

# Katsauksia – Översikter

## Demokratisoitumisen haaste Afrikassa

LIISA LAAKSO

*Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos*

Tämän päivän Afrika on ristiriitaisten poliittisten muutosten näyttämö. Idän ja lännen välisen kylmän sodan motivoimat »kuumat sodat» ovat väistyneet. Namibian itsenäistyminen, Etelä-Afrikan rotusortohallituksen kaatuminen sekä Mosambikin sisällissodan loppuminen on merkinnyt eteläisen Afrikan valtioille ennen kokematon mahdollisuutta katsoa tulevaisuuteen ilman sodan uhkaa ja tarvetta massiiviseen puolustukseen. Samanaikaisesti sisäisten konfliktien muodossa kytevä väkivalta näyttää kuitenkin kasvavan eri puolilla Afrikkaa. Kaikkein järkyttävintä väkivalta on ollut suurten järvien alueella itäisessä Afrikassa.

Taloudellinen kehitys ei näytä sen selkeämmältä. Jo runsaan vuosikymmenen jatkuneet Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston rakennesopeutusohjelmat ovat tulleet pysyäkseen, vaikka niiden oli tarkoitus jäädä vain väliaikaisiksi. Afrikan taloudellinen marginalisoituminen ei myöskään ole pysähtynyt, vaikka rakennesopeutusohjelmilla maanosaa on nimenomaan pyritty liittämään kilpailukykyisesti kansainväliseen talouteen. Huolimatta siitä, että julkista taloutta on saatu tasapainotettua, viennin edistämisen ja investointien osalta rakennesopeutusohjelmien alkuperäisiä tavoitteita ei ole saavutettu. Tulokset näyttävät jääneen valtion taloudellisen roolin alas ajamiseen, joka – jos mahdollista – on tehnyt valtiosta kansan enemmistön hyvinvoinnin kannalta entistä merkityksettömämmän. Niinpä poliittisen vapautumisen yhteiskunnallista kontekstia luonnehtivat massatyöttömyys ja Afrikan suhteellisen osattomuuden syveneminen muuhun maailmaan nähden.

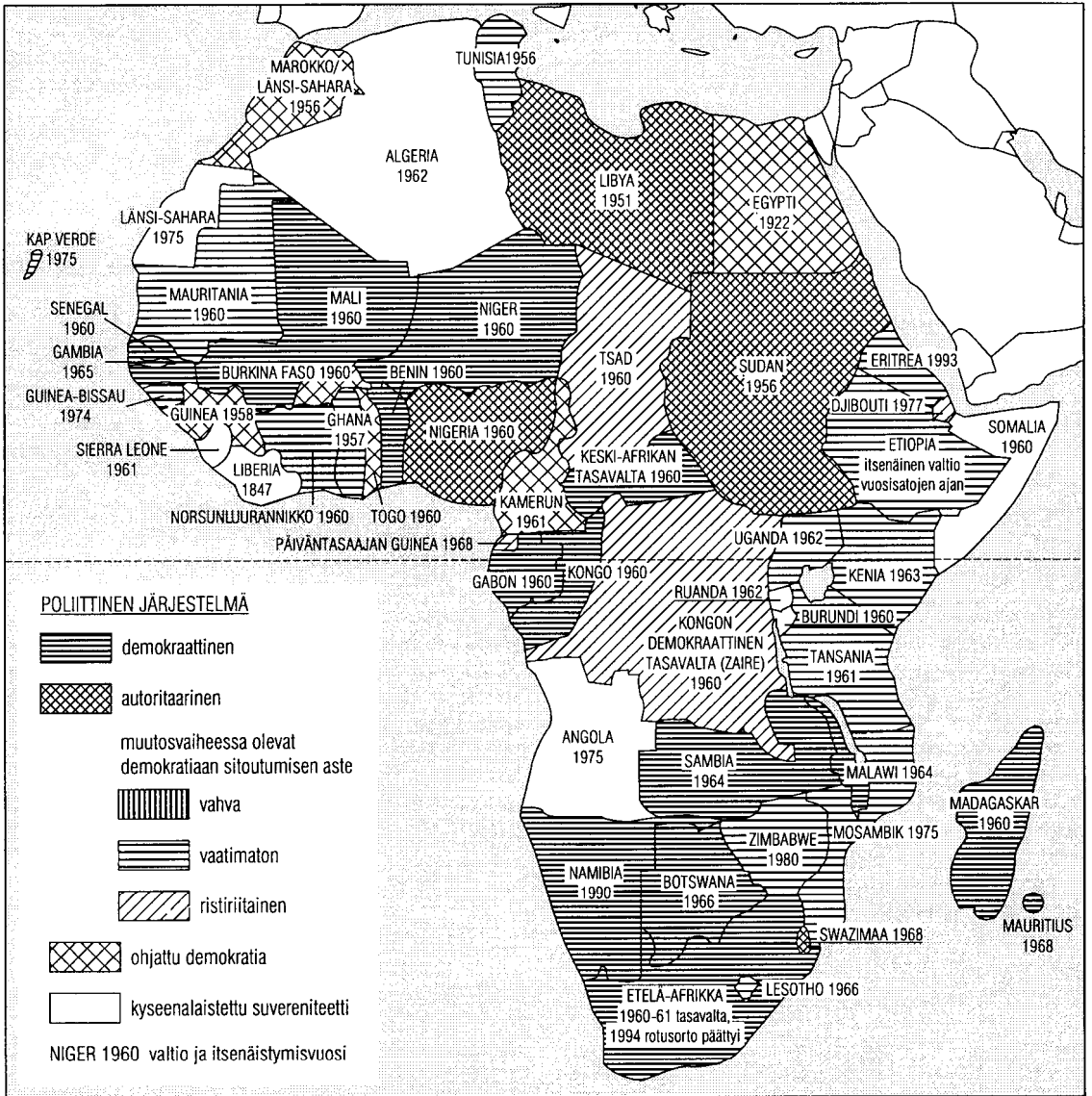
### Autoritaarisuuden perintö

Tämän vuosikymmenen alussa siirtyminen monipuoluejärjestelmiin oli nopeaa ja koko maanosan kattavaa. Kun vuonna 1989 vain puolisenkymmentä valtiota voitiin lukea toimivien monipuoluejärjestelmien joukkoon, nyt vähemmistöön kuuluvat

kin ne maat, joissa puoluekilpailua ei sallita. Niihin lukeutuvat Libyan ja Eritrean yksipuolue- sekä Swazimaan ja Ugandan ei-puoluejärjestelmät. Jälkimmäisissä kaikkinaisen poliittinen järjestäytyminen valtion ulkopuolella on kielletty, kun se edellisissä voi tapahtua vain yhden puolueen puitteissa. Koko joukko afrikkalaisia valtioita on kuitenkin edelleen sotilashallituksen alaisuudessa tai sisällissodassa. Merkittävimpiä maita tässä ryhmässä ovat Nigeria, Angola, molemmat Kongot, Sudan ja Somalia, mutta joukossa on myös pikkuvaltioita: Ruanda, Burundi, Sierra Leone ja Liberia. Niissä toimiva monipuoluejärjestelmä, siihen siirtyminen tai sen palauttaminen toteutuu vain autoritaaristen hallitusten retoriikassa, jolla ne yrittävät saada itselleen kansainvälistä hyväksyntää.

Kaikkia muitakin Afrikan valtioita voi luonnehtia autoritaarisen perinnön maiksi. Niissä kaikkisa kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääntyminen eli demokratisoituminen on vähintäänkin epävarmaa. Tästä osoituksena esimerkiksi yhdysvaltalaisen demokratiaa ja ihmisoikeuksia ajavan instituutin Carter Centerin vain kaksi vuotta sitten julkaisema Afrikan poliittinen kartta on jo vanhentunut (kuva 1). Esimerkiksi Nigerissä, Beninissä ja Sambiassa lupaavasti alkanut kehitys on kääntynyt taaksepäin Nigerin sotilaskappauksen, Beninissä valtaan palanneen entisen diktaattorin Kérékoun ja Sambiassa uuden hallituksen oppositiota tukahduttavan politiikan myötä.

»Demokratia-asteen» mittaaminen joillakin objektiivisilla mittareilla on ongelmallista. Vieläkin ongelmallisemmalta näyttää se varsinkin yhdysvaltalaisesta Afrikan tutkimusta hallinnut käsitys, että vuoden 1990 murroksesta olisi saanut alkunsa uusi lineaarinen suunta kohti kasvavaa demokratiaa. Carter Centerin karttaan sisältyy jako eriaasteisessa demokraattisessa muutoksessa oleviin hallituksiin, joista monet todellisuudessa jo tuolloin olivat hyvän aikaa kaventaneet kansalaisten-



Kuva 1. Afrikan poliittisen muutoksen nopeus. Valtiot, niiden itsenäistymisen ja poliittiset järjestelmät Carter Centerin vuoden 1995 näkemyksen mukaan (*Africa Demos* 1995:1).

sa osallistumismahdollisuuksia. Lineaarisen demokratisoitumisen sijasta onkin ehkä parempi ymmärtää monipuoluejärjestelmiin siirtyminen murroksena, jonka jälkeen hallitukset ovat joutuneet vastaamaan mahdollisen puoluepoliittisen opposition haasteeseen. Usein tämä on tapahtunut autoritaarisesti, opposition toimintamahdollisuuksia rajoittamalla. Tähän tuntuu löytyvän varsin paljon keinoja muodollisesta monipuoluejärjestelmästä huolimatta.

Afrikan poliittisten järjestelmien systemaattinen tutkimus, joka koki ensimmäisen nousukautensa itsenäistymisen jälkeen, on jo toistamiseen kohtamassa rajansa tapahtuneiden muutosten syvyyden ja suunnan arvioimisessa (ks. Osaghae 1995). Seurauksena on jälleen kerran turvautuminen Afrikan »erityisyyteen» modernisaation epäonnistumisen selittämisessä. Poliittikan tutkimuksessa tätä afrikkalaista erityisyyttä ovat edustaneet poliittisen eliitin itsekkyyden korostaminen ja valtion lei-

maaminen neopatrmoniaaliseksi (Chabal 1992). Neopatrmoniaalisella valtiolla tarkoitetaan sellaista hallinnollista järjestelmää, jossa vallankäytön hierarkia perustuu alamaisten lojaalisuudelle ja vallassaolijoiden näille antamalle suojelulle tai palkinnoille. Tätä käytetään selittämään mitä tahansa oppositiota tukahduttavaa tai yhteisiä voimavaroja tuhlavaa politiikkaa.

Olella tässä selitysmallissa on ajatus neopatrmoniaalisuuden sisäsyntyisyydestä, sen afrikkalaisessa kulttuurissa ja perinteisissä organisointimuodoissa olevasta perustasta. Neopatrmoniaalinen valtio ei kuitenkaan kerro mitään valtion institutionaalista rakenteesta, joka edelleen on monilta osiltaan siirtomaavaltakaudelta peritty. Sen sijaan neopatrmoniaalisuus pitäytyy senhetkisen vallankäytön ymmärtämisessä: siinä miten absoluuttista poliittinen valta Afrikassa on. Ongelmaksi ei muodostu niinkään poliittisten prosessien kuvaaminen kuin niiden kriittinen analyysi ja muutoksen mahdollisuuksien arvioiminen. Poliittisen teorian tasolla vallankäytön selittäminen kulttuurisella erityisyydellä johtaa väistämättä relativismiin. On syytä muistaa, että kaikki maailmaa järkyttäneistä Afrikan hirmuhallitsijoista ovat oikeuttaneet hallintotapansa afrikkalaisella kulttuurilla ja syyttäneet arvostelijoitaan länsimaisesta imperialismista.

## Demokratisoituminen ja konfliktit

Näistä huomioista huolimatta – tai juuri niiden vuoksi – demokratisoitumista ja sen mahdollisuuksia Afrikassa tulisi tarkastella huolellisesti. *Ns. afropessimismi on jo hyvän aikaa vallannut alaa Afrikan tutkimuksen piirissä. Tästä äärimmäisenä esimerkkinä voi pitää ehdotuksia Afrikan kolonisoimista uudelleen (ks. Pfaff 1995).* Eräs afropessimismiin perustuva käsitys on se, että monipuoluejärjestelmiin siirtyminen ja monipuoluevaalit olisivat synnyttäneet etnisiä konflikteja. Monipuoluevaalien sanotaan politisoivan uskonnollisia ja etnisiä jakoja, mikä johtaa valtion hajoamiseen. Tähän väitteeseen vetosivat myös yksipuoluejärjestelmien perustajat pian itsenäistymisen jälkeen.

Kuitenkin, kuten Crawford Young (1996: 63) huomauttaa, vain muutamassa monipuoluejärjestelmiin siirtyneistä valtioista etnisesti tai uskonnollisesti itsensä määrittelevien ryhmien välinen konflikti on puhjennut tai väkivaltaistunut monipuoluejärjestelmän seurauksena. Näitä ovat mm. Ruanda, Burundi, Algeria ja Brazzavillen Kongo. Koska niissä puhjenneiden konfliktien vakavuutta ei voi liioitella, ei konfliktien ja demokratisoitumisen välistä mahdollista yhteyttä voi sivuuttaa.

Kuitenkin ainoastaan Kongossa väkivaltaisuuDET olivat suoraan seurausta monipuoluevaaleista. Etnisesti järjestäytyneet nuorisojoukot terrorisoivat väestöä Brazzavillessä kuukausia vaalien jälkeen, eivätkä ne ole vielääkään täysin rauhoittuneet.

Muissa tapauksissa on enemminkin kyse konflikteista, joita kärjisti yhteisesti sovittujen pelisääntöjen puute, ei monipuoluejärjestelmä ja sen aiheuttama poliittinen mobilisaatio. Algeriassa hallitus alkoi toteuttaa poliittista vapautumista säännöllä, joihin se ei itse sitoutunut. Se salli uskonnollisten puolueiden osallistumisen vaaleihin, vaikka maan perustuslaki kielsi ne. Kun islamistit sitten näyttivät kulkevan kohti vaalivoittoa, hallitus muuttikin suhtautumistaan lännen, erityisesti Ranskan, tuella – kohtalokkain seurauksin. Burundissa vuoden 1993 vaalitulosta siirsi vallan tuttien johtamalta sotilashallitukselta hutujen johtamalle puolueelle, jonka kannatus kuitenkin jäi vain 60 prosenttiin. Kannatus kertoi ennemminkin poliittisesta maltillisuudesta, koska hutujen osuus koko väestöstä on noin 85 prosenttia. Siksi vaalitulosta myös herätti toiveita aidon vallanjoon mahdollisuudesta. Kompastuskiveksi muodostui maan armeijan politisoituneisuus. Etninen väkivalta alkoi armeijan upseereiden toimeenpanemista poliittisen johdon murhasta, ei vaalien synnyttämästä liikehdinnästä.

Ruandassa yksipuoluejärjestelmästä luopuminen liittyi paitsi maan sisäisen opposition kasvamiseen myös Ugandaan paenneiden tutsien aseellisiin hyökkäyksiin. Poliittisen järjestelmän muuttaminen jäi kuitenkin puolitiehen ja yksinvaltaisen hallituksen ja kapinallisten välinen rauhansopimus heiveröiseksi. Maassa ei edes ehditty järjestää ensimmäisiä monipuoluevaaleja ennen kansanmurhan alkua. Etnisestä väkivallasta tuskin voi syyttää demokratisoitumista, jota ei edes tapahtunut.

Petetyt demokratisoitumisen synnyttämän epävakaisuuden listalle voisi vielä lisätä Nigerian ja Sansibarin. Vuoden 1993 presidentinvaalien mitätöimisen jälkeen Nigerian »siirtymävaihe» kohti demokratiaa on muodostunut yhä teatterimaisemmaksi ja samalla etnisten konfliktien puhkeamisen mahdollisuus on lisääntynyt. Tansaniaan kuuluvalla Sansibarilla tilanne on edelleen kireä seurauksena vuoden 1995 vaaleista ja opposition täpärästä häviöstä, joka oli mitä ilmeisimmin vilpillisen ääntenlaskun tulosta.

## Poliittisen vapautumisen rajat

Monissa sellaisissakin maissa, joissa monipuoluejärjestelmiin siirtyminen on sujunut kitkattomasti, innostus on hiipunut nopeasti ja vaaliboikotit sekä äänestäjien passiivisuus ovat tavallisia.

Kehitys on sitäkin yllättävämpää, kun ottaa huomioon, että niistä 31 »ensimmäisestä» monipuoluevaalista, jotka järjestettiin vuosina 1990–94, peräti neljatoista johti hallituksen vaihtumiseen (Bratton 1995: 7). Vallan vakiintuminen myös näissä tapauksissa toisen kierroksen vaalien jälkeen viittaakin tukahduttaviin institutionaalisiin rakenteisiin, joissa ei ole tilaa oppositiolle (ks. Cowen & Laakso 1997: 27–35). Kehitys ehkä seuraa Botswanan ja Zimbabwen esimerkkejä. Niissä on sovellettu monipuoluejärjestelmiä aina itsenäistymisestä lähtien. Molemmissa valta on kuitenkin pysynyt tiukasti yhdellä puolueella ja kansalaisten mahdollisuus valintoihin vaaliurnilla on jäänyt varsin muodolliseksi. Siksi niitä voidaan luonnehtia *de facto* yksipuoluejärjestelmiksi.

Toisaalta on kiistatonta, että kriittisen lehdistön ja vapaan yhdistystoiminnan ilmaantuminen on antanut todellista tilaa kansalaisyhteiskunnille järjestäytyä ja voimistua. Tätä poliittisen vapautumisen puolta tavalliset afrikkalaiset näyttävät eniten arvostavan. Samalla kun heiveröinen oppositio koetaan yhtä etäiseksi kansasta kuin korruptoitunut hallitseva eliittikin, oikeudesta arvostella poliitikkoja julkisesti ei haluta luopua. Vaaliapatiakin, joka saa sijaa varsinkin kaupungeissa, saattaa useammin olla tietoinen valinta kuin osoitus siitä, etteivät politiikka ja maan hallitseminen kiinnostaisi kansalaisia.

Kuten mm. Thandika Mkandawire (1997) on todennut, poliittinen avautuminen on tapahtunut samaan aikaan, kun rakennesopeutusohjelmat ovat kaventaneet hallitusten talouspoliittista liikkumavaraa kansalaisten hyvinvointia koskevilla asioilla. Tämän vuoksi on vaikea kuvitella, että Afrika voisi seurata länsimaita, joissa taloudellinen kasvu ja teollistuminen ovat laajentaneet kansan enemmistön mahdollisuuksia vaatia poliittisia oikeuksia ja ajaa etujaan.

Afrikkalaisten enemmistölle poliittiset oikeudet ovat edelleen abstrakteja oikeuksia ja valtio on

etäällä heidän jokapäiväisestä toimeentulokamppailustaan, josta kasvava osa tapahtuu ns. harmaalla sektorilla. Tähän kamppailuun liittyy kuitenkin myös konfliktien ja väkivallan uhka. Afrikan tutkimuksen on kyettävä tarkastelemaan kriittisesti vuosikymmenen alussa tapahtuneen monipuoluejärjestelmiin siirtymisen syvyyttä. Sen on myös edelleen etsittävä ja tuettava demokraattisia ja yhteisiin pelisääntöihin perustuvia keinoja konfliktien rauhanomaiseksi ja kestäväksi ratkaisemiseksi. Poliittisen tukahduttamisen aktiivinen estäminen myös kansainvälisen yhteisön taholta on ensiarvoisen tärkeää sekä poliittisen vapautumisen saavutusten säilyttämiseksi että väkivaltaistumisen pysäyttämiseksi.

## KIRJALLISUUS

- Africa Demos* 3: 4 (1995).  
 Bratton, Michael (1995). Are competitive elections enough? *Africa Demos* 3: 4, 7–8.  
 Chabal, Patrick (1992). *Power in Africa: An essay in political interpretation*. 311 s. Macmillan, London.  
 Cowen, Michael & Liisa Laakso (1997). An overview of election studies in Africa. *Institute of Development Studies, University of Helsinki, Working Paper* 197. 59 s.  
 Mkandawire, Thandika (1997). Lecture notes in decentralisation and local governance. Esitelmä Helsingin yliopiston kehitysmaatutkimuksen laitoksen järjestämässä seminaarissa The political economy of local change: emerging relations between civil society and local government, Siikaranta, Espoo, 3.–7.5.1997.  
 Osaghae, Eghosa (1995). The study of political transitions in Africa. *Review of African Political Economy* 22: 64, 183–197.  
 Pfaff, William (1995). A new colonialism? Europe must go back into Africa. *Foreign Affairs* 74: 1, 2–6.  
 Young, Crawford (1996). Africa: An interim balance sheet. *Journal of Democracy* 7: 3, 53–68.