset kansallistamiset taas perustuvat kahteen päätekijään: niitä määräävät joko kansainväliset suhdanteet tai kansainvälisen järjestelmän kehityspiirteet, jotka ovat manipuloitavissa tai ne suoritetaan maiden sisäisten kehitystrendien antamien mahdollisuuksien mukaan. Raaka-ainetuotannon alalla strategiset kansallistamiset ovat epäilemättä saaneet aika tavalla huomiota osakseen, perustuvathan ns. tuottajaliittojen kansallistamistoimet suurelta osin strategisiin mahdollisuuksiin. Valtion sisäisten kehityslinjojen suomiin strategiaan kansallistamistyyppiin taas voidaan usein lukea kansallismielisten sotilashallitusten suorittamat kansallistamiset, joiden takana ei ole varsinaista poliittista kehitysohjelmaa.

Jako kahteen päätyyppiin ei luonnollisestikaan ole poissulkeva. On esimerkkejä kansallistamispyrkimyksistä, jotka perustuvat ohjelmalliseen julkistukseen, mutta jotka silti ovat enemmän strategiaan kansallistamisiin luettavissa. Esimerkkinä voidaan mainita useassa afrikkalaisessa valtiossa meneillään olevat nationalistiset taloudelliset kehityspyrkimykset, jotka kuitenkin eivät sisällä muuta poliittista tai taloudellista kehitysohjelmaa kuin esimerkiksi maan omien asukkaiden entistä suurempaa osallistumista talouselämään.²³ Kahden kansallistamistyyppin päällekkäisyys näkyy myös tuottajaliittojen toiminnassa: ei-kapitalistisen kehityksen tien valinneet maat ovat usein myös tuottajaliittojen johtavia valtioita. Kansallistamisen motiivit kuitenkin poikkeavat toisistaan, samoin kahden päästrategian vaikutus kansainväliseen politiikkaan. Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin tuottajaliittojen toimintaa ja niiden vaikutuksia kansainväliseen politiikkaan.

Havaintoja tuottajaliittojen kansallistamisista

Tuottajaliittojen *syntymisen edellytyksinä on nähtävä perustuotantohyödykkeiden suhteellinen niukkuus, vaikea korvattavuus, taloudellinen merkitys, tuottavien maiden suhteellisen vähäinen määrä sekä kansainvälisen järjestelmän kehitys*, joka luo otollisia mahdollisuuksia kansallistamiselle. Näitä on pidettävä tuottajaliittojen syntymisen perustekijöinä; ne ovat eräissä mielessä välttämättömiä, mutta eivät suinkaan riittäviä tekijöitä.

Jotta tuottajaliittojen politiikka onnistuisi on kiinnitettävä erityisesti huomiota liittojen kokoonpanoon. Jäsenmaiden poliittinen yhtenäisyys nousee tällöin varsin keskeiseksi. Yhtenäisen politiikan ajamisessa poliittisen linjan muotoileminen samoin kuin taloudellisten tavoitteiden asettelu ovat oleellisia. Kolmantena tekijänä on huomioitava lisäksi kansainvälisen järjestelmän kehityspiirteet, jotka antavat mahdollisuudet perustekijöiden manipulaatiolle. Tämä manipulaatio on kuitenkin yhdistettävä ennen muuta liiton poliittiseen tavoitteiden asetteluun.

Tuottajaliittojen toiminnassa kansallistaminen on vain osa kokonaisuutta. Niinpä voidaan tehdä ero niiden tuottajaliittojen välillä joiden jäsenmaat pyrkivät aktiivisesti kansallistamaan luonnonvarojaan — hankkimaan siis pysyvän kontrollin luonnonvarojensa käyttöön — sekä niiden välillä jotka keskittyvät pääasiassa hintapoliittisiin toimiin ts. pyrkivät parantamaan asemaansa kansainvälisessä järjestelmässä käyttämällä yhtenäistä hintapolitiikkaa raaka-aineiden myynnissä. Kahvintuottajamaat ovat esimerkki tämän tyyppisestä tuottajaliitosta. Ne ovat muodostaneet vuonna 1972 tuottajaryhmittymän, joka käsittää 90 % kaikista kahvintuottajista. Tämän tuottajaliiton pääasialliset keinot ovat pyrkiä säilyttämään viennin määrä vuoden 1972 tasossa ja tällä tavalla tarjonta- ja kysyntätilannetta manipuloimalla nostaa hintaa maailmanmarkkinoilla.

Kahvintuottajamaiden osalta tämäntyyppinen yhteenliittymä on lähes ainoa mahdollisuus: tuottajia on paljon, kahvi muodostaa niiden talouselämästä huomattavasti vaihtelevan osan, maat ovat poliittisesti kovin eri linjoilla eikä kahvi ole raaka-aine, jolla kovin voimakkaasti voitaisiin manipuloida kansainvälisen politiikan kehitystrendejä; se ei ole strateginen raaka-aine laajasakaan merkityksessä. Kahvintuottajamaiden rintama ei ole kovin yhtenäinen poliittisesti eikä taloudellisesti. Siihen kuuluvat mm. Brasilia ja Burundi, joiden kansantalouteen kahvilla on kovin erilainen vaikutus.²⁴ Usean tuottajan muodostamassa hintapoliittisessa tuottajaliigassa erittäin suuri ongelma on epätasainen vaikutus, joka hintapoliittisilla ratkaisuilla on eri tuottajiin. Menestyksellisen tuottajaliiton tunnusmerkkeihin olisikin epäilemättä liitettävä vaatimus yhtenäisestä kehitystasosta poliittisten ja taloudellisten kriteerien lisäksi, politiikan kustannusten jakamiseen tulisi hintapoliittisessa tuottajaliitossa kiinnittää erityinen huomio.

Kansainvälisessä politiikassa ja kansainvälisissä suhteissa tuottajaliitot, jotka pyrkivät luonnonvarojen käytön pysyvään kontrolliin ovat merkityksellään huomattavasti oleellisempia kuin hintapoliittiset yhteenliittymät. Tunnetuimmat tuottajaliigat tässä kategoriassa ovat epäilemättä OPEC ja CIPEC mutta myös muilla aloilla kuten esim. bauksiitintuotannossa samanlaisia kehityslinjoja on ollut havaittavissa.²⁵ Niiden toiminnassa kansallistamiset näyttelevät oleellista osaa.

Karkeasti kansallistamisstrategiat voidaan jakaa kahteen pääryhmään. Toista strategiaa voidaan kutsua *kontrollistrategiaksi*. Strategian mukaan hallitus hankkii itselleen tai perustamalleen yhtiölle osake-enemmistön tuotantoa harjoittavista yhtiöistä. Alalla ennen toimineet ulkomaiset yritykset jakavat vähemmistön osakkeista sovittavien pariteettinormien mukaan, jotka yleensä noudattelevat ennen kansallistamista vallinneita ulkomaisten yritysten markkinaosuuksia.

Toinen päästrategia on *haltuunottostrategia*. Sen mukaan valtio ottaa haltuunsa ulkomaisten yritysten koko osakekannan tai ainakin kiistatta suurimman osan siten, että se myös valvoo ylivoimaisesti suurinta osaa koko maan tuotannosta ko. alalla. 1960 -luvulla painopiste on ollut haltuunottostrategiassa: 90 prosenttia noudatti tätä strategiaa. Vuosina 1970—74 taas kontrollistrategia on lisännyt merkitystään. Niinpä mainittuna ajanjaksona 30 prosenttia kansallistamisista tapahtui tämän periaatteen mukaisesti, vastaava osuus 1960 -luvulla oli vain 7 prosenttia. Trendinä on lisäksi ollut, että maat jotka kansallistavat keskimääräistä enemmän, käyttävät keskimääräistä enemmän myös kontrollistrategiaa.²⁶

Taulukossa 3 tarkastellaan lähemmin OPEC -maiden suorittamia kansallistamisia. Taulukon suhteen on huomattava, että se sisältää ainoastaan ne maat, joissa kansallistamisia on suoritettu huomattavassa määrin; niinpä siitä puuttuvat Ecuador, jonka öljyntuotannosta 96 prosenttia on ulkomaisten yritysten kontrollissa, Indonesia, jossa valtion yhtiöt kontrolloivat tuotannosta vain 22.9 prosenttia sekä Venezuela, jossa vuoden 1974 puolivälissä valtio kontrolloi ainoastaan 1.9 prosenttia tuotannosta.²⁷

Taulukon 3 osalta on edelleen huomioitava, että siinä esitetyt tiedot yhdeksäntoista yhtiön osalta kattavat maittain yli 90 prosenttia tuotannosta. Eräissä maissa kuten Libyassa ja Nigeriassa yhtiöiden lukumäärä on suurempi mutta yhtiörakenne on huomattavan diversifioitunut.

Ensimmäinen havainto 19 kansallistetun öljy-yhtiön listassa on, että vain neljä yhtiötä on sataprosenttisesti valtion haltuunottamia. On kuitenkin huomattava, että mainituista yhtiöistä Sonatrach vastasi 76.2 prosentista Algerian öljyntuotantoa, Iranian Oil puolestaan tuotti yli 90 prosenttia Iranin öljystä ja IPC:n osuus Irakin tuotannosta oli 50.4 prosenttia vuonna 1973.²⁹ Nämä yhtiöt ovat siis maissaan öljyntuotannossa varsin merkittävässä asemassa. Muilta osin OPEC -maiden kansallistamispolitiikka on noudatellut varsin yhtenäisiä linjoja. Valtion osuus vaihtelee 51 ja 60 prosentin välillä. Kontrollistrategia on näinollen ollut öljyntuottajamaiden kansallistamispolitiikan valitseva strategia. Arabian niemimaan arabivaltiot ovat noudattaneet yhtenäistä 60 prosentin linjaa, Nigeria taas on ottanut kontrolloiinsa 55 prosenttia ulkomaisten yhtiöiden osakekannasta.

Strategioiden valintaa selittää suurelta osin kansallistamista edeltänyt tilanne tuotannossa. Maissa, joissa harvat yhtiöt ovat kontrolloineet tuotan-

Taulukko 3. Tärkeimpien OPEC-maissa toimivien öljy-yhtiöiden omistussuhteet vuonna 1974 kesäkuussa.²⁸

Maa + yhtiö	Omistussuhteet	
	valtion osuus osakkeista %	muut osakkeenomistajat
ALGERIA		
Sonatrach	100.0 %	—
Total Algerie	51.0	49.0 CFP ^a
Elf Algerie	51.0	49.0 useat pienet yhtiöt
IRAN		
Iranian Oil	100.0	—
IRAK		
IPC ^b	100.0	—
BPC	43.0	57.0 BP, CFP, Shell
KUWAIT		
KOC ^c	60.0	40.0 BP, Gulf
LIBYA		
Oasis	59.2	40.8 useat pienet yhtiöt
Occidental	51.0	49.0 useat pienet yhtiöt
ESSO Standard	51.0	49.0 Exxon
Amoseas	100.0	—
NIGERIA		
Shell/BP	55.0	45.0 BP, Shell
GULF	55.0	45.0 Gulf
Mobil	55.0	45.0 Mobil
QUATAR		
QPC ^d	60.0	40.0 BP, CFP, Exxon, Shell
Shell	60.0	40.0 Shell
SAUDI ARABIA		
Aramco	60.0	40.0 Exxon, Mobil, SOC ^e , Texaco
YHDISTYNEET EMIIRIKUNNAT		
ADPC ^f	60.0	40.0 BP, CFP, Exxon, Mobil, Shell
ADMA	60.0	40.0 BP, CFP, useat pienet

Selitykset:

^a CFP = Compagnie Francaise de Petroles

^b IPC = Iraq Petroleum Company, BPC = Basrah Petroleum Company

^c KOC = Kuwait Oil Company

^d QPC = Qatar Petroleum Company

^e SOC = Standard Oil of California

^f ADPC = Abu Dhabi Petroleum Company, ADMA = Abu Dhabi Marine Areas

toa, valtion pyrkimyksenä on ottaa huomattava osa näistä yrityksistä omaan valvontaansa. Toisaalta taas maissa, joissa tuotantoon osallistuneita yrityksiä on ollut runsaasti on myös käytetty rinnakkain kontrollistrategiaa ja haltuun-

ottostrategiaa. Esimerkiksi Libyassa tuotantoon osallistuu 11 yhtiötä, joista kolme on sataprosenttista valtionyhtiötä; niiden osuus tuotannosta on kuitenkin yhteensä vain 20.5 prosenttia. Valtioiden on luonnollisesti helpompi noudattaa haltuunottostrategiaa pieniä yhtiöitä kohtaan; toisaalta taas yhtiöiden suuri lukumäärä tuotannossa merkitsee sitä, että yksittäisten yhtiöiden osuudet ovat suhteellisen pieniä eikä kukaan pääse dominoimaan tuotantoa.

Ulkolaisten yhtiöiden kannalta kontrollistrategia on luonnollisesti miellyttävien kansallistamisen muoto. Suuret öljy-yhtiöt esimerkiksi Lähi-Idässä menettivät suoran kontrollin koko tuotantoon mutta eivät osallisuutta tuotantoon. Vuonna 1970 vain yhdessä taulukossa 3 esitetyistä yhtiöistä valtio oli osakkaana, Sonatrach oli jo tuolloin täydellisesti valtion yhtiö. Kansallistamiset OPEC -maissa ovat siis ennen muuta merkinneet öljy-yhtiöiden aseman suhteellista heikkenemistä, mutta ei suinkaan niiden kontrollin katkeamista tuotantoon.

Vuonna 1970 kahdeksalla suurimmalla öljy-yhtiöllä oli yhteensä 52 osakkuutta Lähi-Idän tuotannosta vastaavissa yhtiöissä. Toisin sanoen, kahdeksalla suurimmalla yhtiöllä oli osakkeita keskimäärin yli kuudessa yhtiössä Lähi-Idän öljyntuotannossa. Vuonna 1974 osakkuuksien kokonaismäärä oli pudonnut 26:een, toisin sanoen kahdeksalla suurimmalla yhtiöllä oli osuuksia enää keskimäärin hieman yli kolmessa yhtiössä. Yhtiöt ilmeisestikin olivat noudattaneet preferenssijärjestystä ja luopuneet vähemmän merkityksellisistä osuuksista ja ainakin jossain määrin myös jakaneet osuuksiaan. Tätä indikoi vuoden 1974 tilanteessa suoritettu yhtiöiden osuuksien jakaminen kansallistetuissa yhtiöissä. Tässä on havaittavissa selvien pariteettinormien soveltamista, joka perustuu ennen kansallistamista vallinneisiin voimasuhteisiin. Amerikkalaiset yhtiöt menettivät kansallistamisoperaatioissa eniten osuuksiaan: vuonna 1970 niillä oli osuuksia yhteensä 28, mutta 1974 vain 12. Eurooppalaisten osuudet putosivat 24:stä 14:ään.³⁰

Öljyntuottajamaat ovat valinneet kansallistamisessa kontrollistrategian, joka merkitsee sitä, että kansainväliset öljy-yhtiöt ovat edelleen osallisena tuotannossa. Ainoastaan Algeria ja Iran ovat selvästi valinneet haltuunottostrategian, niissä valtionyhtiöt kontrolloivat valtaosaa tuotannosta. Muut maat perustavat kansallistamispolitiikkansa ensinnäkin kontrollistrategialle ja toiseksi strategiselle kansallistamiselle. Öljyntuottajamaista ainoastaan Algeria on selvästikin omaksunut poliittisen linjan kansallistamisensa perustaksi, se on ns. ei-kapitalistisen kehitystien valtio. Iranin yhteiskunnallista kehitystä taas leimaa voimakas kansallistuneisuus, mutta sen poliittista linjaa tuskin voidaan pitää selvästi määriteltynä. Kansallistamisen strategisuus öljyntuottajamaiden osalta ilmenee varsin selvästi kun tarkastellaan niiden öljytulojen käytöpolitiikkaa. Ne eivät ole kovinkaan tietoisin poliittisen ohjelman mukaani hyödyntäneet kontrolloimiaan luonnonvaroja; useimmissa tapauksissa on vaikea havaita piirteitä »yhteisen hyvän» -periaatteen omaksumisesta.

Kontrollistrategian omaksuminen ja kansallistavien valtioiden sekä yhtiöiden yhteiset taloudelliset yritykset ovat synnyttäneet kansainväliseen talouteen uuden aktorin, ns. *joint venture -yhtiön eli yhteistoimintayhtiön*. On syytä olettaa, että tämän yhtiömuodon merkitys kasvaa myös poliittisena toimijana lähivuosina. Kansallistavan valtion kannalta on oleellista, että tällainen yhtiötyyppi mahdollistaa taloudellisen toiminnan sitomisen ainakin josakin määrin maan omiin kehitystavoitteisiin, hallitus ei kokonaan ole kansainvälisten yhtiöiden armoilla.

Tämän yhtiötyypin vaikutus voi helposti muodostua kuitenkin päinvastaiseksi. *Joint venture* -tyyppinen yhtiö tarjoaa kansainvälisille suuryrityksille myös keinon, jolla ne voivat harjoittaa kontrolliaan ja dominanssiaan uusissa muodoissa. Jääväthän valtiot yleensä kansallistamisen jälkeen edelleen riippuvaisiksi esimerkiksi teknologiasta, know-howsta, markkinoinnista, lisäpääomasta jne, joita kaikkia tekijöitä manipuloimalla kansainväliset yritykset osakkaina voivat lisätä suhteellista panostaan huomattavasti merkittävämmäksi kuin niiden pelkkä osakeosuus edellyttäisi. Tähän seikkaan ovat kiinnittäneet huomiota mm. Wolfgang G. Friedeman ja Jean-Pierre Berguin tutkimuksessaan yhteistoimintayrityksistä. He toteavat nimenomaisesti ulkomaisien yhtiöiden teknologisen panoksen ja rahoituspanoksen sellaisiksi tekijöiksi, jotka saavat tällaisen suhteen »kannattavaksi» yhtiöiden kannalta.³¹ Yhtiöiden kannalta saattaa joissakin tapauksissa olla suorastaan edullisempaa pyrkiä osakevähemmistöön taatakseen esimerkiksi investoinneilleen riskittömyyden, kyseessä voivat olla yhtä hyvin poliittiset kuin taloudellisetkin riskit. Monikansallisten filosofia voidaan tässä suhteessa esittää kuten Friedeman ja Berguin sen esittävät:³²

»Paikalliset yhtiökumppanit äänenemmistökontrollillaan tuntevat suurempaa vastuuta yrityksestä ja sen menestymisestä»

Kontrollistrategian merkitystä luonnonvarojen kontrollin keinona ei siis tule yliarvioida. *Osake-enemmistön hankkiminen ei välttämättä vähennä riippuvuutta ja dominanssia, se tosin muuttaa dominanssin muotoa*. Useissa tapauksissa kansallistamisen myötä tapahtuvat tai sen varjolla suoritettavat raaka-aineiden hintojen nousut korvaavat yhtiöille sen suhteellisen menetyksen, jota valtion mukaantulo aiheuttaa. Kansallistamisessa on siten erityinen paino asetettava kansallistavan valtion hallituksen politiikalle kansallistettujen varojen hyväksikäytössä ja toisaalta valtion kyvyille kontrolloida yhtiöitä ja rakentaa omaehtoista kehityspolitiikkaa. Lisääntyvien tulojen sijoittaminen esimerkiksi aseisiin tai kapitalistisen maailman finanssikeskuksiin tuskin on pitkäjännitteistä kehityspolitiikkaa kohti vapautumista dominanssista puhumattakaan vastadominanssin luomisesta.

Kansallistamiset ja kansainvälinen politiikka

Arvioitaessa kansallistamisien kansainvälispoliittisia vaikutuksia on ongelmia toistaiseksi lähestytty pääasiassa kolmesta näkökulmasta. Ehkä eniten huomiota on saanut osakseen *solidaarisuusnäkökulma*, jonka puitteissa lähinnä tuottajaliittojen toimintaa analysoidaan muiden kehitysmaiden näkökulmasta. Kiistämätön tosiasia on, että perusraaka-aineiden ja muiden perushyödykkeiden hintojen nousut rasittavat kehitysmaiden taloutta suhteellisesti enemmän kuin kehittyneiden maiden talouksia. Konkreettiset käytännön ehdotukset ovat yleensä päätyneet siihen, että tuottajaliittojen tulisi perustaa hinnantasausrahoja, joista muut kehitysmaat voisivat lainoituksella tai avustuksina parantaa asemaansa. Erilaisten hinnoittelukriteerien soveltaminen kehitysmaihin ja kehittyneisiin maihin on käytännössä vaikeaa, koska markkinoinnista huolehtivat edelleenkin pääasiassa kansainväliset suuryritykset, jotka eivät tunne solidaarisuutta kehitysmaita kohtaan sen enempää kuin ennen kansallistamistaan.

Toisena näkökulmana on ollut esillä ns. *yhteiskunnallisen vastuun* näkökulma. Tätä ovat kehitelleet ja ylläpitäneet etenkin kansainvälisen oikeuden harrastajat. Tämän näkökulman mukaan kansallistavat valtiot menettelevät ainakin lain hengen vastaisesti suorittaessaan kansallistamisia aiheuttamalla kansainväliselle yhteisölle monenlaisia kriisejä. Ehkä kaikkein äärimmäisin tulkinta Lähi-Idän maiden öljypolitiikan tiimoilta on Jordan J. Pantin ja Abul P. Plasteinin tulkinta, jonka mukaan arabimaiden kansallistamispolitiikka on vaarana kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle ja että se on YK:n peruskirjan vastainen ja rikos ihmiskuntaa vastaan.³³ Heidän mukaansa arabimaiden kansallistaminen ja öljypolitiikka ei ole ristiriidassa ainoastaan kansainvälisten säädösten kanssa vaan se³⁴

»... asettaa kyseenalaiseksi maailmanrauhan samoin kuin ihmisten keskinäisen kanssakäymisen, heidän poliittis-taloudellisen ja ideologisen itsemääräämisoikeutensa.»

Kirjoittajat tuntevat erityistä huolta myös tilanteen vaikutuksista esim. *détènten* kehitykseen ja yksiselitteisesti pitävät menettelyä pakkovaltaisena. Epäilemättä edellä lainattu kampanotto edustaa äärimmäisyyttä. Sen takana on kuitenkin näkökulma, jonka mukaan tuottajamaiden toimenpiteitä pidetään itsekkäinä ja sinänsä kansainvälistä järjestelmää ja sen toimintaa vahingoittavina. Tässä suhteessa on kuitenkin viitattava YK:n yleiskokouksen asiaa koskeviin päätöslauselmiin, joiden mukaan valtioilla katsotaan olevan suvereniteetti alueellaan sijaitseviin luonnonvaroihin.³⁵

Kolmas ja samalla yleisin näkökulma kansallistamisilmiöön on muuttuneiden voimasuhteiden seurauksia *kansainvälisten suhteiden kehityksen kannalta lähestyvä näkökulma*. Tälle näkökulmalle on epäilemättä perustana

se tosiasia, että tuottajaliitot ja kansallistamiset eri muodoissaan ovat tulleet kansainväliseen järjestelmään suhteellisen pysyviksi ilmiöiksi. Itse asiassa voitaneen olettaa ilmiön laajentuvan; seuraavana askeleena olisivat toisiaan täydentävien raaka-aineiden tuottajien yhteistyöelimet.

Dominanssitutkimuksen alalla tätä lähestymistapaa luonnehtii ns. *anti-dominatio näkökulma*, jonka lähinnä norjalainen rauhantutkimus on tuonut tieteelliseen keskusteluun.³⁶ »Anti-domination struggle» -analyysimalli perustuu logiikalle, jonka mukaan kerran liikkeelle lähtenyt ja hyviä kokemuksia antanut »opecisaatio» etenee aluksi aloilla, joilla pätevät edellä esitetyt kriteerit tuottajaliittojen syntymiselle: tuottajia on suhteellisen vähän, tuotetut perushyödykkeet ovat suhteellisen harvinaisia ja niukkoja ja ne ovat maailmanlaajuisesti jakaantuneet epätasaisesti. Antidominatio -lähestymistavassa edellä mainittuihin tekijöihin liittyy vielä olennaisesti kansainvälisen järjestelmän kehityspiirteiden manipulointi.

Kerran liikkeelle lähtenyt antidominatio eli dominanssin vastainen liike voi myöhemmin sisällyttää itseensä myös aloja, jotka eivät täyty edellä esitettyjä ehtoja tai kaikkia niistä mutta ovat tärkeässä asemassa esimerkiksi perustuotantohyödykkeiden jalostuksessa. Näin vähitellen muodostuu yksittäisistä tuottajaliitoista ketju, joka on maailmanlaajuinen ja joka yhtenäisesti voi eri yhteyksissä esiintyä painostusorganisaationa maailmankaupan rakenteiden muuttamiseksi.

Antidominatioprosessi aiheuttaa välittömästi myös kansainvälisten organisaatioiden merkityksen lisääntymisen ja uusien organisaatiotyyppien syntyminen. Seurauksena tuottajaliittojen syntymisestä on epäilemättä kuluttajaliittojen syntyminen. Itse asiassa tällainen on jo energian kuluttajien kesken muodostettu perustamalla erityinen energian käytön koordinoinnin ryhmä ECG (= Energy Coordinating Group). Kuluttajaryhmittymät saattavat puolestaan keskenään neuvotella ja hahmotella yhtenäistä strategiaa, esimerkiksi niistä periaatteista joilla aseita tuottajamaille toimitetaan. Luonnollisena seurauksena olisi myös organisaatiotyyppi, jossa kuluttajat ja tuottajat sovittelisivat erimielisyyksiään ja neuvottelisivat hintakysymyksistä. Tällaisiakin organisaatioita on jo itse asiassa olemassa; perushyödykesopimukset esimerkiksi ovat tämällyyppisen neuvotteluprosessin tulosta. UNCTAD on myös varsin suurella määrällä kehittynyt samaan suuntaan.

Antidominatian teoria on syntynyt dominanssiteorian vastauksena muuttuneelle maailmantilanteelle. Sen perusolettamukset ovat yhtä mekanistisia kuin dominanssiteorioidenkin olettamukset markkinamekanismin toiminnasta. Antidominatio-näkökulma on kiistämättä tuonut kansainvälisen politiikan tutkimukseen runsaasti kehittämissä arvoisia lähtökohia juuri esimerkiksi kansainvälisten organisaatioiden roolin ja merkityksen osalta. Samoin yleensäkin kollektiivisten kontrollikeinojen kehittämiseen tällä lähtökohdalla tuntuu

olevan relevanssia. Eräänä reaktiona muuttuneelle maailmantilanteelle voidaan myös pitää sitä voimakkaasti lisääntyntä tutkimusaktiiviteettia, joka etsii mahdollisuuksia investointien ja resurssien kollektiivisen käytön ja kontrollin kehittämiseksi. Tätä tutkimusaktiiviteettia on kuitenkin vaivannut varsin voimakas status quo -ajattelu, sillä kontrollimekanismilla on pääasiassa pyritty takaamaan tilanteen säilyminen kehittyneille markkinatalousmaille edullisena kollektiivisen säännösten avulla, jotka saivat periaatteessa oikeudellista luonnetta.³⁷

Antidominaatiota korostavan ajattelun suurin heikkous on siinä, että se olettaa kansainvälisen tilanteen ja kansainvälisten suhteiden kehityksen antavan periaatteessa takeet antidominaation onnistumiselle. Näin tehdessään se jättää liian vähälle huomiolle paitsi kansainvälisen järjestelmän tosiasialliset voimasuhteet myös tuottajaliittojen poliittisen yhtenäisyyden merkityksen. Karrikoiden voidaan sanoa antidominaatiojärjestelmän perustuvan järjestäytyneen politiikantekokoneiston varaan, markkinamekanismista siirryttäisiin pörssimekanismiin, jossa tuottajat ja kuluttajat sopisivat edustamiensa hyödykkeiden vaihtoarvoista.

Voimapolitiikan näkökulmasta kansallistamisten seurausten suhteen päädytään samantapaiseen tulevaisuudenkuvaan. Perinteellisten vallanlähteiden siirryttyä suoran kontrollin ulkopuolelle markkinatalousmaiden tulisi pyrkiä manipuloimaan niitä vallan lähteitä, joita niillä on käytettävissään. Tällöin esimerkiksi pääomien ja teknologian liikuttelussa tulitisiin huomattavasti säännellympään tilanteeseen kuin nykyisellään, jolloin kansainvälistä sijoitustoimintaa harjoitetaan primaarisesti tuottavuuden kriteerillä. Voimapolitiikan näkökulmasta kansainvälisten suhteiden entistä suurempi politisoituminen on eräs ratkaisumalli tilanteen kontrolliin. Entistä tärkeämmiksi kriteereiksi tulevat oletukset vastapuolen poliittisesta käyttäytymisestä kansainvälisissä yhteyksissä kun päätetään avusta, sijoituksista tai teknologian siirroista.³⁸ Tähän liittyvänä seurausilmiönä on myös fragmentoitumisen lisääntyminen: ts. »opecisoitujen» ja »ei-opecisoitujen» maiden välille tehdään suhtautumisessa selvä ja konkreettinen ero »ei-opecisoitujen» hyväksi.

Voimapolitiikan keinojen muuttuminen on luonnollisesti sidoksissa kansainvälisten suhteiden maailmanlaajuiseen kehitykseen. Kansallistamispolitiikkaan nähden myös ennalta ehkäisevät keinot muodostuvat yhä tärkeämmiksi, toisin sanoen kehittyneiden markkinatalousmaiden on yhä enemmän kiinnitettävä huomiota taloudellisten ja poliittisten kehitystrendien vaikutuksiin kehittyvissä maissa. Tästä on esimerkkinä se kehitys, jota kutsutaan destabilisaatioksi; politiikaksi, jonka avulla vaikutetaan taloudellisiin ja poliittisiin keinoihin vaikuttamisen kohteena olevan valtion poliittiseen kehitykseen turvautumatta suoranaiseen sotilaalliseen interventio-politiikkaan.³⁹ Tähän voimakkaasti laajentunut ja uusia muotoja saanut kansainvälinen taloudellinen järjestelmä suo runsaasti mahdollisuuksia.

Arvioitaessa kansallistamispolitiikan vaikutuksia kansainväliseen politiikkaan nousee konfliktitriangeli *tuottajamaat — kuluttajamaat — monikansalliset* keskeiseksi ongelmakokonaisuudeksi. Tässä triangelissa monikansalliset ovat yhteinen nimittäjä. *Tuottajamaat — kuluttajamaat* -suhteessa on ensinnäkin mahdollisena seurauksena kansainvälisen kontrollin lisääminen monikansallisten toimintaan nähden. Tähän suuntaan viittaa kehitys esimerkiksi YK:n puitteissa. Tällöin erityisesti tuottajamaat ja sellaiset kuluttajamaat, jotka eivät ole merkittäviä monikansallisten päämaja-alueita, voisivat löytää yhteisen linjan. Yhteistyötä todennäköisempi vaihtoehto ainakin lyhyellä tähtäimellä on kuluttajamaiden ja tuottajamaiden konflikti kuluttajamaiden monikansallisten päämaja-alueena liittoutuessa monikansallisten kanssa. Edellä mainittu destabilisaatiopolitiikka yhdistettynä muihin poliittisiin ja taloudellisiin keinoihin on tällöin eräs vallankäytön malli.

Monikansalliset—kuluttajamaa -suhde on varsin problemaattinen. Dominanssiteorian olettaamus on, että niiden suhde on kiinteä ja kuluttajamaan poliittiset tavoitteet määräävät monikansallisten operaatioita. Kansallistamistapauksissa päinvastainen suhde on jopa todennäköisempi; monikansalliset epäilemättä pyrkivät painostamaan kuluttajamaita vaikuttamaan kansallistavien maiden politiikkaan. Monikansallisten päämaja-alueiden tehtävänä yleensäkin on monikansallisten toiminnan kannalta taata taloudellisen toiminnan edellytykset; harmonisointi, kaupan esteiden poistaminen jne. Tähän tuotannon toiminnan edellytysten takaamisen tehtäväkenttään kuluttajamaat joutuvat lisäämään luultavimmin toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on estää kansallistamisen edellytysten manipuloiminen, toisin sanoen estää kansallisten ja kansainvälisten poliittisten kehityslinjojen muodostuminen edullisiksi kansallistamiselle. Painostuskeinoina tukialueitaan kohtaan monikansallisilla on kustannustensa siirtäminen yhä enemmän kuluttajamaiden niskoille uhkaamalla hintojen nousuilla, inflatoorisella kehityksellä tai yleensä toimilla, jotka liittyvät talouspolitiikan harjoittamiseen.

Monikansalliset—tuottajamaat -suhteen ennustamiselle kansallistamisten tähänastinen kehitys ei vielä paljon anna perusteita. Kansallistamisten luonne määrää tätä suhdetta ratkaisevasti. Kontrollistrategian vallitessa valtion ja yritysten välille muodostuu suhde, jonka vaikutus on ehkä pääasiallinen tuottajamaiden sisäiseen kehitykseen mutta heijastuu sitä kautta myös kansainväliseen järjestelmään. Tutkimuksessa monikansallisten ja kehitysmaiden valtioiden välistä suhdetta on toistaiseksi käsitelty yllättävän vähän,⁴⁰ primaarinen huomio on kiinnitetty kehittyneiden maiden ja monikansallisten suhteeseen. Edellä todettiin kontrollistrategian muodossa tapahtuneiden kansallistamisten voivan olla monikansalliselle suorastaan edullisempi vaihtoehto kuin täydellinen monikansallisen tytäryhtiön itsenäisyys kehitysmaassa.

Erityisesti mikäli tuottajamaan hallitus ei ole progressiivinen, eikä perusta legitimitteettiään mobilisaatiolle ja mikäli kansallistaminen jättää valtion ja

yhtiön suhteen tasavahvaksi (51—49 -suhde) ja mikäli valtio on yhteistyöhaluinen (esim. Zaire, Saudi-Arabia, Arabian niemimaan pienet sheikkikunnat yleensä) monikansallisten kannalta kontrollistrategiaan perustuva kansallistaminen saattaa olla optimaalinen ratkaisu. Ne voivat kompensoida menetyksensä vaatimalla hinnannousuja (jossa kansallistavat valtiot epäilemättä ovat tukena) tai muita etuisuuksia kuluttajamaissa kriisitilanteisiin vedoten (esim. öljy-yhtiöt ns. energiakriisissä) samalla kun ne kykenevät teknologiansa ja pääomiensa avulla ohjaamaan kansallistaneen maan politiikkaa manipuloidulla valtion »vastuuntuntoa yhtiön menestyksestä».⁴¹

Symbioosisuhde on kuitenkin todennäköinen vain kontrollistrategian vallitessa. Haltuunottostrategiaa noudatettaessa monikansallisten ja tuottajamaan suhde muodostuu konfliktisuhteeksi. Tämän suhteen vaikutukset heijastuvat kansainväliselle tasolle lähinnä tuottajamaa—kuluttajamaa -suhdetta kärjistäen (esim. Chile Allenden kansanrintamahallituksen aikana). Kansainvälisen politiikan tutkimuksen kannalta kansallistamiset ja niiden kansainvälispoliittiset vaikutukset ovat paitsi metodologinen ja paradigmaattinen ongelma myös tutkimuspoliittinen haaste. Tutkimuksen olisi yhä enemmän keskityttävä yleensäkin talouden ja politiikan suhteen analyysiin. Tutkimuspoliittisesti esimerkiksi monikansallisten tutkimus täyttää yhteiskunnallisen relevanssin vaatimukset, kysymys on ensi sijassa selitysvoimaisen paradigmaattisen otteen puuttumisesta nykyisessä länsimaissa harjoitettavassa kansainvälisen politiikan tutkimuksessa.

LÄHDEVIITTEET

¹ Suomalaisen yleisesityksen dominanssitutkimuksesta on laatinut Helena Tuomi, Dominanssi kansainvälisessä järjestelmässä. Analyysi imperialismien tutkimuksen lähestymistavoista. *Rauhan- ja konfliktitutkimuslaitos, Tutkimuksia* 2. 1972, 93 ss., joka erittelee dominanssitutkimuksen lähestymistapoja pitäytyen lähinnä rauhantutkimuksellisessa otteessa. Pohjoismaissa laajimman empiirisen selvityksen dominanssitutkimuksesta on laatinut Helge Hveem, *The Global Dominance System*. Oslo, 1973 (julkaisematon käsikirjoitus). Dominanssitutkimukselle rinnakkaisena ilmiönä on pidettävä ns. riippuvuusanalyysiä, jota on kehitetty erityisesti latinalaisen Amerikan tutkimuksessa. Tästä analyysistä on hyvä esimerkki Susanne Bodenheimer, *Dependency and Imperialism; The Roots of Latin American Underdevelopment*. *NACLA Newsletter*, June 1970. Suomalaisen version riippuvuusajattelusta on esittänyt esimerkiksi Esko Antola, *Dependency and Structural Violence in the International System. Paper prepared for the 4th General Conference of IPRA, Bled, 1971, 18 ss.*

² Hans J Morgenthau, *Politics among Nations*. New York, 1960, s. 39.

³ Ks. esimerkiksi Kullervo Killinen, *Kansainvälinen politiikka II*. Porvoo, 1959, ss. 48—50.

⁴ Ks. esim. Tuomi, mt. s. 7—22.

⁵ Morgenthau on analysoinut Kissingerin ulkopoliittikan toteuttamista voimapolitiittisesta koulukunnasta käsin. Todettuaan aluksi Kissingerin politiikan perusteiksi voimapolitiikan keskeiset oletukset (voimatasapaino, ydinsodan välttäminen ja intressien

yhteensovittaminen) hän kritisoi Kissingeriä tämän liian suuresta keskittymisestä Lähi-Idän tilanteen selvittelyyn, joka osaltaan liittyy öljykysymyksiin sekä yleensä Kissingerin ulkopolitiikan hoidon muodoista. Ks. Hans J. Morgenthau, Henry Kissinger, The Secretary of State. *Encounter*, November 1974, ss. 57—61.

⁶ Tärkeimmät raportit ovat Multinational Corporations in World Development. *United Nations, ST/ECA/190*. New York, 1973 ja The Impact of Multinational Corporations on the Development and on International Relations. *United Nations, E/74/II. A5*, New York, 1974.

⁷ Monikansallisten liikeyritysten ja niiden päämajamaiden suhteiden kartoitus ja tämän suhteen luonteen erittely ovat nousseet tutkimuksen kannalta varsin keskeisiksi. Näkökulmat vaihtelevat täydellisestä symbioosisuhteesta kilpailutilanne-näkökulmaan. Yleisin lienee jonkinlainen välimuoto kuten esim. Raymond Vernon esittää teoksessaan *Sovereignty at Bay. The Multinational Spread of US Enterprises*. Harmondsworth, 1973, erityisesti ss. 189—271.

⁸ Viimeisimmät tiedot ovat vuoden 1974 puolivälistä.

⁹ Adrien-Claude Zöller, Algerian Nationalizations: The Legal Issues. *Journal of World Trade Law*, vol. 6, no. 1, 1972, s. 45.

¹⁰ Zöller, ma. ss. 33—57.

¹¹ Zöller, ma. s. 46.

¹² Kyseinen määritelmä kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti: Nationalization is the transfer to the state by legislative measures and in the interest of the public, of private possessions or right or of a certain category of resources with a view to their operation or control by the state, or with a view to another purpose which the state may determine. Lainaus, ks. Zöller, ma. s. 46.

¹³ Ks. esim. Richard L. Feinberg, *The Triumph of Allende: Chile's Legal Revolution*. New York 1972, ss. 226—230.

¹⁴ Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Third Session, vol. 1. Report and Annexes. *United Nations. E. 73. II. D. 4*, New York. 1973.

¹⁵ Permanent Sovereignty over Natural Resources. Report of the Economic and Social Council. *United Nations, A-9716*. New York, 1974.

¹⁶ Permanent Sovereignty, mt. annex, s. 6.

¹⁷ Ibid, annex, s. 2.

¹⁸ Ei-kapitalistisen kehityksen tien politiikasta ks. esim. Parviz Khalatbari, *Ökonomische Unterentwicklung*, Frankfurt am Main, 1972, ss. 239—314. Suomessa aiheesta on kirjoittanut Jyrki Kähkönen, Valtion rooli ei-kapitalistisessa kehityksen tiessä. Kuumennet politiikantutkimuksen päivät, esitelmät, *Helsingin yliopisto, valtio-opin laitoksen tutkimuksia*, no 32, 1974, ss. 245—258.

¹⁹ Permanent Sovereignty, mt. annex, s. 2.

²⁰ Ibid. annex, s. 10.

²¹ Monikansallisten tytäryhtiöiden jakaantuminen tuotannonaloittain on esitetty esim. kirjassa James W. Vaupel—Joan P. Curhan, *The World's Multinational Enterprises*. Boston 1973, ss. 121—122.

²² Permanent Sovereignty, mt. annex, s. 10.

²³ Ultrationalistisia kehityspiirteitä on nähtävissä monissa Afrikan maissa. Tunnetuimpia niistä lienevät kongolaistamisohjelmat Zairessa, joka ilmenee mm. nimien afrikkalaistamisessa, samoin on Senegalissa meneillään senegalilaistamisohjelma jne. Nämä ohjelmat on nähtävä varsin pinnallisena ilmiönä; ne perustuvat enemmänkin kulttuuri- ja etnisten tekijöiden korostamiseen kuin syvällisiin pyrkimyksiin yhteiskuntakehityksen muuttamiseksi. Ks. esim. *Africa 74/75*. Special edition of Africa. London 1974, ss. 142—144 (Senegal) ja 188—193 (Zaire).

²⁴ Esimerkiksi Burundin ulkomaankaupasta kahvin osuus on 90 prosenttia, Brasilian vientituloista se taas edustaa n. 30 prosenttia. Ks. Africa 74/75, mt. s. 25 ja The Moving Frontier. A Survey of Brazil. *The Economist*, Sept. 2, 1972, s. 44.

²⁵ OPEC = Organization of Petroleum Exporting Countries, CIPEC = Council of Copper Exporting Countries.

²⁶ Permanent Sovereignty, mt. annex, s. 16.

²⁷ Ibid. annex, ss. 17—18.

²⁸ Ibid. annex, ss. 17—18.

²⁹ Ibid. annex, s. 17.

³⁰ Ibid. annex, ss. 17—18.

³¹ Wolfgang G. Friedeman & Jean-Pierre Berguin, *Joint International Ventures in Developing Countries*. London 1971. ss. 11—13. Termi 'joint venture' tai yhteistoimintayritys on empiirisesti moniselitteinen, koska se sisältää sekä yritykset, joissa useat kansalliset ja kansainväliset yritykset ovat osakkaina ja myös yritykset, joissa valtiot ja monikansalliset ovat osakkaina.

³² Friedeman & Berguin, mt. s. 382.

³³ Jordan A. Pant & Abul P. Plastein, The Arabi Oil Weapon — A Threat to International Peace. *American Journal of International Law*, vol. 68, no. 3, 1974, ss. 410—439.

³⁴ Ibid. s. 438.

³⁵ YK:n yleiskokous on päätöslauselmassaan No. 3016 (XXVII), 1972 todennut varsin yksiselitteisesti jokaisen valtion pysyvän oikeuden alueellaan oleviin luonnonresursseihin sekä niiden käyttöön.

³⁶ Antidominaatiota korostavaa tutkimusotetta on erityisesti kehitelty PRIOssa, Oslon kansainvälisessä rauhantutkimuslaitoksessa. Esimerkkinä tutkimusotteesta on Helge Hveem, *Anti-Domination Struggle: An Inventory. Paper prepared for the Fifth General Conference of IPRA*, Varanasi, 4—8. 1. 1974.

³⁷ Tästä korostuksesta voidaan syyttää esimerkiksi julkaisua Don Wallace, Jr. & Helga Ruof-Koch (toim.), *International Control of Investment. The Düsseldorf Conference on Multinational Corporations*, New York 1974, passim, joka korostaa mm. kehitysmaiden viranomaisten kouluttamisen tärkeyttä, jotta he kykenisivät paremmin ymmärtämään monikansallisten toimintaa ja tällä tavalla voitaisiin välttää ristiriitoja ulkomaisen pääoman ja valtioiden välillä.

³⁸ Tähän vaaraan ja kehitystendenssiin on kiinnittänyt huomiota mm. Gunnar Myrdal, *Newsweek*, October 21, 1974.

³⁹ Destabilisaatiopolitiikka on tullut käsitteenä kansainvälisen politiikan terminologiaan erityisesti Yhdysvaltain hahmotteleman uuden strategian yhteydessä. Destabilisaatiolla ymmärretään politiikkaa, jossa olemassaolevia taloudellisia riippuvuussuhteita hyväksikäyttäen vaikutetaan toisen maan sisäiseen kehitykseen aiheuttamalla esim. taloudellisia vaikeuksia tai häiriöitä talouselämässä. Esimerkkitapauksena tästä politiikasta voidaan pitää presidentti Allenden kukistamista Chilen sotilasvallankaappauksella 11. 9. 1973. Destabilisaatiosta ks. esim. Godfrey Hodgson—William Schawcross, *Destabilisation. The Sunday Times*, October 27, 1974, ss. 15—16.

⁴⁰ Yrityksinä tähän suuntaan voidaan pitää esim. Esko Antola, *Monikansallisten politiikkaa*, Esko Antola (toim.), *Rauha ja monikansallisten maailma. Rauhantutkimus tänään IV*, Turenki 1974, ss. 125—148. sekä saman tekijän Scandinavian Institute of African Studies'in Research Reports-sarjassa ilmestyvää artikkelia *Dependence and Socio-Political Development: EEC Capital in Associated Countries*, 35 ss.

⁴¹ Ks. Friedeman—Berguin, mt. s. 382.