

TEEA NIEMI

Assosiaatiosopimus Euroopan unionin ja Mercosurin välille?

Sopimuksen neuvotteluprosessi EU:n institutionaalisen kilpailun näkökulmasta

Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen laitos
Kansainvälinen politiikka
Pro gradu –tutkielma
Helmikuu 2011

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

Kansainvälinen politiikka

NIEMI TEEA: Assosiaatiosopimus Euroopan unionin ja Mercosurin välille? Sopimuksen neuvotteluprosessi EU:n institutionaalisen kilpailun näkökulmasta

Pro gradu –tutkielma: 104 sivua, 4 liitesivua

Helmikuu 2011

TIIVISTELMÄ

Tutkin pro gradu –tutkielmassani Euroopan unionin ja Mercosurin välistä interregionaalista suhdetta sekä näiden kahden alueellisen toimijan välisen assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessia. Tavoitteenani on selvittää, voidaanko tämän neuvotteluprosessin vaiheet tai osia niistä selittää EU:n institutionaalisen kilpailun hypoteesin avulla. Hypoteesi perustuu näkemykseen, jonka mukaan EU:n kauppastrategioita määrittää unionin instituutioiden, erityisesti komission ja neuvoston pyrkimykset maksimoida oma vaikutusvaltansa EU:n sisällä. Tällöin on mahdollista olettaa, että komissio pyrkii edesauttamaan assosiaatiosopimuksen solmimista, sillä laaja-alainen sopimus sitoisi unionin yhtenäisenä alueellisena toimijana toiseen samankaltaiseen yksikköön ja vahvistaisi unionin ylikansallista luonnetta, jolloin myös komission oman roolin voidaan nähdä vahvistuvan. Sen sijaan neuvoston voidaan jäsenvaltioiden etujen puolustajana olettaa suosivan perinteisiä kahdenvälisiä suhteita alueellisen tason sijaan.

Työni teoreettisena viitekehyksenä on rationaalisen valinnan institutionalismi, joka olettaa toimijoiden tavoittelevan omaa hyötyään ja laskelmoivan vaihtoehtoisia toimintamahdollisuuksia valiten sen, jonka he uskovat johtavan omalta kannaltaan parhaaseen lopputulokseen. Teoria nostaa keskiöön erilaiset instituutiot, jotka muodostavat viitekehyksen yksilöiden toiminnalle. Tällöin toimijoiden tulee huomioida ne hyödyt ja haitat, jotka aiheutuvat tiettyyn instituutioon sitoutumisesta sekä itselle että toisille. Omassa työssäni käsittelemäni assosiaatiosopimusta tällaisena instituutioon, jolloin on mahdollista huomioida komissio ja neuvosto rationaalisen valinnan teorian mukaisina toimijoina. Edelleen työni tutkimuksellisenä näkökulmana toimii niin sanottu toimeksiantaja-edustaja –malli, joka mahdollistaa komission ja neuvoston välisten valta- ja vaikutussuhteiden tutkimisen. Malli huomioi komission kaltaisten edustajien mahdollisuudet toimia omien intressiensä mukaisesti sekä neuvoston ja jäsenmaiden mahdollisuudet rajoittaa tätä omavaltaista toimintaa toimeksiantajina. Tapaustutkimukseni aineistona toimivat komission ja neuvoston virkamiesten haastattelut, näiden kahden instituution Mercosuria koskevat tiedonannot ja puheet sekä täydentävänä aineistona erilaiset tilastot ja julkaisut.

Tutkimukseni perusteella komission ja neuvoston välisellä suhteella sekä niiden intressien ajoittaisella yhteneväisyydellä ja eroavaisuuksilla on ollut merkittävä rooli sopimuksen solmimisprosessin etenemisen kannalta. Komission ja neuvoston näkemykset assosiaatiosopimuksen sekä interregionalistisen politiikan hyödyistä ja haitoista eroavat ajoittain selkeästi toisistaan. Lissabonin sopimuksen myötä EU on saanut lisää toimijoita institutionaaliseen rakenteeseensa. Tämä antaa lisämerkityksen institutionaalisen kilpailun hypoteesille eikä tule helpottamaan EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimista.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
1.1. Miksi tutkin Euroopan unionin interregionalistista politiikkaa?	1
1.2. Miksi tutkin Euroopan unionin suhdetta Mercosuriin?.....	4
1.3. Miksi tutkin Euroopan unionin ja Mercosurin välistä suhdetta institutionalismin näkökulmasta?	8
2. INTERREGIONALISMI JA EUROOPAN UNIONI	11
2.1. Globaali maailma ja uusi alueellisuus	11
2.2. Interregionalismin teoriaa ja empiriaa	13
2.3. Euroopan unioni interregionalismin keskiössä.....	15
2.4. Aggarwalin ja Fogartyn hypoteesit EU:n interregionalismissa	18
3. UUSI INSTITUTIONALISMI	21
3.1. Uusi institutionalismi Euroopan unionin tutkimuksessa	28
3.1.1. Keskeiset käsitteet: regiimit ja ylikansalliset instituutiot	28
3.2. Rationaalisen valinnan institutionalismi EU-tutkimuksessa: kysymys vallan delegoinnista	29
3.3. Pollackin toimeksiantaja-edustaja –malli käytännön EU-politiikassa.....	33
4. EUROOPAN UNIONI KANSAINVÄLISENÄ KAUPPAVALTANA	35
4.1. EU:n kompetenssi kansainvälisessä kauppapolitiikassa	35
4.2. Toimeksiantaja-edustaja -malli EU:n kansainvälisessä kauppapolitiikassa	37
4.2.1. Vallan delegointi kansainvälisen kaupan alalla	39
4.2.2. Kontrollimekanismit kansainvälisen kaupan alalla.....	41
5. TAPAUSTUTKIMUS TYÖN MENETELMÄLLISENÄ VIITEKEHYKSENÄ	43
5.1. Mitä on tapaustutkimus?.....	43
5.2. Tapauksen valinta	45
5.3. Tapaustutkimus ja yleistettävyyys.....	47
5.4. Teorian rooli tapaustutkimuksessa.....	49
5.5. Työni aineisto.....	50
6. KANSAINVÄLINEN KAUPPOLIITIKKA: KOMISSION JA NEUVOSTON ERIÄVÄT INTRESSIT	55
6.1. Miksi sopia vapaakauppasopimuksia?.....	55
6.2. Moninapainen talousjärjestelmä ja vapaakauppasopimukset – kilpailevia ilmiöitäkö?	58
6.3. Miksi onnellisen perheen mallin saavuttaminen on niin hankalaa?	61
6.4. Maatalous assosiaatiosopimuksen kompastuskivenä.....	64
7. TOIMEKSIANTAJA-EDUSTAJA –MALLI ASSOSIAATIOSOPIMUKSEN SOLMIMISPROSESSIN SELITTÄJÄNÄ?	68
7.1. Käyvätkö komissio ja neuvosto EU:n Mercosur-suhteeseen vaikuttavaa valtakamppailua?.....	69

7.2. Neuvoston mahdollisuudet kontrolloida komission toimintaa	71
8. AGGARWALIN JA FOGARTYN HYPOTEESIEN SELITYSKYKY EU:N JA MERCOSURIN TAPAUKSESSA.....	78
8.1. Voidaanko institutionaalisen kilpailun hypoteesilla selittää assosiaatiosopimuksen solmimisprosessin vaiheet?	78
8.2. Muiden Aggarwalin ja Fogartyn hypoteesien asema EU-Mercosur suhteessa	82
9. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	88
LÄHDELUETTELO.....	93
LIITE 1: KOMISSION VIRKAMIEHILLE LÄHETETTY KYSYMYSLOMAKE	105
LIITE 2: NEUVOSTON VIRKAMIEHELLE LÄHETETTY KYSYMYSLOMAKE.....	107

1. Johdanto

1.1. Miksi tutkin Euroopan unionin interregionalistista politiikkaa?

Euroopan unionin ulkosuhteet ja –politiikka ovat laajentuneet ja syventyneet selkeästi kylmän sodan päätyttyä sekä unionin synnyttyä vuoden 1993 Maastrichtin sopimuksen myötä. Lissabonin sopimus ja sen mukanaan tuomat muutokset pyrkivät entisestään vahvistamaan EU:n ulkopoliittista toimintakykyä ja roolia kansainvälisenä suurvaltana. Nykyään unioni onkin muodostanut suhteet käytännössä kaikkien maailman maiden ja alueiden kanssa. Silti sen poliittinen toimijuus ja ulkopoliittinen profiili usein kyseenalaistetaan ja erilaiset EU:n ulkopoliittiseen toimijuuteen keskittyvät tutkimukset ovat yleistyneet kansainvälisen politiikan alalla. (Söderbaum & Langenhove 2005: 250.)

Eräs tällainen ulkopoliittiseen toimijuuteen ja toimintamalleihin keskittyvä tutkimussuuntaus on interregionalismi¹, joka on kiinnostunut alueellisten ryhmittymien välisistä suhteista. Sen mukaan EU:n ulkopoliittikkaa on viimeisten reilun kymmenen vuoden aikana leimannut vahvasti alueellisten ryhmittymien välisten suhteiden korostaminen jopa niin, että tämä voitaisiin nähdä yhtenä unionin ulkopoliittikan peruspilarina. (Emt. 2.) Interregionalismi ei ole kiinnostunut ainoastaan Euroopan unionista ja sen muodostamista suhteista muiden alueellisten ryhmittymien kanssa eikä se näin ollen ole myöskään rajannut tutkimuksiaan koskemaan ainoastaan näitä². Koska EU on maailman kehittynein ja suurin alueellinen ryhmittymä ja koska se on muodostanut ympärilleen interregionaalisten suhteiden verkoston, luo se kuitenkin luonnollisesti mielenkiintoisen ja antoisan kohteen alueellisten ryhmittymien välisistä suhteista kiinnostuneille tutkimuksille.

Ilmiönä interregionalismi ei ole uusi, vaan sen juuret voidaan nähdä useiden vuosikymmenten takana Euroopan yhteisöjen muodostamisissa suhteissa muiden alkeellisempien alueellisten ryhmittymien kanssa. Sen sijaan teoriana interregionalismi on melko tuore ja vasta lapsenkengissä. Näin ollen tietoa siitä, miksi ja milloin alueelliset ryhmittymät pyrkivät luomaan suhteita toisten ryhmittymien kanssa on vielä melko vähän. (Doidge 2007: 230.) Tämä kysymys voidaan ulottaa koskemaan myös Euroopan unionia ja onkin selvää, että tutkijat ovat kiinnostuneita siitä, missä

¹ Käytän omassa työssäni interregionalismista tätä englannin kielestä johdettua kutsuntamuotoa tietoisien valinnan seurauksena. Vaikka interregionalismi puhtaimmillaan tarkoittaakin kahden vapaakauppa-alueen tai tullionionin välisiä virallisia suhteita, voidaan sillä tarkoittaa myös erilaisia muita järjestelyjä esimerkiksi tullionionin ja yksittäisen valtion välistä suhdetta. Koska yksikään suomenkielinen sana ei pysty tätä kaikkea sisältöä kattamaan, on perusteltua käyttää alkuperäistä sanaa interregionalismi. Interregionalismin erilaisista muodoista lisää sivulla 14.

² Katso muun muassa Hänggi 2000.

tilanteissa ja miksi EU valitsee interregionalismin muiden vaihtoehtojen kuten perinteisen kahdenvälisyyden tai multilateralismin sijaan. Mitkä intressit ja motiivit selittävät tämän valinnan? Toisaalta voidaan kysyä, onko interregionalismi todella niin keskeinen elementti EU:n ulkopoliitikassa kuin väitetään? Valitseeko EU eri toimintamalleja riippuen siitä, mikä valtio tai alue on kyseessä? Tutkittaessa nimenomaan Euroopan unionin harjoittamaa interregionalismia, voidaan tutkia myös sitä, mitkä tahot sen sisällä kannattavat tätä toimintamallia ja pyrkivät edistämään sitä. Tällöin tutkimuksen taustalla on laajempi kysymys EU:n ulkopoliitikasta: onko se heijastus niin sanotusta yhteisöintressistä, hallitusten välisestä kaupankäynnistä vai perinteisten kansallisten ulkopoliittisten intressien tavoittelusta. Kysymyksen voi esittää myös toisin: kenen hallussa EU:n ulkopoliittinen valta on - unionin instituutioiden, kansallisten toimijoiden vai esimerkiksi intressiryhmien? (Söderbaum & Langenhove 2005: 252.)

Onkin selvää, että interregionalismin ilmiön ympärillä on edelleen enemmän kysymyksiä kuin vastauksia. Kysymykset ovat laajoja ja niin moninaisia, että yksi tutkimus tai teoria niihin tuskin pystyy vastaamaan. Niinpä kuten EU-tutkimusta, ei myöskään interregionalismin tutkimusta voida nähdä yhtenä yhtenäisenä tutkimusotteena, vaan pikemminkin useat eri teoriat ja lähestymistavat kuten realismi ja sosiaalinen konstruktivismi ovat pyrkineet luomaan ilmiöstä oman näkemyksensä³.

Myös muita pyrkimyksiä interregionalismin teorian kehittämiseksi on noussut viime vuosien aikana esiin. Aggarwal ja Fogarty ovat pyrkineet viemään teoriaa eteenpäin täydentämällä sitä neljällä teoreettisella hypoteesilla. Samalla tarkoituksena on ollut selittää EU:n kauppasuhteita toisten alueiden kanssa näiden hypoteesien kautta. Hypoteesit eivät ole kaikenkattavia eivätkä toisaalta sulje toisiaan pois mutta Aggarwal ja Fogarty ovat päättäneet käsitellä niitä erillisinä luodakseen kustakin kattavamman kuvauksen. Hypoteesien avulla pyritään selvittämään 1) intressiryhmien, 2) EU:n ylikansallisten instituutioiden välisen valtakamppailun, 3) kansainvälisten systeemisten rajoitusten ja mahdollisuuksien sekä 4) viimeisenä eurooppalaisen identiteetin luomistarpeen vaikutusta unionin kauppasuhteiden muotoon. (Aggarwal & Fogarty 2004: 7-15.) Tällöin tutkimuksen kohteena on luonnollisesti EU – mitkä edellä mainituista tekijöistä vaikuttavat nimenomaan Euroopan unionin tekemiin ulko- ja kauppapoliittisiin valintoihin. Ovatko unionin sisäiset tekijät vai ulkoinen ympäristö keskeisemmässä roolissa näiden valintojen takana?

³ Katso muun muassa Hänggi 2000 ja Rüländ 2001.

Aggarwalin ja Fogartyn toimittamassa teoksessa tutkijat keskittyvät EU:n interregionaalisiin suhteisiin tiettyjen alueellisten ryhmittymien kanssa ja pyrkivät selvittämään kokonaisvaltaisesti, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet eniten kyseisten suhteiden kehittymiseen ja tuloksiin. Näin ollen, jotta tutkimus ei kohdistuisi ainoastaan unioniin, he ottavat huomioon edellä mainittujen neljän hypoteesin lisäksi myös toisen alueellisen ryhmittymän erityispiirteet. Tällöin huomion kohteeksi nousevat muun muassa kyseisten ryhmittymien muodostaman regiimin⁴ vahvuus ja luonne, toisin sanoen niiden sisäisen integraation taso ja tavoiteltava asiantila eli se, ulottuvatko ryhmittymän tavoitteet kaupan vapauttamista pidemmälle. Niinpä yllä mainituilla regiimin piirteillä katetaan suhteen vastapuolen ominaispiirteitä kun taas hypoteesien tarkoitus on tuoda ymmärrystä EU:n motivaatiosta kyseisten suhteiden solmimiseen ja ylläpitämiseen. (Aggarwal & Fogarty 2004: 6-7, 16.)

Koska kukin Aggarwalin ja Fogartyn teokseen kirjoittanut tutkija on ottanut nämä kaikki tekijät huomioon rajatun sivumäärän puitteissa, on selvää, että tutkimus ei ulotu kovin syvälle vaan luo lähinnä yleiskuvan niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat EU:n interregionaaliseen suhteeseen kunkin toisen alueellisen ryhmittymän kanssa. Näin ollen tutkittaessa nimenomaan EU:n motivaatiota hyödyntää interregionaalista ulkopoliittikan mallia näenkin, että on perusteltua paneutua syvällisemmin hypoteeseihin ja niiden todelliseen merkitysarvoon tutkittaessa interregionaalisia suhteita. Omassa työssäni olen tästä syystä päättänyt rajata tutkimustani ja keskittyä Aggarwalin ja Fogartyn toiseen hypoteesiin, jonka mukaan interregionalismin ilmiötä voidaan EU-tasolla selittää unionin ylikansallisten instituutioiden välisen valtakamppailun avulla. Tarkoitukseni on testata, vaikuttaako institutionaalinen kilpailu siihen, minkälaista toimintamallia unioni toteuttaa suhteessaan muihin kansainvälispoliittisiin toimijoihin. Työni tapaukseksi olen valinnut EU:n suhteen Mercosuriin⁵, jonka kanssa se on vuodesta 1999 neuvotellut assosiaatiosopimuksen solmimisesta ja vapaakauppa-alueen luomisesta. Tutkimuskysymyksenäni onkin: Voidaanko EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessin vaiheet tai osia niistä selittää institutionaalisen kilpailun hypoteesin avulla? Näin ollen tarkoituksena on siis selvittää, voidaanko

⁴ Robert Keohane määrittelee regiimit instituutioiksi, joilla on hallitusten yhdessä sopimia sääntöjä tietyistä kansainvälisen politiikan toimintakentistä (Keohane 1989: 4).

⁵ Mercosur, Mercado Común del Sur perustettiin vuonna 1991 Asunciónin sopimuksella Brasilian, Argentiinan, Paraguayn ja Uruguayn väliseksi vapaakauppa-alueeksi. Vuoden 1994 Ouro Preto protokolla teki Mercosurista oikeushenkilön ja mahdollisti näin esimerkiksi EMIFCA:n allekirjoittamisen. Nykyään Mercosur on maiden välinen tulliliitto, jonka tarkoituksena on kehittyä lopulta yhteismarkkina-alueeksi. Venezuela allekirjoitti Mercosurin jäsenyyspaperit vuonna 2006 mutta sen jäsenyyttä ei ole vielä ratifioitu. (Mercado Común del Sur.)

institutionaalisella kilpailulla selittää tämä neuvotteluprosessi: sen alku, eteneminen ja pysähtyminen⁶.

1.2. Miksi tutkin Euroopan unionin suhdetta Mercosuriin?

“[...] Latinalainen Amerikka on monille mannereurooppalaisille kuin Australia briteille. Läheisyyden ja kiintymyksen määrä on käänteisesti sidoksissa meitä erottavaan maantieteelliseen välimatkaan. Ei ole mannerta, joka kanssa eri Euroopan kansat portugalilaisista ja espanjalaisista hollantilaisiin, italialaisiin, ranskalaisiin ja britteihin jakaisivat enempää yhteisiä juuria historiassa, kulttuurissa ja uskonossa, jokainen omalla tavallaan ja omalla painotuksellaan.” (Oma käänös.)⁷

Tässä puheessaan EU:n kauppapolitiikasta vastannut komissaari Peter Mandelson tuo esille Latinalaisen Amerikan erityisaseman EU:n kumppanina, mikä muodostaa pohjan lukuisille eri tasoille ja –muotoisille yhteistyömalleille alueella. Strateginen kumppanuus Latinalaisen Amerikan kanssa solmittiin vuonna 1999, tämän lisäksi EU on solminut strategisia kumppanuuksia ja vapaakauppasopimuksia yksittäisten maiden ja alueellisten ryhmittymien kanssa (European Commission 2009a). Toteutuessaan näistä kehittynein ja keskeisin olisi vapaakauppa-alue unionin ja Mercosurin välillä. Jo tällä hetkellä EU:n ja Mercosurin välisen kaupan suuruus on yhtä suuri kuin muun Latinalaisen Amerikan osuus EU:n kaupasta yhteensä. (European Commission 2010a.)

Vuonna 1995 Unionin ja Mercosurin jäsenmaat allekirjoittivat sopimuksen alueiden välisen yhteistyön viitekehyykseksi (EMIFCA – EU-Mercosur Interregional Framework for Cooperation Agreement). EMIFCA toimii kontekstina alueiden välisen assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessille. Toteutuessaan assosiaatiosopimus ja sen myötä syntyvä vapaakauppa-alue kattaisivat kaikki keskinäisen kaupan vapautuksen aspektit. Tämän lisäksi niiden tarkoituksena on vahvistaa alueiden välistä poliittista dialogia ja yhteistyötä. (Faust 2002: 3.) EMIFCA:n sekä assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessin takana voidaan historiallisten ja kulttuuristen siteiden lisäksi nähdä myös muita syitä, joista kenties tärkein on alueen taloudellinen potentiaali. Mercosur-maat olivat 1990-luvun alkupuolelta lähtien avanneet vähitellen talouksiaan erilaisten

⁶ On tärkeää huomioida, että tämä kysymys kohdistuu ainoastaan Euroopan unioniin, joten on selvää, ettei sillä voida täysin selittää assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessia. Neuvotteluprosessin tuloksiin vaikuttaa luonnollisesti myös Mercosur jäsenmaineen ja instituutioineen. Työni tarkoituksena onkin selvittää, voidaanko institutionaalisella kilpailulla selittää neuvotteluprosessin vaiheet nimenomaan EU:n osalta. Lisää toisen osapuolen vaikutuksista EU:n interregionaaliin suhteisiin kappaleessa 2.3.

⁷ Latin America is to many continental Europeans what Australia is to the British. The degree of affinity and attachment between us is inversely related to the geographical distance that separates us. There is no continent with which the different nations of Europe, from the Portuguese and Spanish to the Dutch, Italians, French and British, each in their own way and with their own emphasis, feel more shared roots of history, culture and religion.” (Mandelson 2005: 1.)

makrotaloudellisten muutosten sekä kaupan avaamisen kautta. Samalla niistä tuli entistä kiinnostavampia kaupan ja investointien kohteita. Taloudellisen potentiaalin keskiössä on luonnollisesti Brasilia, joka on yksi maailman suurimmista kehittyvistä maista. Se toimii Mercosurin ja tietyllä tapaa myös koko Latinalaisen Amerikan johtajavaltiona, jonka poliittisen tasapainon ja taloudellisen kasvun mallia alueen muut maat pyrkivät seuraamaan. Brasilia myös itse ymmärtää oman suuruutensa ja roolinsa alueella. Klomin mukaan se käyttää Mercosuria oman asemansa vahvistamisen instrumenttina erityisesti suhteessa muihin valtoihin, kuten Yhdysvaltoihin ja Euroopan unioniin. Näin se esimerkiksi maatalouskysymyksissä pystyy vaikuttamaan alueen muiden maiden kantoihin ja näin vahvistamaan omia neuvotteluasemiaan. (Klom 2003: 351-353.)

Toisaalta EU:n Mercosuriin kohdistuvan mielenkiinnon kannalta keskeistä oli Mercosur-maiden tahto toteuttaa alueellinen integraationsa unionin mallin mukaisesti (Klom 2003: 353). Unioni onkin Mercosurin perustamisesta lähtien antanut sekä rahallista että teknistä tukea edistääkseen alueen integraatiota. Se on esimerkiksi kouluttanut tulliviranomaisia taatakseen tulliunionin toiminnan ja toisaalta järjestänyt erilaisia koulutuksia ja seminaareja alueen korkean tason virkamiehille ylläpitääkseen ja kehittääkseen näiden keskinäisiä kontakteja sekä yhteistyötä. Tämä on mahdollistanut unionin sisäisen hallintomallin viennin sen omien rajojen ulkopuolelle ja toisaalta vahvistanut sen mainetta kansainvälisenä toimijana. (Santander 2005: 291-292.)

Vuonna 1999 EU:n jäsenmaat hyväksyivät viimein virallisten neuvottelujen aloittamisen tariffien vapauttamiseksi. Vuoden 2002 Madridin huippukokouksessa molempien osapuolten edustajat toistivat sitoumuksensa yhteistyön edistämiseen ja tariffien vapauttamiseen. (Faust 2002: 3.) Tämän jälkeen neuvotteluprosessi on kuitenkin pysähtynyt moninaisista syistä. Näistä keskeisimpiä ovat EU:n ja Mercosurin väliset maatalouspoliittiset ristiriidat, Mercosurin integraation pysähtyminen ja päätöksentekoinstrumenttien heikkous sekä WTO:n Dohan neuvottelukierroksen pysähtyminen⁸. Molemmat osapuolet ovat kuitenkin säännöllisin väliajoin toistaneet tahtonsa jatkaa neuvotteluprosessia ja viimeistellä se assosiaatiosopimuksen solmimiseen. (European Commission 2007a: 4 & 2010a.) Odotuksia asetettiin erityisesti Espanjan kevään 2010 EU-puheenjohtajuuskaudelle, sillä Espanja on ollut Portugalin ohella vahvimpia neuvotteluprosessin kannattajia. Puheenjohtajuuskausi käynnistikin neuvottelut uudelleen mutta tämän enempää edistysaskelia ei ole noussut julkisuuteen.

⁸ WTO:n Dohan kauppaneuvottelukierros alkoi vuonna 2001 ja on edelleen keskeneräinen. Sen ongelmaksi ovat muodostuneet keskeisten neuvotteluosapuolten EU:n, USA:n, Brasilian ja Intian keskenään poikkeavat käsitykset tehtävistä myönnytyksistä ja vaatimuksista. Kiistakysymyksiä ovat olleet muun muassa maataloutta ja kehitysmaiden markkinoiden avaamista koskevat erimielisyydet. (HS.fi 4.9.2009.)

Neuvotteluprosessin pysäytyneisyydestä huolimatta EU:n ja Mercosurin keskinäinen kauppa on kasvanut neuvottelujen alkamisesta moninkertaiseksi. Vuonna 2009 EU oli Mercosurin suurin kauppakumppani sekä viennin että tuonnin alalla. Lisäksi EU on suurin investoija Mercosurin alueella. Myös Mercosur nousee melko korkealle listattaessa EU:n tärkeimpiä kauppakumppaneita. Sekä tuontien että vientien osalta se on unionin kahdeksanneksi suurin kauppakumppani Kiinan ja Yhdysvaltojen muodostaessa listan huipun.

Taulukko 1. EU:n kauppa pääkumppaniensa kanssa vuonna 2009.

The Major Imports Partners				The Major Exports Partners				The Major Trade Partners			
Rk	Partners	Mio euro	%	Rk	Partners	Mio euro	%	Rk	Partners	Mio euro	%
Extra EU27				Extra EU27				Extra EU27			
		1.199.288,0	100,0%			1.094.228,9	100,0%			2.293.516,9	100,0%
1	China	214.749,3	17,9%	1	United States	204.467,7	18,7%	1	United States	364.001,7	15,9%
2	United States	159.534,0	13,3%	2	Switzerland	88.291,9	8,1%	2	China	296.381,9	12,9%
3	Russia	115.279,7	9,6%	3	China	81.632,6	7,5%	3	Russia	180.760,7	7,9%
4	Switzerland	73.753,5	6,1%	4	Russia	65.481,0	6,0%	4	Switzerland	162.045,4	7,1%
5	Norway	68.651,5	5,7%	5	Turkey	43.780,5	4,0%	5	Norway	106.166,7	4,6%
6	Japan	55.842,9	4,7%	6	Norway	37.515,3	3,4%	6	Japan	91.789,7	4,0%
7	Turkey	36.086,0	3,0%	7	Japan	35.946,8	3,3%	7	Turkey	79.866,5	3,5%
8	South Korea	32.074,9	2,7%	8	India	27.486,3	2,5%	8	South Korea	53.592,9	2,3%
9	Brazil	25.678,0	2,1%	9	United Arab Emirates	25.032,0	2,3%	9	India	52.873,2	2,3%
10	India	25.386,8	2,1%	10	Canada	22.428,5	2,0%	10	Brazil	47.234,0	2,1%
11	Libya	19.995,8	1,7%	11	Australia	21.784,0	2,0%	11	Canada	40.205,4	1,8%
12	Canada	17.776,8	1,5%	12	Brazil	21.555,9	2,0%	12	Singapore	35.019,8	1,5%
13	Taiwan	17.550,9	1,5%	13	South Korea	21.518,0	2,0%	13	Algeria	32.011,4	1,4%
14	Algeria	17.355,6	1,4%	14	Singapore	20.425,4	1,9%	14	South Africa	30.976,6	1,4%
15	South Africa	14.927,0	1,2%	15	Hong Kong	19.624,9	1,8%	15	Saudi Arabia	30.488,0	1,3%
16	Malaysia	14.646,8	1,2%	16	Saudi Arabia	19.498,7	1,8%	16	Australia	29.863,4	1,3%
17	Singapore	14.594,5	1,2%	17	South Africa	16.049,6	1,5%	17	Hong Kong	29.178,0	1,3%
18	Thailand	14.277,8	1,2%	18	Mexico	15.868,9	1,5%	18	United Arab Emirates	28.819,4	1,3%
19	Indonesia	11.642,8	1,0%	19	Algeria	14.655,8	1,3%	19	Taiwan	27.551,8	1,2%
20	Saudi Arabia	10.989,3	0,9%	20	Ukraine	13.902,5	1,3%	20	Libya	26.466,7	1,2%
21	Nigeria	10.452,7	0,9%	21	Egypt	12.624,8	1,2%	21	Mexico	25.747,7	1,1%
22	Kazakhstan	10.322,7	0,9%	22	Morocco	11.910,8	1,1%	22	Malaysia	24.337,7	1,1%
23	Mexico	9.878,8	0,8%	23	Israel	11.463,9	1,0%	23	Thailand	21.918,0	1,0%
24	Hong Kong	9.553,1	0,8%	24	Croatia	10.734,9	1,0%	24	Ukraine	21.774,9	0,9%
25	Israel	8.852,8	0,7%	25	Iran	10.354,2	0,9%	25	Israel	20.316,6	0,9%
26	Iran	8.475,1	0,7%	26	Taiwan	10.000,9	0,9%	26	Nigeria	19.604,9	0,9%
27	Argentina	8.186,6	0,7%	27	Malaysia	9.690,8	0,9%	27	Iran	18.829,2	0,8%
28	Australia	8.079,4	0,7%	28	Nigeria	9.152,2	0,8%	28	Egypt	18.737,1	0,8%
29	Tunisia	7.890,7	0,7%	29	Tunisia	8.931,4	0,8%	29	Morocco	18.421,1	0,8%
30	Ukraine	7.872,5	0,7%	30	Thailand	7.640,2	0,7%	30	Indonesia	16.900,2	0,7%
31	Vietnam	7.774,8	0,6%	31	Serbia	6.586,3	0,6%	31	Tunisia	16.822,1	0,7%
32	Chile	7.445,1	0,6%	32	Libya	6.470,9	0,6%	32	Kazakhstan	15.703,6	0,7%
33	Azerbaijan	7.297,3	0,6%	33	Kazakhstan	5.380,9	0,5%	33	Croatia	15.120,6	0,7%
34	Morocco	6.510,3	0,5%	34	Qatar	5.312,5	0,5%	34	Argentina	12.937,0	0,6%
35	Egypt	6.112,4	0,5%	35	Indonesia	5.257,4	0,5%	35	Chile	11.956,8	0,5%
36	Iraq	5.920,2	0,5%	36	Angola	5.186,8	0,5%	36	Vietnam	11.531,5	0,5%
37	Bangladesh	5.812,6	0,5%	37	Belarus	4.987,5	0,5%	37	Angola	10.103,0	0,4%
38	Angola	4.916,2	0,4%	38	Argentina	4.750,4	0,4%	38	Serbia	9.796,9	0,4%
39	Croatia	4.385,7	0,4%	39	Chile	4.511,7	0,4%	39	Azerbaijan	8.901,4	0,4%
40	Colombia	3.965,2	0,3%	40	Lebanon	4.187,7	0,4%	40	Iraq	8.580,1	0,4%
41	Venezuela	3.862,3	0,3%	41	Vietnam	3.756,6	0,3%	41	Qatar	8.514,6	0,4%
42	Philippines	3.821,9	0,3%	42	Kuwait	3.708,4	0,3%	42	Venezuela	7.548,0	0,3%
43	United Arab Emirates	3.787,3	0,3%	43	Venezuela	3.685,7	0,3%	43	Belarus	7.539,2	0,3%
44	Pakistan	3.318,0	0,3%	44	Pakistan	3.611,9	0,3%	44	Colombia	7.267,2	0,3%
45	Serbia	3.210,6	0,3%	45	Gibraltar	3.393,7	0,3%	45	Pakistan	6.929,9	0,3%
46	Qatar	3.202,2	0,3%	46	Colombia	3.301,9	0,3%	46	Bangladesh	6.816,4	0,3%
47	Peru	3.170,7	0,3%	47	Syria	3.062,6	0,3%	47	Philippines	6.780,6	0,3%
48	Ivory Coast	3.055,5	0,3%	48	Philippines	2.958,7	0,3%	48	Kuwait	6.554,0	0,3%
49	Kuwait	2.845,6	0,2%	49	Bosnia-Herzegovina	2.940,1	0,3%	49	Syria	5.371,2	0,2%
50	Costa Rica	2.784,0	0,2%	50	Iraq	2.659,9	0,2%	50	New Zealand	4.827,9	0,2%
-	Mercosur	35.144,4	2,9%	-	Mercosur	27.220,2	2,5%	-	Mercosur	62.364,6	2,7%

European Commission 2010b.

Vaikka EU:n ja Mercosurin välisen kaupan vapauttaminen on saanutkin eniten huomiota lehdistössä ja poliittisten päätöksentekijöiden puheissa, sisältää neuvoteltava assosiaatiosopimus todellisuudessa kolme pilaria. Näistä ensimmäinen pyrkii parantamaan näiden kahden alueellisen ryhmittymän välistä poliittista dialogia uusien institutionaalisten mekanismien kautta. Toinen pilari käsittelee niin sanottua kestävästä yhteistyöstä. Siinä määritellään yhteistyömekanismit muun muassa demokratian ja kestävästä kehityksen turvaamiseksi sekä uusien investointimahdollisuuksien luomiseksi. Kolmas pilari keskittyy talouteen laaja-alaisesti ja huomioi kaupan sekä palvelujen vapauttamisen ohella muun muassa tekijänoikeudet, kaupan tekniset esteet sekä riitojen ratkaisumekanismit. Näiden pilarien ja varsinaisen assosiaatiosopimuksen ohella EU pyrkii yhteistyöhön myös muilla osa-alueilla esimerkiksi ympäristö- ja tiedekysymyksissä. Näin se pystyy toteuttamaan omia strategisia intressejään ja toisaalta parantamaan assosiaatiosopimuksen solmimismahdollisuuksia. (European Commission 2007a: 21-22.) Onkin siis selvää, että assosiaatiosopimus sekä EU:n ja Mercosurin välinen suhde yleisemmällä tasolla eivät keskity ainoastaan talouskysymyksiin. Niinpä kun neuvottelut talouskysymysten osalta ovat olleet erinäisistä syistä pysähtyneissä, on keskustelua voitu jatkaa helpommin yhteisymmärrykseen päästävillä tasoilla ja näin yhteistyö ei ole päässyt katkeamaan kokonaan.

Tämän työn tarkoituksena on tutkia EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessia ja niitä syitä, jotka ovat kenties prosessin pysähtymisen taustalla mutta toisaalta myös niitä syitä, jotka ovat monen vuoden pysähtyneisyydestä huolimatta pitäneet sopimuksen molempien alueellisten ryhmittymien agendalla. On selvää, että prosessin etenemiseen ja toisaalta pysähtymiseen vaikuttavat molemmat osapuolet ja niiden lukuisat sisäiset tekijät. Tämän työn tarkoituksena ei kuitenkaan ole käsitellä neuvotteluprosessia kokonaisuutena vaan luoda ymmärrystä nimenomaan niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat EU:n toimintaan ja tarkemmin selvittää, voidaanko unionin instituutioiden välisellä kilpailulla selittää osaltaan neuvotteluprosessin etenemistä.

EU:n harjoittama interregionalistinen politiikka tarjoaa mielenkiintoisen ja samalla erittäin laaja-alaisesti levinneen tutkimuskohteen. Yksi tapa rajata tätä laaja-alaisuutta on keskittyä johonkin tiettyyn tapaukseen ja interregionalismin ilmenemisen muotoon. Oman työni tapaukseksi olen valinnut EU:n interregionalistisen suhteen Mercosuriin. Se edustaa niin sanottua puhdasta

interregionalismin⁹ muotoa ja tutkittaessa interregionalismin ilmiötä ja tarkemmin EU:n harjoittamaa interregionalistista politiikkaa se tarjoaa puhtaana muotona mielenkiintoisen ja perustellun tapauksen työlleni. Tästä samasta syystä EU:n ja Mercosurin keskinäinen suhde onkin yleisin tapaus interregionalismia käsittelevissä tutkimuksissa¹⁰. Mercosurin ja Latinalaisen Amerikan maantieteellisen ja geostrategisen sijainnin vuoksi nämä tutkimukset ovat kuitenkin pääasiassa keskittyneet joko vertailemaan EU:n ja Yhdysvaltojen alueella harjoittamia toimintamalleja tai tutkimaan Yhdysvaltojen toiminnan aiheuttamia mahdollisia muutoksia EU:n politiikassa. Onkin siis perusteltua pyrkiä laajentamaan tätä melko yksipuolista kuvaa näiden kahden alueellisen ryhmittymän välisestä suhteesta, sillä on selvää että EU ei toimi ainoastaan reaktiona Yhdysvaltojen toiminnalle, vaan sen toimintaa muokkaavat lukuisat muutkin tekijät, kuten sen omat intressit, tavoitteet ja erilaiset toimijat, kuten intressiryhmät, sen omat instituutiot sekä jäsenmaat.

1.3. Miksi tutkin Euroopan unionin ja Mercosurin välistä suhdetta institutionalismin näkökulmasta?

Lissabonin sopimus astui vihdoinkin voimaan joulukuun ensimmäisenä päivänä 2009 lähes vuosikymmenen kestäneen neuvotteluprosessin jälkeen. Sopimuksen ratifiointi oli Euroopan unionille voitto jo sinänsä, sopimuksen kaatuminen olisi aiheuttanut unionille uskottavuusongelman ja toisaalta jättänyt sen toimimaan samojen ongelmien kanssa, mitä ratkaisemaan sopimus oli luotu. Nämä ongelmat liittyivät pitkälti laajentuneen unionin toiminnalliseen tehokkuuteen: 27 jäsenmaan unioni tarvitsi muutoksia toimielintensä rooliin, tehtäviin ja kokoonpanoihin helpottaakseen päätöksentekoaan ja tehdäkseen yhtenä toimijana toimimisesta edelleen mahdollista. (Europa-portaali 2010.)

Sopimuksen ratifiointi ei kuitenkaan lopettanut siihen liittyvää pitkää ja ongelmallista prosessia. Tällä hetkellä unionin huomio kohdistuu sopimuksen tuomien muutosten toimeenpanoon ja kaiken tämän keskiössä erityisesti EU:n kansainvälisen toiminnan ja toimintakyvyn rakennemuutoksiin. Lissabonin sopimuksen myötä unioni sai itselleen ulkopoliittisen korkean edustajan, jonka tehtäviin kuuluvat sekä entisen ulkosuhdekomissaarin että EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan entisen korkean edustajan toimet. Tämän korkean edustajan tueksi rakennettava unionin ulkosuhdehallinto on herättänyt erityistä huomiota ja sen muodostaminen on jo nyt osoittautunut

⁹ Aggarwalin ja Fogartyin mukaan ”sopimus on puhtaasti interregionaalinen, jos se virallisesti sitoo kaksi vapaakauppa- aluetta tai tulliunionia toisiinsa” (Aggarwal & Fogarty 2004: 5).

¹⁰ Katso muun muassa Faust 2002 ja 2004, Santander 2005, Stuhldreher 2003 sekä Grugel 2004.

hankalaksi eri eurooppalaisten toimijoiden pyrkiessä vaikuttamaan hallinnon koostumukseen ja rakenteeseen oman valtansa maksimoimiseksi. Korkean edustajan lisäksi unionin Eurooppa-neuvostolle nimitettiin puheenjohtaja, ”presidentti”, joka Kari Huhdan mukaan on saanut taakseen suurten jäsenmaiden tuen ja ottanut tämän avustuksella itselleen johtoroolin myös ulkopolitiikassa. (Huhta 21.10.2010.)

Maastrichtin sopimuksesta lähtien unionin ulkopolitiikka on ollut kahden toimijan – komission ja neuvoston käsissä. Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on ollut neuvoston johtamaa hallitustenvälisyyteen pohjautuvaa toimintaa kun taas talouspolitiikka on kuulunut komission vastuualueeseen ja yhteisömetodillisen¹¹ päätöksentekomenetelmän alaisuuteen. Nyt kuitenkin molemmat näistä unionin ulkopolitiikan haaroista on tarkoitus yhdistää yhden toimijan, EU:n korkean edustajan toimenkuvan alle. Erilaiset päätöksentekomenettelyt pysyvät edelleen voimassa mutta molempien osa-alueiden sitomisen yhteen toimijaan toivotaan parantavan EU:n ulkopolitiikan koordinaatiota. Korkean edustajan tueksi rakennettava ulkosuhdehallinto tullaan kokoamaan komission, neuvoston ja jäsenmaiden edustajista. Näistä jokainen pyrkii nyt maksimoimaan oman edustuksensa ja valtansa uudessa ulkosuhdehallinnossa. (Behr ym. 2010: 3.) Tähän Kari Huhdan nimittämään ”mutapainiin” on lisättävä vielä myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja (Huhta 21.10.2010).

Vallanjako komission ja ulkosuhdehallinnon välillä on osoittautunut mielenkiintoiseksi, sillä komission pääosastot, joilla on myös ulkopoliittinen ulottuvuus (esimerkiksi kauppa, kehitys ja laajentuminen) pysyvät edelleen melko itsenäisinä korkeasta edustajasta. Kuitenkin hänelle on luotu rooli myös näillä alueilla: korkea edustaja keskittyy strategiseen johtamiseen ja muut komissaarit edelleen politiikan täytäntöönpanoon. Tämä voi joko mahdollistaa sujuvan yhteistyön tai pahimmillaan johtaa jakautuneeseen ja jopa ristikkäiseen toimintaan ulkopolitiikan saralla. (Behr ym. 2010: 8.) Myös neuvosto on vaikeassa tilanteessa yrittäessään tasapainotella EU- ja kansallisen tason välillä. Sen tulee pyrkiä toimivan ulkosuhdehallinnon ja unionin rakenteen luomiseen mutta samalla turvata jäsenmaidensa kansallisia etuja. Jäsenmaat pelkäävätkin, että niitä tullaan jatkossa konsultoimaan entistä vähemmän ulkopolitiikan sateenvarjon alle kuuluvissa kysymyksissä ja erityisesti pienet valtiot ovat huolissaan omien intressiensä katoamisesta EU:n sokkeloihin. Toisaalta ulkosuhdehallinnon henkilöstön kokoaminen kolmesta eri lähteestä tulee arvioiden

¹¹ Yhteisömetodilla tarkoitetaan EU:n päätöksentekomenettelyä, johon osallistuvat Euroopan komissio, Euroopan parlamentti ja ministerineuvosto. Toimielinten välisen päätöksenteon tarkoituksena on varmistaa Euroopan unionin avoin, tehokas ja demokraattinen toiminta. (Europa-portaali 2002.)

mukaan muuttamaan EU:n ulkopolitiikan luonnetta pikemminkin ylikansallisesta hallitusten välisempään suuntaan, koska komissio ei ole enää ulkopolitiikan strateginen suunnittelija. Lisäksi uuden korkean edustajan vastuuvollisuus neuvostolle vahvistaa tätä uutta suuntaa edelleen. (Emt. 2, 9 & 11.) Neuvoston asemaa vaikuttaisi vahvistavan myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kabinetin sijoittaminen neuvoston sihteeristön yhteyteen (Huhta 21.10.2010).

Onkin siis selvää, että EU on melkoisen myllerryksen keskellä myös Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan. Jos sopimuksen tuli selventää unionin vallanjakoa ja turvata sen instituutioiden sulavampi yhteistoiminta, ei tämä tavoite ainakaan tällä hetkellä näytä toteutuneen. Pikemminkin unionin ulkosuhdehallinnon luominen ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan nimittäminen ovat nostaneet instituutioiden välisen kilpailun esille entistä selkeämmin. Väitänkin, että tutkittaessa interregionalismia – yhtä unionin ulkopolitiikan ulottuvuuksista tai välineistä, on perusteltua ja ajankohtaista käsitellä sitä juuri instituutioiden välisen kilpailun kautta. Siksi olenkin omassa työssäni tehnyt valinnan tutkia EU:n ja Mercosurin välistä suhdetta Aggarwalin ja Fogartyn esittelemän instituutioiden välisen kilpailun hypoteesin näkökulmasta.

Tätä valintaa tukemaan olen valinnut rationaalisen valinnan institutionalismin teorian, joka voidaan sijoittaa niin sanotun uuden institutionalismin muodostaman teoreettisen viitekehyksen sisälle. Rationaalisen valinnan teoria uskoo toimijoiden pyrkivän ajamaan omia etujaan ja kasvattamaan omaa valtaansa ja siitä haarautuva rationaalisen valinnan institutionalismi on edelleen kiinnostunut EU:n kohdalla nimenomaan sen ylikansallisista instituutioista sekä niiden toiminnallisesta vallanjaosta. Oman tutkimukseni viitekehyksenä käytän tarkemmin Mark Pollackin kehittämää toimeksiantaja-edustaja –mallia¹², joka antaa mahdollisuuden tutkia valta- ja vaikutussuhteita joko kansallisen ja ylikansallisen tason välillä tai ylikansallisen tason sisällä. Koska Aggarwalin ja Fogartyn institutionaalisen kilpailun hypoteesi on kiinnostunut nimenomaan komission ja neuvoston välisistä suhteista, tulen keskittymään tutkimuksessani te-mallin ylikansalliseen tasoon unohtamatta kuitenkaan jäsenvaltioita, niiden vaikutusvaltaa sekä moninaisuutta. Tulen työssäni tutkimaan sitä, onko komission ja neuvoston välillä valtakamppailua ja näkyykö tämä eriävinä mielipiteinä interregionalismin hyödyistä ja haitoista. Ja koska väitän, että vastaus edellä oleviin kysymyksiin on myönteinen, tutkin edelleen te-mallia hyödyntäen, miten valtakamppailu ja eriävät intressit näkyvät komission ja neuvoston käytännön toiminnassa erityisesti suhteessa unionin ja Mercosurin väliseen assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessiin.

¹² Jatkossa tulen viittaamaan toimeksiantaja-edustaja –malliin (principal-agent model) lyhenteellä te-malli.

2. Interregionalismi ja Euroopan unioni

2.1. Globaali maailma ja uusi alueellisuus

Kansallisvaltiot ovat muodostaneet modernin kansainvälispoliittisen järjestelmän perusyksikön jo useiden vuosisatojen ajan. Westfalenilainen järjestys rakentui Euroopassa mutta levisi vähitellen ympäri maailman. Tämän järjestyksen levitessä valtiot alkoivat muodostaa keskenään monimuotoisia suhteita, minkä seurauksena syntyi laajalle levinnyt moninaisten yhteistyösuhteiden verkko. Kansallisvaltiot nähtiin pitkään muuttumattomina ja horjuttamattomina maailmaa järjestävinä yksikköinä, mutta niiden asema on alettu kyseenalaistaa viimeisten vuosikymmenten aikana. Selkein tekijä tämän kyseenalaistuksen takana on globalisaation¹³ ilmiö, jonka nähdään saavuttaneen uuden tason kylmän sodan päättymisen jälkeen. (Beck 2000: 4.) Globalisaation ideologinen ydin on Söderbaumin ja Langenhoven mukaan maailmanmarkkinoiden kasvussa. Nämä markkinat tunkeutuvat ”kansallisiin” talouksiin ja dominoivat niitä. Tässä prosessissa legitimitetti, lojaalisuus, identiteetti, toimintakyky ja toisinaan jopa suvereniteetti siirtyvät joko ylös tai alas muille poliittisille yksilöille kuin valtioille. (Söderbaum & Langenhove 2005: 253-254.)

Realistit vastustavat tätä käsitystä valtioiden heikentyvästä asemasta kun taas erilaiset neoliberalismin ja institutionalismin teoriat näkevät globalisaation muokanneen kansainvälistä järjestelmää niin, että kasvanut keskinäisriippuvuus ja yhteistyö ovat synnyttäneet uusia vaikutusvaltaisia toimijayksiköjä, kuten kansainvälisiä ja transnationaaleja organisaatioita. Erityistä mielenkiintoa näiden suuntausten sisällä ovat herättäneet erilaiset alueelliset ryhmittymät, jotka ovat yleistyneet Euroopan yhteisöjen syntymisen myötä. (Rüland 2001: 3.)

Näiden alueellisten ryhmittymien yleistymisen myötä on syntynyt niin sanottu uuden alueellisuuden teoria ja ilmiö. Sillä tarkoitetaan kylmän sodan loppumisen merkkäämää moniulotteista integraatioilmiötä, joka kattaa poliittisen, taloudellisen, kulttuurisen ja sosiaalisen aspektin. Niin sanottu vanha alueellisuus taas pyrki lähinnä luomaan tietyn alueen rajojen mukaisia vapaakaupparegiimejä tai turvallisuusliittoumia¹⁴. Uusi alueellisuus eroaa vanhasta myös siinä, että

¹³ Globalisaatiolla tarkoitetaan ilmiötä, jossa talousalueet ja rajat avautuvat. Se on seurausta kauppavaihdon ja pääoman liikkeiden lisääntymisestä, ihmisten ja ajatusten liikkumisesta, tiedon, osaamisen ja tekniikoiden leviämisestä sekä sääntelyn poistamisen prosessista. (Euroopan unionin sanasto: Globalisaatio.)

¹⁴ Eräät tutkijat ovat sitä mieltä, että niin sanottu vanha alueellisuus ei ole kuollut vaan se on edelleen elinvoimainen ilmiö maailmanpolitiikassa. Edelleen esimerkiksi Afrikassa on lukuisia niin sanotuiksi alueelliseksi kauppajärjestelyiksi

nykyiset alueellisuuden projektit kumpuavat pikemminkin alueen sisältä ja ovat lähtöisin yhteiskunnan alemmilta tasoilta. Näin ollen alueellisuuden takana eivät enää ole ainoastaan valtiot vaan tärkeinä osallistujina ovat myös erilaiset organisaatiot ja liikkeet. Uuden alueellisuuden on nähty myös olevan aiempaa ulospäin suuntautuneempaa ja näin ollen sitä onkin kutsuttu myös avoimen alueellisuuden nimellä. Tämän avoimuuden on nähty olevan seurausta globaalin talouden keskinäisriippuvuudesta, alueellisten ryhmittymien siis *tulee* olla avoimempia pärjätäkseen globalisaation muokkaamassa maailmassa. (Hettne 1999: xvi-xvii.) Uuden alueellisuuden käsite onkin näin ollen liitetty tiukasti globalisaatioon. Näiden kahden voidaan nähdä olevan osa yhtä ja samaa prosessia, jota edellä mainittu keskinäisriippuvuuden kasvu sekä vapaan kaupan esteiden heikkeneminen kuvaavat (Teló 2007: 1). Uusi alueellisuus on nähty myös globalisaation manifestaationa ja näiden kahden ilmiön uskotaankin vahvistavan toisiaan (Santander 2005: 290).

Vaikka uuden alueellisuuden teoria keskittyy pitkälti alueelliseen tasoon, se ei väheksy valtioiden asemaa tai pyri osoittamaan niiden maailmanpoliittisen roolin heikkenemistä. Se kuitenkin ottaa huomioon myös valtiotason ulkopuoliset toimijat, kuten kansalaisyhteiskunnan ja erilaiset alueelliset järjestelyt luoden näin ollen kokonaisvaltaisempaa kuvaa maailmasta kuin tiukasti valtiotasoa painottavat teoriat. Toisaalta myös uuden alueellisuuden teoria voidaan Álvaro Vasconcelosin mukaan jakaa kolmeen eri tyyppiin. Näistä ensimmäinen on edellä mainitunlainen avoin alueellisuus, jota muun muassa NAFTA (North American Free Trade Agreement) edustaa. Tällaiset alueelliset järjestelyt pyrkivät toteuttamaan vapaan talouden avulla moninaisia intressejään, niin talouden, politiikan kuin kulttuurinkin saralla. Tämä avoin alueellisuus on kuitenkin Vasconcelosin mukaan epäselvä käsite, sillä se voi alueesta toiseen merkitä hyvinkin eri asioita. Toinen uuden alueellisuuden tyyppi on subregionalismi, jolla tarkoitetaan lähinnä subregionaalista yhteistyötä. Kolmas tyyppi on erityisesti Euroopan unionin edustama syvä integraatio, joka ohittaa ensimmäisen tyyppin tason muuttaessaan siihen kuuluvien valtioiden keskinäisiä suhteita, luodessaan näille yhteisen äänen sekä lopulta synnyttäessään järjestelylle omat ylikansalliset instituutiot. (Vasconcelos 2007: 165-166.) Näin ollen kaksi ensimmäistä uuden alueellisuuden tyyppiä toimivat haastamatta valtioiden asemaa, kun taas kolmas siirtää valtaa vähitellen pois valtiolta kohti ylikansallista tasoa. Tämä kolmas taso sopii kuitenkin tällä hetkellä kuvaamaan vain muutamaa alueellista järjestelyä.

(regional trade agreement – RTA) kutsuttuja ryhmittymiä, joiden tavoitteet rajoittuvat vanhalle alueellisuudelle tyypillisiin talouteen ja turvallisuuteen kiteytyviin pyrkimyksiin (Söderbaum & Langenhove 2005: 255).

2.2. Interregionalismin teoriaa ja empiriaa

Alueellistumista tutkivat teoriat ovat pitkään keskittyneet lähinnä vain kyseessä olevien alueiden sisäisiin tekijöihin ja toimintaan. On kuitenkin huomioitava, että alueet rakentuvat myös sen mukaan, miten ne suhtautuvat ja ovat yhteydessä muuhun maailmaan. Näin ollen alueiden ulkopuoliset tekijät, kuten suurvallat ja toiset alueelliset ryhmittymät saattavat vaikuttaa suurestikin alueen kehitykseen ja toimintaan¹⁵. (Hänggi 2000: 2.) Tätä alueellisten ryhmittymien ja niiden ulkopuolisten toimijoiden suhdetta on viime aikoina pyritty tutkimaan interregionalistisen tutkimusotteen sisällä. Tutkimus on keskittynyt pääasiassa Yhdysvaltojen, Euroopan unionin sekä Itä-Aasian muodostaman taloudellisten ytimien kolminaisuuden eli niin sanotun triadin¹⁶ ympärille. Tällöin tutkimuksen kohteena ovat olleet triadin keskinäiset suhteet sekä sen suhteet muun maailman kanssa. Vähemmän mielenkiintoa ovat herättäneet triadin ulkopuolisten ryhmittymien keskinäiset suhteet niiden usein suppeamman mittakaavan, käsiteltävien asiakysymysten pienemmän määrän sekä heikomman institutionaalisen rakenteen vuoksi. (Rüland 2002: 2-3.)

Interregionalismi ei pitkään kiinnostanut kansainvälisen politiikan tutkijoita, sillä kylmän sodan kaksinapaisuus ei jättänyt erityisemmin tilaa liittolaissuhteiden ulkopuolisille yhteyksille ja rajoittui lähinnä Euroopan yhteisöjen käymään dialogiin toisten alueellisten ryhmittymien kanssa. Kylmän sodan päätyttyä ja uuden alueellisuuden ilmiön levitessä alueellisten ryhmittymien väliset suhteet ovat yleistyneet myös EU:n ulkopuolella ja näin ollen herättäneet mielenkiintoa muuallakin kuin EU-tutkimuksessa. (Hänggi 2000: 1-2.) Kansainvälisen politiikan keskeiset tutkimussuuntaukset kuten realismi, liberaali institutionalismi ja sosiaalinen konstruktivismi ovat pyrkineet luomaan oman käsityksensä interregionalismin ilmiöstä painottaen kukin itselleen sopivia piirteitä. Näin ollen liberaali institutionalismi on nähnyt interregionalismin keinona hallita jatkuvasti laajenevia globaalisen maailman vuorovaikutussuhteita, kun taas neorealismien mukaan interregionalismin taustalla on valtioiden ja alueellisten ryhmittymien tarve tasapainottaa toisten alueiden integraatiota ja interregionalistisia suhteita (Emt. 12). Sosiaalinen konstruktivismi sen sijaan katsoo interregionalismia täysin toisesta näkökulmasta nähden sen keinona edesauttaa alueellisen identiteettien muodostumista pakottamalla nämä yhteisten kantojen ja toimintatapojen muodostamiseen ja toisaalta tarkentamalla eroja vastapuoleen (Rüland 2001: 8-9). Nämä tutkimussuuntaukset näkevät interregionalismin siis lähinnä tietoisesti valittuna ja toteutettuna

¹⁵ Hänggin mukaan esimerkiksi kylmän sodan aikana Yhdysvallat toimi positiivisena ulkoisena tekijänä Länsi-Euroopan integraatiolle kun taas Neuvostoliiton muodostama näennäinen uhka voidaan nähdä negatiivisena ulkoisena tekijänä (Hänggi 2000: 2).

¹⁶ Alkuperäisessä triadin käsitteessä Itä-Aasian sijaan puhuttiin Japanista. Myös Yhdysvaltojen sijasta voidaan puhua laajemmin koko Pohjois-Amerikasta.

strategiana, kun Hardacre ja Smith (2009: 169) taas muistuttavat, että interregionalismissa voi olla kyse myös pelkästään alueellisten ryhmittymien luonnollisista kohtaamisista eri areenoilla.

Interregionalismiin kohdistuva tutkimus on pyrkinyt luomaan ilmiöstä täydellisemmän kuvan erilaisten empiiristen kategorisointien avulla. Kuten jo johdannossa määrittelin, kyseessä on puhtaasti interregionaalinen sopimus silloin, kun se virallisesti sitoo kaksi vapaakauppa-aluetta tai tulliunionia toisiinsa. Tämän ”puhtaan interregionalismin” lisäksi Hänggi nostaa esille kaksi muuta interregionalismin muotoa: bi- ja transregionalismin sekä niin sanotut hybridimuodot. Bi- ja transregionalismilla tarkoitetaan moninaisia järjestelyjä, joissa kuitenkin ei ole mukana yhtäkään virallista alueellista ryhmittymää vaan pikemminkin osia niistä. Esimerkki tällaisesta järjestelystä on APEC, jolla on 21 jäsenmaata Tyynen valtameren ympäriltä, niin että 15 on Itä-Aasian, kolme Pohjois-Amerikan ja kaksi Etelä-Amerikan maita. Käsite kuitenkin pätee kaikissa alueiden välisissä yhteyksissä, esimerkiksi ei-kansallisten organisaatioiden välisessä yhteistyössä. Hybrideillä sen sijaan tarkoitetaan alueellisen ryhmittymän sekä yksittäisen valtion välisiä suhteita. Erityisesti silloin kuin näillä yksittäisillä valtioilla on dominoiva asema omalla alueellaan, voi järjestely muistuttaa varsinaista interregionalismia. (Hänggi 2000: 3-8.)

Taulukko 2. Esimerkkejä kustakin interregionalismin muodosta.

Puhdas interregionalismi	Hybridi-interregionalismi	Biregionaaliset tai transregionaaliset järjestelyt
EU - Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)	EU – Yhdysvallat	Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)
EU-Mercosur	ASEAN- Kiina	Free Trade Area of the Americas (FTAA) ¹⁷
The Closer Economic Relations Agreement (CER) ¹⁸ - Rio-ryhmä	European Free Trade Association (EFTA) – Meksiko	EU-Afrikka huippukokous

Interregionalismi (riippumatta sen viime käden tavoitteesta) on aina perustavanlaatuisesti yhteistyölähtöistä, niin että sen tarkoituksena on tuoda vapaaehtoisten neuvottelujen ja

¹⁷ Ehdotus Amerikkojen vapaakauppa-alueesta tehtiin vuonna 1994 mutta neuvottelut ovat pysähtyneet erinäisistä syistä. Näistä keskeisimpien joukossa ovat erimielisyydet vapaakauppa-alueen luovan sopimuksen sisällöstä Yhdysvaltojen ja Etelä-Amerikan tärkeimpien talousmaiden, erityisesti Brasilian välillä. (Wrobel 1998: 548, 557.)

¹⁸ CER on vuonna 1983 Australian ja Uuden Seelannin välille solmittu vapaakauppasopimus (Australian High Commission).

molemminpuolisen sopimuksen kautta hyötyjä molemmille osapuolille. Se, kuinka nämä hyödyt jakaantuvat ja kuinka ne vaikuttavat kolmansiin osapuoliin vaihtelee tapauksesta toiseen. (Aggarwal & Fogarty 2004: 5.) On selvää, että interregionaalisen suhteen muotoon ja erityispiirteisiin vaikuttavat molemmat osapuolet ja niiden ominaispiirteet. Tällöin Aggarwalin ja Fogartyn neljää hypoteesia voidaan soveltaa molempiin osapuoliin. Eli esimerkiksi EU:n ja Mercosurin välisen suhteen muodostumisessa on otettava huomioon molempien osapuolten taustalla toimivat intressiryhmät, niiden sisäinen institutionaalinen kilpailu ja jäsenmaat, kansainväliset systeemiset funktiot sekä tarve alueellisen identiteetin muodostumiseen. On kuitenkin huomioitava, että molempien osapuolten kohdalla kunkin hypoteesin merkitys vaihtelee eikä tuloksia voida siis yleistää. Toisaalta suhteen muotoutumiseen ja hyötyjen jakaantumiseen vaikuttaa luonnollisesti myös osapuolten valtasapaino, eli se kuinka toinen osapuoli mahdollisesti voi dominoida toista muodostettaessa sopimuksia. (Emt. 16.)

2.3. Euroopan unioni interregionalismin keskiössä

Euroopan yhteisö ja myöhemmin EU ovat interregionalismin ilmiön alusta asti olleet sen keskiössä, sillä pitkään interregionalismi käsitti lähes ainoastaan EY:n muodostamia sopimuksia muiden alueellisten ryhmittymien kanssa (Doidge 2007: 229). Vaikka nykyään interregionalismi ei enää rajoitu ainoastaan EU:n ympärille, on se kuitenkin edelleen ilmiön tietynlainen edelläkävijä ja malliesimerkki. Unioni on muodostanut suhteita lähes jokaisen maailman maan ja alueellisen ryhmittymän kanssa ja sen nähdään olevan interregionalististen suhteiden napa (Söderbaum & Langenhove 2005: 250-251).

Euroopan unionin voidaan nähdä olevan interregionalismin keskiössä myös siksi, että se on uuden alueellisuuden tunnetuin ja keskeisin tuotos. Mikään muu alueellinen projekti ei ole edennyt niin pitkälle kuin EU:n integraatio. Vaikka uusi alueellisuus ja interregionalismi onkin nähty periaatteessa kahtena erillisenä ilmiönä, ei niitä voida täysin erottaa toisistaan. Näin ollen uuden alueellisuuden ilmiön keskiössä oleminen johtaa melko luonnollisesti myös merkittävään asemaan interregionalismissa. Lisäksi se, että EU:sta on muodostunut interregionalististen suhteiden napa vahvistaa unionin omaa alueellista ideologiaa. Toisaalta alueellisten ja interregionaalisten prosessien promootio ei vain oikeuta ja vahvista EU:n omaa olemassaoloa ja tehokkuutta vaan myös legitimoit toisten alueiden alueellistumista. Tämän puolestaan nähdään edistävän alueellistumista ja interregionalismia maailmanlaajuisesti. (Söderbaum & Langenhove 2005: 251.) Näin ollen vaikka ovatkin erillisiä ilmiöitä, vahvistavat uusi alueellisuus ja interregionalismi toisiaan ainakin katsottaessa Euroopan unionia.

Voidaan siis nähdä, että interregionalismista on muodostunut EU:lle toimintaideologian ohella myös väline, jonka avulla se pyrkii legitimoimaan ja vahvistamaan omaa toimijuuttaan. Lisäksi se on osoittautunut käyttökelpoiseksi instrumentiksi edistettäessä unionille keskeisiä arvoja, kuten vapautta, demokratiaa ja vapaata kauppaa. Kyseiset arvot pyritään sitomaan EU:n interregionalistisiin sopimuksiin, kuten myös mahdollisesti erilaiset aloitteet ja ehdot. (Söderbaum, Stålgren & Langenhove 2005: 376.) Tätä välineellisyyden ajatusta tukee se, että interregionalismi pohjaa pitkälti juuri niihin kahteen vallan lähteeseen, jotka EU:lla on – taloudelliseen ja normatiiviseen valtaan. Näin ollen interregionalismi on antanut unionille uudenlaisen mahdollisuuden toimia kansainvälispoliittisella areenalla ja nousta siellä esiin muunakin kuin vain yhtenä toimijana muiden joukossa. Lisäksi se on tehnyt mahdolliseksi sen, että EU voi käyttää kauppapolitiikkaansa edistämään omia kansainvälispoliittisia ”pelisääntöjään” eli kaupan ja demokratian yhdistelmää Yhdysvaltojen kaupan ja sotilaallisuuden mallin sijaan. Näin ollen interregionalismi auttaa unionia hyödyntämään omia vahvuuksiaan – se voi käyttää taloudellista vahvuuttaan ja haluttua kauppakumppanuuttaan keinona vahvistaa ja edistää omia arvojaan ja intressejään ympäri maailmaa. (Aggarwal & Fogarty 2004: 231.) Interregionalismi on siis antanut EU:lle mahdollisuuden ainakin osittain kiertää ”poliittisen kääpiön” aseman maailmanpolitiikassa. Käyttämällä taloutta hyväkseen se on päässyt entistä enemmän vaikuttamaan myös kansainväliseen politiikkaan ja näin toisaalta taas vahvistanut muiden käsitystä siitä poliittisena toimijana.

On huomioitava, että EU:n ulkosuhteiden muoto riippuu paljolti toisesta osapuolesta. Interregionalistinen politiikka on ollut EU:n toimintatapa suhteessa erityisesti Latinalaiseen Amerikkaan, Aasiaan ja Afrikkaan. Sen sijaan suhteet unionin naapurimaihin sekä Pohjois-Amerikkaan ovat muotoutuneet täysin eri tavalla. (Söderbaum, Stålgren & Langenhove 2005: 366.) Unionin tapana on ollut vaatia alueellisen ryhmittymän kanssa neuvottelua ensin mainituilla kolmella maantieteellisellä alueella eikä se pitkään aikaan suostunut toimimaan bilateraalisti esimerkiksi Mercosurin jäsenmaiden Brasilian, Argentiinan, Uruguayn ja Paraguayn kanssa¹⁹. Näin ollen EU on samalla vahvistanut muiden alueellisten ryhmittymien koheesiota ja niiden institutionaalisten rakenteiden kehittymistä sekä toisaalta uuden alueellisuuden ja interregionalismin

¹⁹ Tämä kahdenvälisen suhteiden välttäminen on edelleen nähtävissä erityisesti Paraguayn ja Uruguayn kohdalla. Komission kansainvälisen kaupan internet-sivuilla viitataan näihin nimenomaan Mercosurin kautta ja kahdenväliset suhteet näyttävät olevan melko mitättömät. Sen sijaan Argentiinan ja erityisesti merkittävästi kasvavan Brasilian talousmahdin kanssa kahdenväliset suhteet kulkevat Mercosurin rinnalla ja jälkimmäisten neuvottelujen ollessa ajoittain pysähdyksissä, korostuvat kahdenväliset suhteet entisestään. (European Commission 2010c.) Voidaankin nähdä, että Brasilia on EU:lle niin tärkeä talousalue, ettei sitä voida jättää takkuavien interregionaalisten suhteiden varaan.

ilmiöitä. (Aggarwal & Fogarty 2004: 211.) Unionin interregionalistinen politiikka on kattanut suhteet edellä mainittujen alueiden lähes kaikkiin alueellisiin ryhmittymiin ja suhteet ovat vähitellen monipuolistuneet käsittämään talouden lisäksi myös poliittisia, kulttuurisia ja sosiaalisia аспекteja. Eri aspektien painotus on riippunut pitkälti toisesta osapuolesta, mikä osoittaa interregionalismin kyvyn mukautua eri tilanteisiin. Suhteen muotoutumiseen vaikuttavat esimerkiksi toisen osapuolen alueellisen ryhmittymän yhtenäisyys, institutionaalinen taso sekä tietysti alueen erityispiirteet ja heikkoudet. (Söderbaum, Stålgren & Langenhove 2005: 367.)

Vaikka interregionalismista onkin tullut EU:n keskeinen ulkopoliittikan väline, on unioni valinnut täysin toisenlaisen ulkopoliittisen mallin suhteessa sen lähialueisiin, naapurimaihin sekä Pohjois-Amerikkaan. Voidaankin todeta, että interregionalistista suhdetta näihin alueisiin *ei ole*. Huolimatta Pohjois-Amerikan NAFTA:sta, EU on muodostanut lähinnä kahdenväliset suhteet kaikkiin sen kolmeen jäsenmaahan. Aggarwalin ja Fogartyn mukaan syynä tähän on vähäinen interregionalismin tarve. EU:n ja Pohjois-Amerikan maiden keskinäiset taloussuhteet ovat toimineet hyvin myös kahdenvälisesti ja multilateraalisti, joten NAFTA-suhteen vahvistamiselle ei ole ollut tarvetta. Toisaalta erityisesti Yhdysvalloista on muodostunut unionille hyödyllinen mittari sen omassa taloudellisessa kilpailukyvyssä ja maailmanpoliittisessa asemassa. Näin ollen EU:n voidaan katsoa tällä hetkellä tarvitsevan Yhdysvaltoja eräänlaisena toisena, jonka kautta unioni pystyy vahvistamaan omaa poliittista ja institutionaalista identiteettiään. Niinpä Aggarwalin ja Fogartyn mukaan vahva interregionaalinen regiimi EU:n ja Pohjois-Amerikan välillä on erittäin epätodennäköinen niin kauan kun EU tarvitsee tällaista Yhdysvaltojen edustamaa vastavoimaa oman toimijuutensa vahvistamiseksi. (Aggarwal & Fogarty 2004: 219-221.) Toisaalta on huomioitava, että Yhdysvaltojen ja EU:n suhde sekä sen muoto eivät luonnollisesti riipu ainoastaan unionista ja sen intresseistä vaan myös Yhdysvalloilla on oma painava sanansa sanottavakseen tässä. Voidaankin siis todeta, että EU:n suhteet muiden kanssa riippuvat myös toisen osapuolen kiinnostuksesta toimia alueellisen ryhmittymän kautta.

Itä-Euroopan valtioiden kanssa EU on myös omaksunut kahdenvälisen ulkopoliittisen mallin. Se on muodostanut erillisiä lähentymis- ja jäsenyys sopimuksia naapuri- ja lähivaltioiden kanssa ja pikemminkin kieltäytynyt alueellisista neuvotteluista niiden vaatimisen sijaan. Syynä tähän on nähty pitkälti se, että kyseiset maat edustavat mahdollisia unionin tulevia jäsenmaita ja EU on pyrkinyt vaikuttamaan niihin paljon vahvemmin ja laaja-alaisemmin kuin mihin interregionalismi antaa mahdollisuuden. Kahdenvälisten suhteiden kautta EU on pystynyt antamaan enemmän etuuksia niille valtioille, jotka ovat kehityksessään toisia edellä ja toisaalta varmistamaan erityisesti

naapurivaltioidensa (ja potentiaalisten tulevien jäsenvaltioidensa) sisäisen tasapainon vahvistaen näin ollen omaa turvallisuuttaan. (Smith 2005: 350-351.) Yksittäisten valtioiden voidaan nähdä olevan vaikutusalttiimpia ja tietyllä tapaa heikompia kuin valtioryhmittymien, mikä on vahvistanut unionin neuvotteluasemaa. Toisaalta nämä neuvottelut sisältävät myös turvallisuus- ja identiteettiaspektin, joita ei interregionalismiin ole sisällytetty. (Aggarwal & Fogarty 2004: 218-219.) Näin ollen kyse on tietyllä tapaa myös EU:lle läheisemmistä ja ”aremmista” asioista kuin interregionalismin useimmiten *toiseen osapuoleen* kohdistuvat osa-alueet. On myös muistettava, että Itä-Euroopan maat eivät ole itsekään kokeneet muodostavansa yksittäistä ryhmää ja näin ollen ne eivät ole siis vaatineetkaan alueiden välisiä neuvotteluja vaan pikemminkin kieltäytyneet niistä niissä harvoissa tapauksissa kun unioni tällaista on ehdottanut (Smith 2005: 360).²⁰

2.4. Aggarwalin ja Fogartyn hypoteesit EU:n interregionalismissa

Interregionalismiin keskittyvän tutkimuksen tuoreudesta huolimatta pyrkimyksiä interregionalismin ilmiön ja yksittäisten interregionalististen suhteiden ymmärtämiseksi on muodostunut entistä enemmän. Tämän työn taustalla olevat Aggarwalin ja Fogartyn neljä hypoteesia perustuvat kukin erilaisiin teoreettisiin lähtökohtiin. Ensimmäinen intressiryhmien kautta ymmärrystä hakeva hypoteesi on pluralistinen, yhteiskunnan ja erilaisten intressien moninaisuuden ymmärtävä näkökulma. Se kiteytyy käsitteiden *intressi* ja *preferenssi* ympärille pyrkien luomaan niiden avulla ymmärrystä laajemmasta ilmiöstä, kuten interregionalismista. Hypoteesin mukaan EU:n kauppapolitiikka toimii erilaisten yhteiskunnallisten intressien kilpailukenttänä. Intressiryhmät valitsevat sellaisia toimintastrategioita, joiden avulla niiden preferenssien saavuttaminen on todennäköisintä. (Aggarwal & Fogarty 2004: 7.) Onkin selvää, että EU:n kauppapoliittiset suhteet toisten alueiden kuten Mercosurin kanssa aiheuttavat joillekin intressiryhmille voittoa ja toisille tappiota. Erityisesti Mercosur-suhteessa keskeisellä sijalla ovat maatalous- ja teollisuusryhmät, sillä Brasilia ja Argentiina ovat erittäin kilpailukykyisiä näillä aloilla. Voidaan siis olettaa, että näiden alojen intressiryhmät todennäköisesti vastustavat kaupan vapauttamista. Sen sijaan monet kehittyneemmät ja kansainvälisesti kilpailukykyisemmät sektorit kannattavat suhteen syventämistä huomattavasti vahvemmin. (Faust 2004: 42.) Näin ollen tämän hypoteesin perusteella

²⁰ On kuitenkin huomattava, että EU on kuitenkin myös pyrkinyt edistämään rajojensa ulkopuolista subregionaalista yhteistyötä nähdessään tämän edistävän sen omaa turvallisuutta. Tällainen tapaus on ollut esimerkiksi Balkanin alue, jossa unioni on katsonut alueellisen yhteistyön olevan mahdollisuus ylittää alueen sisäisiä ristiriitoja. Toisaalta eurooppalaisen alueellisen yhteistyön on nähty olevan keino ylläpitää suhteita laajentuvan unionin ja sen ulkopuolelle jäävien maiden kesken. Yhteistyön koetaan kehittävä eurooppalaisten valtioiden välistä tasapainoa ja näin ollen pienentävän laajentumisen aiheuttamien konfliktien mahdollisuutta uusien jäsenmaiden ja ulkopuolelle jäävien välillä. Nämä alueelliset yhteistyöprojektit eivät kuitenkaan missään vaiheessa ole siirtäneet keskiötä pois kahdenvälisistä suhteista EU:n ja yksittäisten Itä-Euroopan maiden välillä. (Smith 2005: 353-354.)

interregionaalinen suhde Mercosurin kanssa muotoutuu pitkälti sen mukaisesti, mitkä intressiryhmät ovat voimakkaimpia ja pystyvät lobbaamaan päätöksentekijöitä parhaiten.

Toinen, instituutioiden välistä kilpailua tutkiva hypoteesi painottaa luonnollisesti instituutioiden roolia kansainvälisessä järjestelmässä ja interregionalismissa. Sen taustalla voidaan nähdä erilaisia institutionalistisen teorian muotoja, joiden mukaan instituutiot luovat normeja ja sääntöjä rajoittamaan ja ohjaamaan valtioiden sekä muiden toimijoiden käyttäytymistä. Interregionalismi luo uuden instituutiotason kansainväliseen järjestelmään ja on näin ollen mukana luomassa keskinäisriippuvaisempaa ja tasapainoa tavoittelevaa maailmaa. Se voi myös ohjata dominoivia valtoja kohti suurempaa yhteistyötä ja multilateralistisia toimintaperiaatteita. (Rüland 2001: 7.) Hypoteesin mukaan EU:n ylikansalliset instituutiot (komissio, parlamentti, neuvosto ja jopa Euroopan unionin tuomioistuin) eivät vain seuraa yksityisiä intressiryhmiä, vaan niillä on myös omia poliittisia agendojaan, joita ne pyrkivät ajamaan. Faustin (2004: 42) mukaan erityisesti komissio on pyrkinyt neuvostoa aktiivisemmin ajamaan kaupan vapauttamista, sillä tämä tarjoaisi sille lisää byrokraattisia mahdollisuuksia ja toisaalta antaisi sille mahdollisuuden ajaa omien intressiensä mukaista unionin sisäistä kehitysagenda. Toisaalta protektionistiset intressit ovat perinteisesti löytäneet paremman kaikupohjan neuvostosta, joka ei mielellään suostu kasvattamaan komission valtaa ja joka lisäksi on suorassa yhteydessä intressiryhmiin, jotka kansallisten vaalien kautta voivat osoittaa tyytymättömyytensä neuvoston päätöksiin.

Näin ollen ensimmäisen ja toisen hypoteesin välillä voidaankin nähdä olevan tiivis suhde, sillä vaikka toinen hypoteesi painottaakin EU:n instituutioiden omaa tahtoa ja intressejä, eivät ne koskaan ole täysin irrallisia intressiryhmistä²¹. Intressiryhmien institutionaalisesti kehittynein pyrkimys vaikuttaa unionin instituutioihin on assosiaatiosopimuksen solmimista kannattavien ryhmien yhdessä muodostama Mercosur European Union Business Forum (MEBF), joka kokoaa yhteen merkittäviä, vapaakauppaa puolustavia taloudellisia johtajia. (Faust 2002: 15.) Foorumi on pyrkinyt edistämään Mercosurin ja unionin välisiä neuvotteluja luomalla vuodesta 1999 keskustelufoorumia näiden alueiden liike-elämän edustajille ja poliittisille johtajille sekä tarjoamalla näille neuvottelujen etenemiselle keskeistä teknistä tietotaitoa. (Mercosur European Union Business Forum.) Faustin mukaan komissio onkin hyödyntänyt MEBF:n kaltaisia

²¹ Onkin selvää, että EU:n instituutiot eivät toimi tyhjiössä, vaan niiden toimintaan ja intresseihin vaikuttavat monet tekijät, muun muassa ensimmäisen hypoteesin intressiryhmät, kolmannen hypoteesin kansainväliset systeemiset tekijät sekä instituutioiden ja unionin identiteetti.

assosiaatiosopimusta kannattavia ryhmittymiä päästään ne mukaan päätöksentekoprosesseihin sulkemalla samalla sopimusta vastustavia ryhmiä prosessien ulkopuolelle (Faust 2002: 15).

Kolmas hypoteesi pyrkii selittämään interregionalismia kansainvälisten systeemisten tekijöiden avulla. Sen voidaan nähdä olevan pitkälti realistiseen koulukuntaan pohjautuva, vallan tavoitteluun ja peliteoreettiseen vastapuolen toimien tasapainottamiseen kiteytyvä näkemys interregionalismista. Tällöin trans- ja interregionaaliset suhteet voidaan nähdä alueellisten toimijoiden liittolaisuhteina, joiden avulla tasapainotetaan ja pyritään dominoimaan toisia toimijoita. Erityisesti triadin osapuolet harjoittavat keskinäistä tasapainottamista ja toisaalta sen ulkopuoliset toimijat saavat mahdollisuuden hyötyä niiden uudesta keskeisemmästä asemasta maailmanpolitiikassa ja –taloudessa. (Rüland 2001: 6.) Myös EU kollektiivisena toimijana on olennaisesti osa kansainvälistä kontekstia, joka vaatii kollektiivista toimintaa kollektiivisten haasteiden kohtaamiseksi. Tällöin EU:n kauppastrategia Mercosuria kohtaan voidaan tulkita vastauksena Yhdysvaltojen vaikutusvallalle Etelä-Amerikassa. Kyseessä ei Faustin mukaan kuitenkaan ole ainoastaan USA:n haastaminen Mercosurin markkina-alueen dominoinnissa. Ajamalla näkemyksiään alueellistumisesta ja interregionalismista ja tukemalla esimerkiksi juuri Mercosurin instituutioiden kehittymistä on olennaisesti yhteydessä EU:n normatiivisiin käsityksiin siitä, minkälaiseksi uuden maailmanjärjestyksen tulisi muotoutua. (Faust 2004: 43.)

Hypoteesi eurooppalaisen identiteetin tarpeesta kytkeytyy olennaisesti sosiaaliseen konstruktivismiin. Hypoteesin mukaan kansainvälinen kauppa tapahtuu sosiaalisessa kontekstissa, joka sekä luo että luodaan toimijoiden identiteettien ja toimien kautta. Sen mukaan unionin kauppastrategioita määrittää jatkuva tarve muodostaa eurooppalainen identiteetti unionin kansalaisten tasolla. Euroopan eliitit pyrkivät hypoteesin mukaan edistämään sellaisia strategioita, jotka saattavat auttaa luomaan käsityksiä pan-eurooppalaisista intresseistä sekä identiteetistä. Toisaalta interregionalismin nähdään edistävän identiteettien rakennusta yhteisten arvojen ja toimintatapojen määrittämisen pakolla. Tällöin eurooppalaisen kauppapolitiikan jaetut arvot ja normit ”valuvat” alas EU:n kansalaisille, jotka sitten tunnistavat ja kenties sisäistävät nämä jaetut arvot ja normit omaan identiteettiinsä. Tämä taas mitä luultavimmin vahvistaisi EU:n ulkopoliittista toimijuutta, jolloin identiteetti toimisi sekä itseisarvona että välineenä. Toisaalta myös EU:n uskottava ja toimintakykyinen ulkoinen rooli voi osaltaan vahvistaa eurooppalaista identiteettiä, jolloin syntyy tietynlainen vahvistamisen kehä. (Aggarwal & Fogarty 2004: 15.)

Kuten Aggarwal ja Fogarty itse toteavat, tuskin yksikään hypoteesi itsessään muodostaa täydellistä kuvaa interregionalismin ilmiöstä tai yksittäisestä tapauksesta. Pikemminkin kyse on kaikkien neljän hypoteesin summasta, niin että riippuen tapauksesta niiden keskinäinen painoarvo vain vaihtelee. Tämän työn tarkoituksena on selvittää, voidaanko institutionaalisen kilpailun hypoteesilla selittää unionin ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessin vaiheet tai osia niistä. Näen, että samalla kun pyrin aineistoni avulla löytämään vastauksen tähän, saan myös jonkinlaisen käsityksen siitä, minkälaisessa asemassa muut hypoteesit tässä tapauksessa ovat. Näin ollen jos osoittautuu, että toinen hypoteesi ei erityisen hyvin sovi Mercosur suhteen selittäjäksi, pystyn esittämään perustellun alustavan näkemyksen siitä, mikä hypoteesi selitykseen pystyy paremmin.

3. Uusi institutionalismi

Käsite 'uusi institutionalismi' luo oletuksen siitä, että on olemassa myös 'vanha institutionalismi' ja että uusi versio eroaa vanhasta selkeästi. Vanhan institutionalismin juuret voidaan nähdä jo antiikissa, jossa pohdittiin ihmiskäyttäytymistä muokkaavien hallintainstituutioiden luonnetta. Tieteenalan varsinainen lähtökohta on kuitenkin 1800-luvun lopulla, jolloin politiikan tutkimus alkoi kehittyä. Sen keskeisimmät tutkimuskohteet olivat tuolloin institutionaalisia ja normatiivisia²². Tutkimukselle ominaista normatiivisen ulottuvuuden lisäksi oli muun muassa rakenteen käsitteen painottaminen, niin että sen nähtiin määrittävän ihmiskäyttäytymistä sekä historian ja historiallisen kehityksen merkityksen korostaminen. (Peters 2005: 3-11.)

Behavioralistinen tutkimus 1950-1960 -luvuilla tuomitsi yhteiskuntatieteellisen instituutiotutkimuksen liian kapea-alaisena, epätieteellisenä ja -teoreettisena. Se oli keskittynyt hallitusten ja lainsäädännön virallisiin rakenteisiin ja epäonnistunut selittämään politiikan ja vallan käytäntöjä. Behavioralistit sen sijaan näkivät instituutiot tyhjinä kuorina, jotka yksilölliset roolit ja arvot täyttivät. (Shepsle 1989: 133.) Näin ollen instituutioita mielenkiintoisempaa oli tutkia poliittisia toimijoita ja institutionaalinen tutkimus olikin vähäistä aina 1980-luvulle asti, jolloin niin sanottu uusi institutionalismi syntyi osittain behavioralismin kritiikistä. Sen mukaan instituutioilla on väliä ja ne voivat luoda omia intressejään, agendojaan ja toimia suhteellisen itsenäisinä niitä

²² Tällaisia tutkimuskohteita olivat muun muassa hallinnan muodolliset ulottuvuudet, kuten lait ja toisaalta normatiivisena ulottuvuutena se, minkälainen institutionalismi toimisi todellisuudessa parhaiten. Tutkimuksen tavoite oli palvella valtiota. (Peters 2005: 4.)

muodollisesti kontrolloivista poliittisista toimijoista huolimatta²³. (Peterson & Shackleton 2006: 4-5.) Instituutiot muokkaavat poliittista toimintaa ja seurauksia, eivätkä vain heijastele erilaisten yksikköjen välistä sosiaalista toimintaa ja kilpailua (Aspinwall & Schneider 1997: 4).

Instituutiot määritellään politiikan tutkimuksessa usein käsitteen arkikäyttöä laajemmassa muodossa niin, että sillä voidaan tarkoittaa lähes mitä tahansa parlamenttien kaltaisista organisaatioista hyvin löyhiin käsitteisiin kuten yhteiskuntaluokkiin asti. Institutionaalisen viitekehyksen sisällä niillä tarkoitetaan yleisesti sovittuja virallisia ja epävirallisia normeja, jotka rajoittavat ja toisaalta mahdollistavat poliittisia toimijoita. (Peterson & Shackleton 2006: 3., Peters 2005: 29.) Määritelmiä instituutioista on kuitenkin yhtä monta, kuin on teoreettista näkemystäkin, mikä pätee myös uuteen institutionalismiin. Sen luoman sateenvarjon sisällä on kuitenkin yhteisymmärrys siitä, että instituutioilla on merkitystä: niillä on selkeästi määriteltävissä olevia vaikutuksia poliittiseen elämään. Sen sijaan käsitys siitä, minkälaisia nämä vaikutukset ovat, vaihtelee näkökulmasta toiseen. (Risse 2002: 597.)

Uusi institutionalismi on enemmänkin näkökulma politiikkaan kuin kehittynyt teoria. Se ei myöskään ole yksi yhtenäinen näkökulma, vaan useat tutkijat ovat jakaneet sen erilaisiksi alateorioiksi (Peters 2005: 19). Näistä käytetyin on Hallin ja Taylorin malli, joka jakaa uuden institutionalismin kolmeen osaan: historialliseen, sosiologiseen sekä rationaalisen valinnan institutionalismiin (Hall & Taylor 1996: 936-).

Historiallinen institutionalismi tutkii EU-tutkimuksen saralla sitä, kuinka EU:n hallinta on kehittynyt ajan myötä. Se korostaa institutionaalisten normien merkitystä, esimerkiksi ministerineuvoston pyrkimystä etsiä yksimielisyyttä niissäkin päätöksissä, joissa suhteellisen enemmistön saavuttaminen riittäisi. Tällaiset normit voivat rajoittaa poliittista päätöksentekoa ja luoda tietynlaista polkuriippuvuutta²⁴, jolloin poliittiset päätökset voivat rajoittaa tulevaa poliittista toimintaa. Historiallinen institutionalismi (kuten neofunktionalismi) edellyttää Euroopan integraation tutkimista historiallisena prosessina, jossa tämän päivän päätökset tehdään usein miettimättä huomisen seurauksia. Näin jäsenmaiden hallitukset voivat ”lukittua” sellaisille poluille, joissa EU:n instituutioista muodostuukin pitkäaikaisten poliittisten prosessien hallitsijoita eikä vain jäsenmaiden passiivisia työkaluja. (Peterson & Shackleton 2006: 6.) Institutionaalinen muutos on

²³ Käsitys siitä, kuinka itsenäisesti instituutiot voivat toimia vaihtelee institutionalismin muodosta riippuen, niin että rationaalisen valinnan institutionalismi näkee itsenäisyyden rajoitetumpana kuin sosiologinen institutionalismi.

²⁴ Polkuriippuvuudella (path dependency) tarkoitetaan sitä, että mitä pidemmällä tietyllä polulla ollaan, sitä hankalampi siltä on siirtyä toiselle. Tämä voi johtaa yllä mainittuun lukittumiseen. (Gorges 2001: 138.)

siis hankalaa ja suuria muutoksia voikin tapahtua vain ”kriittisinä ajankohtina”, käsite, jota historiallinen institutionalismi ei Gorgesin (2001: 138) mukaan ole kunnolla kyennyt määrittelemään.

Sosiologinen institutionalismi²⁵ asettaa historiallista institutionalismia enemmän painoa normeille, konventioille ja ideoille. Se jakaa keskeisiä analyttisiä oletuksia konstruktivistisen teorian kanssa, esimerkiksi siitä, että preferenssit EU:n poliittisissa debaateissa rakentuvat sosiaalisen interaktion kautta vähintäänkin yhtä usein (tai jopa useammin) kuin mitä ne ovat ennalta määriteltyjä. Sen mukaan kansainväliset instituutiot on nähtävä sosiaalisina rakenteina, jotka vaikuttavat syvästi toimijoihin: ei vain rajoittaen niiden käyttäytymistä ja strategioita vaan myös luomalla nämä toimijat määrittelemällä heidän identiteettinsä ja intressinsä. Toisaalta sosiologinen institutionalismi näkee toimijat ja instituutiot toisiaan vahvistavina niin, että esimerkiksi valtiot toimijoina ja suvereeniteetti instituutiona eivät ole olemassa ilman toisiaan. (Peterson & Shackleton 2006: 6.)

Rationaalisen valinnan teoria on konstruktivismin tapaan niin sanottu kakkostason teoria, joka käsittelee sellaisia ontologisia ja epistemologisia kysymyksiä, kuin ihmistoiminnan luonnetta ja sen suhdetta sosiaalisiin rakenteisiin. Tällaisena kakkostason teoriana rationaalista valintaa ei voida nähdä yhtenä, yhtenäisenä näkökulmana, vaan sen sisältä on mahdollista löytää näkemyksellisiä eroja. Näin ollen sitä voidaan kutsua pikemminkin tutkimustraditioksi, löyhäksi kokonaisuudeksi erilaisia malleja, jotka jakavat tiettyjä käsityksiä, kuten metodologisindividualistisen²⁶ näkemyksen maailmasta. (Herne & Setälä 2000: 186; Pollack 2006: 4). Tästä individualistisesta lähtöoletuksesta huolimatta rationaalisen valinnan teoria näkee yksilöiden toimivan fyysisen ja sosiaalisen ympäristön asettamien rajojen sisällä. Rationaalisen valinnan institutionalismi näkee keskeisimmäksi ihmistoimintaa rajoittavaksi tekijäksi erilaiset instituutiot ja myöntää, että poliittinen elämä tapahtuu instituutioissa ja näin ollen poliittisen teorian luomiseksi on otettava huomioon poliittisten instituutioiden rooli ja luonne (Emit, 4, Peters 2005: 47). Onkin siis virheellistä käsitellä yksilöitä irrallisina niitä ympäröivistä instituutioista, normeista ja rooleista. Toisaalta on myös huomattava, että metodologisindividualistinen käsitys ei rajoita rationaalisen

²⁵ Risse (2002: 604-) puhuu sosiologisen institutionalismin sijaan konstruktivistisesta institutionalismista, joka kuitenkin jakaa samat perusajatukset sosiologisen institutionalismin kanssa muun muassa rakenteiden ja toimijoiden välisestä suhteesta sekä pyrkimyksen syvempään tutkimukseen kuin rationalistinen tutkimus. Näin ollen koen hyväksyttäväksi käyttää työssäni termiä sosiologinen institutionalismi myös puhuessani Rissen ajatuksista.

²⁶ Tällä tarkoitetaan sitä, että ihmistoiminnan nähdään olevan kaiken yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen lähtökohta. Vertaa konstruktivismiin, jonka mukaan ihmistoimijoita ei ole olemassa itsenäisenä heidän sosiaalisesta ympäristöstään ja sen kollektiivisesti jaetuista merkitysjärjestelmistä. (Kts. muun muassa Aspinwall & Schneider 1997: 10., Risse 2002: 599.)

valinnan tutkimusta ainoastaan ihmisyksilöihin vaan sen tutkimuksen kohteena voivat toimia myös useista yksilöistä koostuvat organisaatiot: toimijat, joita käsitellään kuin yksilöinä – yhtenäisinä toimijoina. (Herne & Setälä 2001: 182.)

Rationaalisen valinnan tutkimuksen nähdään olevan lähtöisin neoklassisesta taloustutkimuksesta, joka näkee ihmiset hyötynsä maksimoivina, materiaalista voittoa tavoittelevina ympäristöstään suhteellisen itsenäisinä toimijoina²⁷ (Aspinwall & Schneider 1997: 10). Kansainvälisen politiikan tieteenalan piirissä rationaalisen valinnan teorian lähtökohtaisena ajatuksena on se, että toimintavaihtoehtojen edessä ihminen valitsee sen, jonka uskoo tuottavan hänelle parhaan tuloksen (Jupille, Caporaso & Checkel 2003: 12). Herne ja Setälä (2001: 181) kuitenkin muistuttavat, että vaikka yksilö pyrki rationaalisesti ajamaan omaa etuaan, hän voi päätyä omalta (ja mahdollisesti myös kollektiivisesti) kannalta huonompaan lopputulokseen kuin siihen, minkä hän olisi voinut saavuttaa vähemmän ”rationaalisella” toiminnalla. Näin ollen he osoittavat vääräksi sen käsityksen, että rationaalisen valinnan teorian mukaan rationaalisesti toimiva yksilö ei voisi saada aikaiseksi itselleen haitallisia lopputuloksia.

Rationaalisen valinnan teoria myös näkee toimijoiden käyttäytyvän strategisella tavalla, muokaten strategioitaan ja uskomuksiaan sen mukaisesti, miten toisten toimijoiden uskotaan käyttäytyvän (Jupille, Caporaso & Checkel 2003: 12). Näin ollen valtiot, jotka tahtovat voittoa yhteistyöstä luovat ja ylläpitävät instituutioita laskeakseen yhteistyöstä seuraavia kustannuksia, kuten epätäydellistä informaatiota tai toteutumattomia sopimuksia (Aspinwall & Schneider 1997: 10). Toisaalta toimijat hyväksyvät instituutioiden luomat rajoitteet toiminnalleen tiedostaessaan näiden rajoitteiden koskevan myös heidän kilpailijoitaan (Peters 2005: 49). Yhteistyö on siis välineellistä eikä välttämättä sosiaalisesti syvälle juurtunutta, tavanomaista toimintaa.

Rationaalisen valinnan institutionalismista on muodostunut yksi rationaalisen valinnan teorian keskeisimmistä haaroista. Se näkee instituutioiden muodostavan kontekstin yksilöllisten päätösten muodostamiselle mutta painottaa tässä nimenomaan ’yksilöä’ ’kontekstin’ sijaan. Instituutiot muodostavat viitekehyksen, jonka sisällä yksilöt kanssakäyvät sekä toisaalta ne yhteistyö- ja kilpailusuhteet, jotka muodostavat yhteiskunnan. (Aspinwall & Schneider 1997: 10-11., Peters 2005: 48.) Instituutioiden nähdään vaikuttavan toimijoiden käytökseen ja toimintaan, kun niiden

²⁷ Huomioitavaa on, että riippuen kulloinkin kyseessä olevan rationaalisen valinnan teoreettisesta mallista, voivat yksilöt tavoitella kapea-alaisesti vain materiaalisia tavoitteita tai laajemmin katsottuna esimerkiksi myös rakkautta (Pollack 2006: 4). Rationaalisen valinnan teorian malleja ovat muun muassa päätösteoria (decision theory), erilaiset sosiaalisen valinnan teoriat sekä rationaalisen valinnan institutionalismi, jota käytän omassa työssäni.

takana olevat intressit ja identiteetit jäävät usein tutkimuksen ulkopuolelle (Risse 2002: 605). Näin ollen rationaalisen valinnan teoria määrittelee instituutiot muita uuden institutionalismin muotoja kapeammin. Sosiologisesta institutionalismista eroten, rationaalisen valinnan teoria ei näe instituutioiden edeltävän ihmistoimintaa, vaan toimivan pikemminkin vaikuttavana muuttujana eikä sosiologisen institutionalismin tapaan itsenäisenä. (Aspinwall & Schneider 1997: 10-11.)

Rationaalisen valinnan institutionalismi ja sen käsitys instituutioiden vaikutuksellisesta suhteesta yksilön toimintaan haastaa tietyllä tapaa yllä mainitun neoklassisen taloustutkimuksen käsityksen, jonka mukaan yksilöt ajavat ainoastaan omia etujaan. Rationaalisen valinnan institutionalismi on pyrkinyt ylittämään tämän itsekkyyuskäsityksen muistuttamalla, että instituutioiden muodostama toiminnallinen viitekehys ja sen sisäiset tekijät voivat vaikuttaa yksilöiden toimintaan ja tehdä siitä tilannekohtaisesti yhteistyölähtoisempää. Tällöin päätöksenteon ympäristössä vaikuttavat tekijät voivat saada yksilön esimerkiksi tuottamaan kollektiivihyödykkeitä. Onkin nähtävä, että yksilön itsekkyyys ja pyrkimys hyödyn maksimointiin eivät tarkoita samaa asiaa, sillä jälkimmäinen voi kattaa myös laajemman, kollektiivisen hyödyn maksimoinnin tavoitteen. (Herne & Setälä 2000: 182, 185.) Voidaankin siis todeta, että rationaalisen valinnan teoriaan ja institutionalismiin kuuluu olennaisesti käsitys yksilön pyrkimyksestä hyödyn maksimointiin²⁸ mutta ei oletus yksilön itsekkyydestä.

Eräs institutionalismin muotoja erottava tekijä on niiden suhtautuminen toimijan preferensseihin²⁹. Lähtökohtaisesti, mitä enemmän lähestytään rationaalisen valinnan teoriaa, sitä riippumattomampia toimijan preferenssit ovat instituutioista, jolloin ne myös pysyvät suhteellisen samoina ympäristön muutoksista huolimatta. Tällöin instituutiot voivat muuttaa tiettyjen strategioiden kustannuksia ja hyötyjä mutta eivät toimijoiden lähtökohtaisia motiiveja. Rajoitetun rationalismin kohdalla instituutiot voivat tuottaa uutta tietoa strategioista ja seurauksista mutta tällöinkin perusteelliset arvot pysyvät muuttumattomina. Sen sijaan sosiologisen institutionalismin kohdalla preferenssit ja instituutiot ovat olennaisesti kytköksissä toisiinsa, jolloin instituutiot voivat vaikuttaa toimijoihin suoraan (esimerkiksi määrittelemällä tavoitteet) tai epäsuorasti (esimerkiksi toimijoiden identiteetin kautta). Toimijoiden tavoitteet eivät siis ole koskaan itsenäisiä instituutioista. (Jupille & Caporaso 1999: 432.)

²⁸ Joidenkin rationaalisen valinnan teorioiden mukaan (esim. Ferejohn & Fiorina 1974 sekä Kahneman & Amos 1979) yksilöt tavoittelevat hyödyn maksimoinnin sijaan harmien minimointia. Yleisesti ottaen hyödyn maksimoinnin tavoite on kuitenkin rationaalisen valinnan teorian ydinväitteitä ja sen eri teoreettisia malleja yhdistävä piirre. (Herne & Setälä 2000: 185.)

²⁹ Preferensseillä Jupille & Caporaso (1999: 432) tarkoittavat strategioiden sijaan perusteellisia tavoitteita.

Historiallinen ja sosiologinen institutionalismi voidaan siis monelta osin erottaa rationaalisen valinnan näkökulmasta. Vaikka niiden välillä onkin selkeitä eroja, molemmat näkevät instituutiot suhteellisen itsenäisinä ja toisaalta ihmiset sidonnaisina tiettyihin konteksteihin, jolloin heidän mahdollisuutensa ja preferenssinsä ovat heidän sosiaalisen ympäristönsä ja historiallisen vuorovaikutuksensa rajoittamia. Instituutiot toimivat ympäristönä, jossa poliittiset kamppailut käydään ja jotka muokkaavat kilpailua luomalla sääntöjä. Niiden luoma poliittinen ympäristö tai kulttuurinen konteksti muokkaa yksilön käsitystä hänen intresseistään, niin että identiteetit, prioriteetit ja käsitykset todellisuudesta luodaan tässä kontekstissa. Nämä kontekstit voivat muuttua ajan myötä, jolloin myös toimijoiden identiteetit ja intressit muuttuvat niiden mukana. (Aspinwall & Schneider 1997: 7-8.)

Seuraavassa taulukossa on vielä tiivistettynä rationaalisen valinnan sekä sosiologisen ja historiallisen institutionalismin väliset keskeiset eroavaisuudet. Siitä on huomattavissa kahden jälkimmäisen selkeä samankaltaisuus.

Taulukko 3. Hallin ja Taylorin kolmen institutionalismin keskeiset piirteet.

	Rationaalisen valinnan institutionalismi	Sosiologinen institutionalismi	Historiallinen institutionalismi
Tutkimusintressin aikaväli	Lyhyen aikavälin päätöksenteko	Pitkän aikavälin institutionaaliset vaikutukset	(Rationaalisesti) Muodostettujen päätösten pitkän aikavälin vaikutukset
Instituutioiden määritelmä	Säännöt, menettely/toimintatavat	Normit, säännöt, kulttuuri	Epäviralliset ja viralliset säännöt
Instituutioiden ja toimijoiden välinen suhde	Osittain sidoksissa, instituutiot luovat toiminnalle kontekstin.	Sidoksissa, toisiaan vahvistava.	Sidoksissa, toisiaan vahvistava
Instituutioiden merkitys ihmiskäyttäytymiselle	Vaikuttava muuttuja. Tilanteesta riippuen rajoittava tai mahdollistava.	Itsenäinen muuttuja; kulttuurisesti rajoittava.	Vaikuttava muuttuja. Tilanteesta riippuen rajoittava tai mahdollistava.
Preferenssien muodostuminen	Instituutiot ja preferenssit toisistaan irrallisia, melko muuttumattomia.	Toimijoiden rakentuminen instituutioiden kautta, sisällyttävä preferenssien muodostus.	Instituutioiden luominen vaikuttaa preferensseihin.

Aspinwall & Schneider 1997: 7.

Omassa työssäni olen tehnyt valinnan tutkia EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessia rationaalisen valinnan institutionalismin muodostaman teoreettisen viitekehyksen kautta. Aggarwalin ja Fogartyn institutionaalisen kilpailun hypoteesi olettaa EU:n ylikansallisten instituutioiden toimivan strategisesti omien intressiensä ajamiseksi sekä oman valtansa kasvattamiseksi. Rationaalisen valinnan institutionalismille ominaiset piirteet, kuten usko toimijoiden oman edun tavoitteluun sekä lähtökohtaisten motiivien pysyvyyteen antavat tukevat kyseistä hypoteesia ja tutkimuksellista valintaani. Seuraavissa kappaleissa tuon esille lisää perusteita tähän teoreettiseen valintaani.

3.1. Uusi institutionalismi Euroopan unionin tutkimuksessa

3.1.1. Keskeiset käsitteet: regiimit ja ylikansalliset instituutiot

Pohdittaessa instituutioiden olemassaoloa kansainvälisellä tasolla, on kansainvälinen politiikka pitkään keskittynyt tutkimuksessaan valtioiden välisyyteen ja kansallisten intressien ajamiseen kollektiivisten arvojen sijaan. On kuitenkin muistettava, että myös kansainvälisellä tasolla on olemassa vakiintuneita sääntöjä ja rakenteita, jotka muokkaavat vuorovaikutusta. Tästä näkyvin esimerkki ovat erilaiset alueelliset poliittiset järjestöt, kuten Euroopan unioni ja toisaalta esimerkiksi Maailman Kauppajärjestö WTO. (Peters 2005: 139.) Näitä poliittisia järjestelyjä voidaan kutsua *regiimeiksi*³⁰.

Uusi institutionalismi on verrattain uusi näkökulma EU-tutkimukseen, jossa se on saanut jalansijaa vasta 1990-alkupuolelta lähtien. Silti sen nähdään nykyään olevan yksi johtavista Euroopan integraatiota ja unionin toimintaa tutkivista näkökulmista. Sen luomassa viitekehyksessä on tutkittu muun muassa institutionaalisten toimijoiden suhteellista valtaa, eri tason toimijoiden välistä kaupankäyntiä ja toisaalta normien ja sosialisoinnin roolia Euroopan integraatiokehityksessä. (Aspinwall & Schneider 1997: 2-3.)

Uuden institutionalismin viitekehyksessä erityisesti EU:ta tutkittaessa on tehtävä käsitteellinen ero regiimien/instituutioiden ja toisaalta ylikansallisten instituutioiden välille. Pollack (1997: 99) muistuttaa, että puhuttaessa käsitteellisesti korrektisti *instituutioista* (myös EU:n tasolla), kyse on yhdessä sovitusta säännöistä, normeista ja päätöksentekomenetelmistä. Sen sijaan EU:n *ylikansalliset instituutiot*, kuten parlamentti tai komissio ovat edellä mainitussa institutionaalisessa viitekehyksessä toimivia kollektiivisia toimijoita. Näin ollen unioni on siis itsessään regiimi, kokonaisuus, joka muodostuu jäsenvaltioiden yhdessä sopimista arvoista, säännöistä ja menettelytavoista ja joka luo näille osillensa, kuten ylikansallisille instituutioille toimintaympäristön mahdollisuuksineen ja rajoituksineen.

Sosiologisen institutionalismin mukaan regiimit vaikuttavat osiensa arvojen muodostumiseen ja arvot edelleen näiden osien käyttäytymiseen. Petersin kansainvälisen institutionalismin näkökulma jatkaa tätä sosiologisen institutionalismin ajatusmallia. Peters näkee kansallisten regiimien vaikuttavan jäsentensä yksilöllisiin arvoihin, kun taas kansainvälisen tason regiimit sen sijaan

³⁰ Petersin mukaan on kuitenkin kysyttävä, milloin unionin kaltaiset alueelliset yhteisöt eivät enää ole regiimejä vaan pikemminkin protovaltioita tai jopa todellisia valtioita. Pyrkimys vastata tähän kysymykseen näkyy muun muassa intergovernmentalismin ja supranationalismin välisessä debatissa. (Peters 2005: 145-146.)

osallistuvat jäsenvaltioiden arvojen lähentämiseen³¹. (Peters 2005: 147-148.) Näin ollen maailma voidaan nähdä monitasoisena, niin että jokainen taso on vuorovaikutussuhteessa toisten tasojen kanssa.

Pyrittäessä ymmärtämään kansainvälisiä regiimejä, pätevät monet tässä työssä aiemmin mainitut institutionalismin eri muotojen väitteet esimerkiksi instituutioiden synnystä ja mahdollisuudesta muuttua. Mukailtaessa rationaalisen valinnan teoriaa, voidaan instituutioiden synty selittää yhteistyön kustannusten laskelmoinnilla ja toisaalta kilpailijoiden toiminnan ennakoitavuuden lisääntymisellä. Muutoksen mahdollisuus voidaan kytkeä sosiologisen institutionalismin käsitykseen sosialisaatiosta mutta Petersin mukaan keskeisin tekijä kansainvälisten regimien muuttumisessa on niiden tietynlainen hauraus. Valtiot noudattavat regimien sääntöjä niin kauan kun se on niiden intressien mukaista ja näiden intressien katoaminen antaa valtioille mahdollisuuden irtautua regimeistä sitovien sopimustekstien puuttuessa. (Peters 2005: 150.) Tämä pitkälti rationaalisen valinnan periaatteisiin nojaava väite voidaan kuitenkin erityisesti EU:n kohdalla kyseenalaistaa. Integraatio on edennyt pelkkien omien intressien ajamista pidemmälle. Onkin osoittautunut haasteelliseksi selittää juuri tätä tekijää integraatiokehityksessä. Historiallinen institutionalismi pyrkii selittämään ilmiötä polkuriippuvuuden käsitteen avulla, kun taas rationaalisen valinnan institutionalismi on tunnustanut edellä mainitun heikkoutensa ja pyrkinyt ylittämään sen toimeksiantaja – edustaja (principal-agent) näkökulman avulla.

3.2. Rationaalisen valinnan institutionalismi EU-tutkimuksessa: kysymys vallan delegoinnista

Uusi institutionalismi muodostaa vaihtoehdon neofunktionalismin ja intergovernmentalismin integraatioteorioille³². Jälkimmäisestä se eroaa erityisesti siinä, että uuden institutionalismin mukaan EU:n integraatiota ei voida selittää vain hallitusten välisellä kilpailulla ja yhteistyöllä vaan integraatioprosessin taustalla on nähtävä myös ylikansallisten instituutioiden vaikutus. Näin ollen integraatiota voidaan selittää toisaalta hallitusten ja ylikansallisten instituutioiden välisen yhteistyön ja kilpailun avulla ja toisaalta se tulee nähdä erityisesti (ylikansallisen) institutionaalisen kilpailun tuloksena (erityisesti ministerineuvoston, parlamentin, komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen välillä³³). (Hug 2003: 41.) Institutionalismi siis kiistää ajatuksen siitä, että

³¹ Tämä lähentämisen pyrkimys voi tapahtua sekä ”hyvällä” että toisaalta pakottamisen kautta, jolloin kansainväliset organisaatiot pakottavat jäsenyyttänsä tavoittelevat toimijat toimimaan tietyllä tavalla (Peters 2005: 148). Esimerkiksi EU:n jäsenyyskriteerit voidaan nähdä tällaisena pakottamisena.

³² On kuitenkin huomioitava, että uusi institutionalismi ei ole neofunktionalismin ja intergovernmentalismin kaltainen EU-tutkimuksen ”suuri teoria” (grand theory).

³³ Tällaisina institutionaalisisina toimijoina voitaisiin myös nähdä esimerkiksi suuret ylikansalliset yhtiöt ja niiden lobbarit, joiden asema myös interregionalismin ilmiössä on kiistämätön. Tässä työssä painopiste on kuitenkin

integraatioprosessi voitaisiin selittää ainoastaan kansallisten tai toisaalta vain ylikansallisten toimijoiden välisellä vuorovaikutuksella. Se huomioi mahdollisuuden, että integraatio saattaa olla seurausta eri tason toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta eri kontekstien sisällä ja välillä. Tällöin voidaan myös ylittää tuloksettomaksi osoittautunut debatti siitä, onko EU hallitustenvälinen vai ylikansallinen ilmiö. (Branch & Öhrgaard 1999: 124.)

Erityisesti rationalistis-institutionaalista integraatiotutkimuksen haaraa kuvaa kuitenkin nimenomaisesti sen kiinnostus EU:n ylikansallisia instituutioita kohtaan. Näin ollen se antaa hyvän pohjan tutkia omassa työssäni juuri ylikansallisia instituutioita ja niiden välistä toiminnallista vallanjakoa. Toisaalta se huomioi myös kansallisen tason pyrkiessään selittämään integraatioprosessia ja EU:n toimintaa. Tästä esimerkkinä on erityisesti rationaalisen valinnan institutionalismin toimeksiantaja – edustaja –malli, jossa huomioidaan sekä kansallinen (toimeksiantaja) että ylikansallinen (edustaja) taso. Rationaalisen valinnan institutionalismi voi nähdä instituutiot tällöin joko riippuvaisina muuttujina: jäsenvaltioiden päätöksenteon kohteina tai itsenäisinä muuttujina, jolloin EU:n instituutiot kykenevät itse muotoilemaan poliittista toimintaa ja seurauksia (Pollack 2006: 10).

Rationaalisen valinnan institutionalismi näkee, että relevantit toimijat pyrkivät myös EU:n viitekehyksessä toimimaan strategisesti saavuttaakseen haluamansa lopputulokset³⁴. Alkuaikoinaan teoria oli erityisen kiinnostunut EY-tuomioistuimen³⁵ toimintaprosesseista ja itsenäisyydestä, kun viimeaikainen tutkimus on sen sijaan keskittynyt ylikansalliseen delegaatioon ja toimijuuteen sekä EU:n lainsäädännöllisiin prosesseihin. (Pollack 2001: 228-229.) Ylikansallisen delegaation tutkimisen taustalla on ajatus, että koska EU:sta on vähitellen kehittynyt kompleksinen vallanjakojärjestelmä, suurimpaan osaan sen sisäisestä vuorovaikutuksesta vaikuttaa se, miten valta on delegoitu toimeksiantajilta edustajille (Aspinwall & Schneider 1997; 12). Näin ollen ylikansallisen delegaation tutkimus alkaa kysymyksestä, miksi ja missä olosuhteissa *toimeksiantajien* (jäsenvaltiot) ryhmä delegoi valtaa (ylikansallisille) *edustajille*³⁶.

nimenomaisesti EU:n ylikansallisten instituutioiden välisessä toiminnassa ja näin ollen niiden ulkopuoliset tekijät jäävät pitkälti tarkastelun ulkopuolelle. Kts. intressiryhmien vaikutusmahdollisuuksista esim. Eising 2007.

³⁴ Myös Andrew Moravcsekin liberaali intergovernmentalismin perustuu rationaalisen valinnan periaatteille muun muassa omien etujen ajamiselle sekä strategiselle toiminnalle. Se kuitenkin eroaa rationaalisen valinnan institutionalismista siinä, että se ei aseta painoarvoa EU:n ylikansallisille instituutioille vaan korostaa kansallisia toimijoita ja niiden neuvottelupeliä EU-tasolla.

³⁵ EY-tuomioistuin muuttui Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan unionin tuomioistuimeksi.

³⁶ Toimeksiantajat ja edustajat voivat olla myös muita toimijoita, esimerkiksi äänestäjiä ja heidän valitsemiaan edustajia. Omassa työssäni kuitenkin käytän mallia, jossa neuvosto toimii toimeksiantajana komissiolle.

Analyysimenetelmänä käytetään jo aiemmin mainittua toimeksiantaja – edustaja –mallia. (Pollack 2001: 228-229.)

Rationaalisen valinnan institutionalismin vastaus yllä mainittuun kysymykseen on funktionalistinen. Tämä tarkoittaa sitä, että teoria selittää institutionaaliset valinnat sen mukaan, mitä funktioita tietyn instituution odotetaan toteuttavan ja millaisia seurauksia sen toiminnan uskotaan tuottavan. (Pollack 1997: 102.) Toisaalta delegoinnin keskeisinä syinä voidaan nähdä pyrkimys laskea kansainvälisen yhteistoiminnan kustannuksia, tavoitella asiantuntevuutta tietyllä alalla tai esimerkiksi siirtää vastuuta epämiellyttävistä päätöksistä eteenpäin. (Kassim & Menon 2003: 123.) Pollackin mukaan aiemmat empiiriset tutkimukset ovat osoittaneet todeksi sen, että jäsenvaltiot delegoivat valtaa komissiolle ja muille edustajille muun muassa laskeakseen yhteistoiminnan kustannuksia ja tehostaakseen erilaisten säädösten täytäntöönpanoa. Sen sijaan todisteita ei ole löydetty siitä, että valtaa olisi delegoitu komission paremman asiantuntemuksen vuoksi. (Pollack 2006: 16-17.)

Toimeksiantaja – edustaja –malli ottaa kuitenkin huomioon sen, että delegoinnin osapuolilla on käytännössä aina erilaiset intressit, jotka risteävät keskenään. Edustajat toimivat opportunistisesti tavoitellen omia intressejään toimeksiantajien niille asettamien rajoitusten sisällä. (Franchino 2000: 67.) Tämä saattaa johtaa esimerkiksi toimeksiantajien rajoitettuun tiedottamiseen ja tätä kautta toimijuuden vähittäiseen siirtymiseen toimeksiantajilta edustajille. Toisaalta myös delegaatorakenne voi yllyttää edustajia toimimaan toimeksiantajien preferensseistä eroavilla tavoilla. (Pollack 1997: 108.)

Toimeksiantajat voivat varautua tällaiseen opportunistiseen toimintaan joko etukäteisillä valvontamekanismeilla tai jälkikäteisillä menetelmillä. Etukäteisillä valvontamekanismeilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi jo lähtökohtaista edustajien toimintakyvyn rajoittamista ja toimintamenetelmien selkeää määrittelyä. Tällaiset rajoitukset kuitenkin heikentävät edustajien joustavuutta ja täten myös niiden tehokasta toimintakykyä ja näin ollen vievät pohjaa koko delegointimallilta. Jälkikäteiset toimintamahdollisuudet voidaan Kassimin ja Menonin (2003: 124) mukaan jakaa kahteen luokkaan. Toimeksiantajat voivat rankaista väärin käyttäytyneitä edustajia erilaisilla sanktioilla, esimerkiksi rajoittamalla edustajien toimintabudjettia tai –kykyä. Toinen mahdollisuus on tarkkailu, jolloin toimeksiantajat pyrkivät korjaamaan virheet informaation jakamisessa erilaisin edustajien toimintaan kohdistuvin valvontamekanismein. Kaikki ylimääräiset toimenpiteet edustajan valvomiseksi ja opportunistisen toiminnan rajoittamiseksi aiheuttavat kuitenkin toimeksiantajille kustannuksia, joita delegoinnilla alun perin on pyritty välttämään. Näin

ollen toimeksiantajien tulee laskea, mikä vaihtoehto on niille edullisin: ottaa riski edustajien omavaltaisesta toiminnasta vai maksaa ylimääräisiä kustannuksia ja samalla heikentää edustajien toimintakykyä. Onkin siis mahdollista vetää johtopäätös, että edustajan autonomisuus vaihtelee ajan myötä ja asiayhteydestä riippuen. (Pollack 2001: 229.)

Toimeksiantaja – edustaja –mallista³⁷ on muodostunut käytetty apuväline EU-tutkimuksessa. Sen etuja ovat kiinnostus instituutioiden välisiä suhteita kohtaan ja kyky huomioida EU:n institutionaalinen moninaisuus. Myös muut teoriat kuin rationaalisen valinnan institutionalismi ovat hyödyntäneet te-mallia tutkiessaan unionia ja sen integraatiota. Muun muassa liberaali intergovernmentalismi huomioi mallin omassa integraatiotutkimuksessaan. Kaikki te-mallia käyttävät teoriat lähtevät liikkeelle ajatuksesta, että vallan delegointi ylikansallisille toimijoille perustuu jäsenvaltiotoimeksiantajien intresseihin mutta vetävät erilaisia johtopäätöksiä toimeksiantajien kyvystä säilyttää kontrollinsa ja ylikansallisten edustajien halusta ja kyvystä toimia omavaltaisesti. (Kassim & Menon 2003: 126.)

Moravcsikin liberaali intergovernmentalismi selittää ylikansallisten instituutioiden synnyn valtioiden intressien kautta. Sen mukaan EU:n uniikki institutionaalinen rakenne on jäsenvaltioiden kannalta hyväksyttävissä ainoastaan niin kauan kun se vahvistaa (heikentämisen sijaan) niiden kontrollia kansallisissa kysymyksissä ja auttaa niitä saavuttamaan muuten tavoittamattomissa olevia pyrkimyksiä. Teoria näkee esimerkiksi komission jäsenvaltioiden etuja ajavana yksikkönä, joka tuottaa niille tarpeellista tietoa ja toimii neutraalina sovittelijana lukuisten kantojen välillä. (Moravcsik 1993: 506, 510.) Näin ollen se siis jättää täysin huomioimatta ylikansallisten instituutioiden omat intressit, tahdon ja toimintamahdollisuudet eikä näin edusta sitä kehittyneempää te-mallia, jonka ylempänä esittelin. Se myös uskoo liikaa toimeksiantajien kykyyn kontrolloida edustajiaan silloin, kun tähän olisi kenties tarvetta (Kassim & Menon 2003: 127).

Kassimin ja Menonin mukaan rationaalisen valinnan institutionalismi ja Pollackin te-malli muodostavat kehittyneimmän pyrkimyksen selittää vallan delegointia EU:n sisällä. Ne huomioivat tulosten mahdollisuuden muuttua riippuen toimijasta, ajasta ja asiayhteydestä toisin kuin esimerkiksi liberaali intergovernmentalismi. (Emt. 131.) Seuraavassa kappaleessa esittelen lisää Pollackin mallin keskeisiä väitteitä ja pyrin tuomaan teoriaa lähemmäksi todellista vallanjakoa jäsenvaltioiden ja komission välillä.

³⁷ Jatkossa viitataan toimeksiantaja – edustaja –malliin myös lyhenteellä te-malli.

3.3. Pollackin toimeksiantaja – edustaja –malli käytännön EU-politiikassa

Kuten edellisessä kappaleessa totesin, rationaalisen valinnan institutionalismi ei ole ainoa te-mallin hyödyntäjä integraatiotutkimuksessa. Kuitenkin ne piirteet, jotka mallista tässä työssä olen nostanut esille edustavat nimenomaan rationaalisen valinnan institutionalismia ja tarkemmin Mark Pollackin näkemystä unionin vallanjaosta. Tämän kappaleen tarkoitus on tuoda mallin keskeiset väitteet lähemmäksi EU:n todellisuutta – sen vallanjakoa ja poliittista toimintaa. Oman työni intressinä on testata Aggarwalin ja Fogartyin toisen hypoteesin soveltumista EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessin selittäjäksi. Tässä hypoteesissa komissio ja neuvosto nousevat huomion keskipisteeksi, mistä johtuen nostan komission esimerkiksi te-mallin edustajasta. Tämä johtaa erilaisiin tuloksiin kuin esimerkiksi parlamentin tutkiminen samassa tilanteessa.

Jo aiemmin nostin esille te-mallille keskeiset kysymykset: miksi delegoida ja toisaalta mitä tapahtuu, jos edustaja käyttääkin samaansa valtaa omien etujensa ajamiseen. Näistä kysymyksistä ensimmäiseen vastasin aiemmin tehdyistä empiirisistä tutkimuksista saaduilla vastauksilla. Valtaa delegoidaan toimintakustannusten pienentämiseksi ja yhteistoiminnan tehostamiseksi. Toiseen kysymykseen: mitä neuvosto voi tehdä komission omavaltaisen toiminnan estämiseksi Pollack nostaa esille neljä erilaista vaihtoehtoa. Neuvosto voi lisätä komission vastuuvelvoitteita eri menetelmin, esimerkiksi hyödyntämällä oikeusjärjestelmäänsä, Euroopan parlamentin mahdollisuutta komission irtisanomiseen ja tilintarkastustuomioistuimen valvontamekanismeja. Myös niin sanottu komitologiajärjestelmä³⁸ on luotu toisaalta auttamaan komissiota sen työskentelyssä mutta sen lisäksi kontrolloimaan komission täytäntöönpanofunktiota³⁹. Neuvoston niin sanottuihin jälkikäteisiin toimintamekanismeihin kuuluvat esimerkiksi budjetin leikkaaminen, nimitysvallan käyttäminen ja lainsäädännön uudistaminen. Yksikään näistä jälkikäteisen toiminnan vaihtoehdoista ei kuitenkaan ole erityisen potentiaalinen, sillä ne edustavat neuvostolle ja

³⁸ Komiteat ovat keskustelufoorumeita, jotka koostuvat jäsenvaltioiden edustajista ja joita johtaa komissio. Komiteoissa komissio käy vuoropuhelua kansallisten viranomaisten kanssa ennen täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymistä. Toisaalta niin sanottu komitologiapäätös antaa Euroopan parlamentille oikeuden valvoa yhteispäätösmenettelyssä hyväksytyjen lainsäädäntötoimien täytäntöönpanoa. Parlamentti voi ilmaista kielteisen kantansa komission tai mahdollisesti neuvoston toimenpide-ehdotuksiin, kun se katsoo, että lainsäädännössä annettu täytäntöönpanovalta ylittyy. Komiteat voidaan jakaa karkeasti neuvoo-antaviin, säänteleviin ja valvoviin komiteoihin. (Euroopan Unionin sanasto: Komitologia.)

³⁹ Käsitukset EU:n komitologiajärjestelmästä voidaan jakaa kahteen osaan: sosiologisen institutionalismin ja konstruktivistisen näkökulman mukaan komiteat muodostavat kansallisille ja ylikansallisille asiantuntijoille tapaamisfoorumin, jossa nämä voivat yhdessä etsiä tehokkaimpia ratkaisuja ajankohtaisiin ongelmiin. Sen sijaan rationaalisen valinnan teoria näkee komiteat Pollackin te-mallin mukaisesti jäsenvaltioiden kontrollimekanismina, jonka erityispiirteet riippuvat kyseessä olevasta asiayhteydestä ja siitä, millainen komitea on kyseessä. (Pollack 2003: 126.)

jäsenvaltioille mahdollisesti haitallista, kallista ja hidasta menettelytapaa. Myös mahdollisuus muuntaa komission mandaattia on hankala toteuttaa ja näin ollen melko tehoton. (Pollack 1997: 118-119.)

Toinen delegaation keskeinen osa-alue on agendan asettamisen valta ja sen siirtäminen toimeksiantajilta edustajille. Pollack jakaa agendan asettamisen oikeuden kahteen osaan: viralliseen ja epäviralliseen. Virallisella agendan asettamisella hän tarkoittaa komission oikeutta ja parlamentin rajoitettua oikeutta lakialoitteisiin: yhtäkään tärkeää lainsäädännöllistä päätöstä ei voida tehdä ilman komission (ja rajoitetusti parlamentin) aloitetta. Unionin lainsäädäntörakenne on muotoiltu sellaiseksi, että komission aloitteen hyväksyminen on usein helpompaa kuin sen muuttaminen⁴⁰. Rationaalisen valinnan teoria onkin nimenomaisesti kiinnostunut komission kaltaisten agendan asettajien vallasta vaikuttaa poliittisiin lopputuloksiin, vaikka virallinen ja lopullinen päätösvalta onkin jonkun toisen toimijan käsissä. Toisaalta ministerineuvosto voi melko helposti kaataa komission aloitteet, jos näiden kahden preferenssit eivät kohtaa. Tällöin neuvosto voi suosia vallitsevaa asiantilaa muutosten sijaan ja tarpeeksi suuri vähemmistökin voi kaataa aloitteen. Se voi myös suoraan valita strategisen äänestystavan toivoen, että komissio muotoilisi uuden, neuvostoa enemmän hyödyttävän aloitteen. Tällöin voidaan joutua niin sanottuun odottelupeliin, jossa molemmat osapuolet toivovat ajan toimivan heidän edukseen. Yhteenvetona voidaan siis todeta, että komission valta on suurimmillaan silloin, kun sillä on yksinomainen aloiteoikeus, kun sen aloite on helpompi hyväksyä kuin muuttaa, kun jäsenvaltioiden preferenssieroja voidaan tehokkaasti hyödyntää ja kun jäsenvaltiot ovat tyytymättömiä vallitsevaan asiantilaan ja tahtovat muutoksia nopealla aikataululla. (Pollack 1997: 121-124.)

Toisaalta vaikka päätöksentekoon vaadittaisiinkin neuvoston yksimielisyys, ei komissio menetä täysin vaikutusvaltamahdollisuuksiaan. Pollackin mukaan komissio saattaa silti kyetä ”asettamaan agendan” hyödyntämällä epävarmaa tilannetta ja epätäydellistä informaatiota ehdottamalla ratkaisuja tässä epävarmassa viitekehyksessä ilmeneviin ongelmiin. Se voi myös käyttää hyväkseen lähtökohtaisen yksimielisyyden puutetta ja esittää neuvoston erimielisyyksiä tasapainottavia aloitteita. Tällöin ylikansallisen toimijan vaikutusvalta voidaan nähdä suurimpana silloin, kun informaatio on epätäydellistä, tulevaisuuden kehitys on epävarmaa ja kun epätasainen informaatio suosii ylikansallista toimijaa jäsenvaltioiden sijaan. (Pollack 1997: 124-126.)

⁴⁰ Tämä riippuu tosin käsiteltävästä asiayhteydestä ja siihen sovellettavasta lainsäädäntömenettelystä. Pollackin mukaan erilaiset enemmistöpäätösmenettelyt hyödyttävät agendan asettajaa. (Pollack 1997: 122.) Lisää äänestysmenettelyjen roolista instituutioiden valtakamppailussa kts. Meunier 2000: 107-.

4. Euroopan unioni kansainvälisenä kauppavaltana

Euroopan unioni on suurin yksittäinen kauppablokki maailmassa. Vuonna 2008 sen osuus maailmankaupasta (tuonti ja vienti yhteenlaskettuna) oli 19,5 prosenttia, kun seuraavaksi suurin yksikkö Yhdysvallat muodosti maailmankaupasta 13 prosenttia. Ulkomaisten suorien sijoitusten (FDI) EU oli sekä suurin kohde että sijoitusten lähde. (European Commission 2008.) Unionin todellinen valta myös kansainvälisen kaupan alalla riippuu kuitenkin sen kyvystä selviytyä omasta sisäisestä hajanaisuudestaan ja sen luomista haasteista tehokkaalle toiminnalle (Kerremans 2006: 172). Tässä luvussa tuon esille, miten EU käytännössä toimii kansainvälisen kaupan alalla erityisesti interregionalistisissa neuvotteluissa. Esittelen myös, kuinka te-mallia voidaan soveltaa unionin kansainvälisen kaupan toimintaan.

4.1. EU:n kompetenssi kansainvälisessä kauppapolitiikassa

EU:n kansainvälinen kauppapolitiikka (*external trade policy*) voidaan jakaa kahtia: tulliliittoon, joka asettaa yhteiset verot kaikille ulkomaisille tuotteille, jotka pyrkivät EU:n markkinoille sekä yhteiseen kauppapolitiikkaan (*common commercial policy*), joka velvoittaa jäsenvaltiot neuvottelemaan ja allekirjoittamaan sopimuksia EU:n ulkopuolisten valtioiden ja alueiden kanssa yhtenä yksikkönä. Näiden toimintojen tulee lisäksi olla yhteensopivia Maailman Kauppajärjestön WTO:n sääntöjen kanssa. (Peterson & Bomberg 1999: 91.)

Koska yhteinen kauppapolitiikka oli Euroopan yhdentymisen *raison d'être*, asetettiin se jo Rooman sopimuksessa ylikansallisen kompetenssin alle. Sopimus loi perustan vapaakauppa-alueen luomiseksi jäsentensä välille mutta samalla antoi kehittyneelle ylikansalliselle yksikölle ulkoisen persoonallisuuden, mahdollisuuden valmistella, neuvotella ja vahvistaa kauppapolitiikan kaikkia аспекteja muun maailman kanssa. Käytännössä tämä toteutettiin muodostamalla yhteinen kauppapolitiikka, joka perustui kolmeen periaatteeseen: yhteisiin ulkoisiin tullimaksuihin, yhteisiin kauppasopimuksiin kolmansien maiden kanssa ja kauppainstrumenttien yhtenäiseen käyttöön jäsenmaiden kesken. (Meunier & Nicolaïdis 1990: 479.)

EU:n kauppapolitiikka on Rooman sopimuksesta lähtien pohjannut artiklaan 113⁴¹, joka antoi Amsterdamin sopimukseen asti unionille yksinomaisen kompetenssin kauppapolitiikassa mutta ei määritellyt, mitä kauppapolitiikalla tarkoitetaan (Peterson & Bomberg 1999: 91).

⁴¹ Rooman sopimuksessa nimellä artikla 113. Numero muutettiin Amsterdamin sopimuksessa 133:ksi. (Meunier & Nicolaïdis 2005: 251.) Lissabonin sopimuksen myötä 133 artikla korvattiin 188 c –artiklalla.

Maailmantalouden ja –politiikan muutokset, kuten uusien sektoreiden (erityisesti palveluiden) sisällyttäminen kansainväliselle kauppaa-agendalle sekä WTO:n syntyminen ja sen tarjoama jäsenyys EU:lle saivat jäsenvaltiot tavoittelemaan luovuttamaansa valtaa takaisin. Tästä seurauksena Amsterdamin sopimuksessa uudelleen numeroituun artiklaan 133 tehtiin lisäys, jonka mukaan yksivaltaisen kompetenssin laajentaminen uusille aloille vaatisi ministerineuvoston yksimielisen hyväksynnän⁴². Tämä kuitenkin osoittautui kestävämmäksi ratkaisuksi erityisesti EU:n jäsenmäärän kasvaessa ja tämän uhatessa unionin toiminnan tehokkuutta. Näin ollen Nizzan sopimuksessa laadullisen enemmistön⁴³ vaativia toimialoja lisättiin (eli komission toimintakykyä tehostettiin) ja toisaalta samalla jäsenvaltioiden vaikutusvalta pyrittiin turvaamaan erilaisin lausekkein. (Meunier & Nicolaïdis 2005: 250-252.) Tällä hetkellä artikla 188 c antaa siis unionille toimintaoikeuden kauppasopimusten muodostamiseen. Lissabonin sopimuksen myötä muun muassa palveluiden kauppaa siirtyi unionin toimivallan alle (Sinkari 2010: 34).

Artikla 188 c:n lisäksi kaksi muuta artiklaa auttavat unionia käyttämään taloudellista voimaansa poliittisena työkaluna. Artikla 188 n antaa unionille mahdollisuuden luoda kaupallisia ja taloudellisia yhteistyösopimuksia (*co-operation agreement*), jotka antavat ulkopuolisille valtioille (tai niiden ryhmille) mahdollisuuden saada etuoikeutetun kauppasuhteen EU:n kanssa. Lisäksi EU:n on mahdollista sopia artiklan 188 m pohjalta assosiaatiosopimuksia (*association agreement*), jolloin sopimuskomppani saa erityisiä etuoikeuksia, kuten teknistä avustusta, kehitysapua ja sopimuksellisia etuja. Lissabonin sopimuksen myötä neuvosto tekee päätöksen sopimusten solmimisesta joko parlamenttia kuultuaan tai saatuaan sen hyväksynnän⁴⁴ pääsääntöisesti määräenemmistöllä mutta yksimielisesti kun on kyse esimerkiksi assosiaatiosopimusten solmimisesta tai jos sopimus koskee alaa, jolla unionin säädöksen antaminen edellyttää yksimielisyyttä. (Lissabonin sopimus 2 artikla.)

On kuitenkin huomioitava, että puhuttaessa kansainvälisistä kauppasopimuksista, päätöksentekomenettely sekä jäsenmaiden halukkuus sopimuksen tekoon riippuvat edelleen olennaisesti alasta, jota sopimus tulisi sääntelemään. Esimerkiksi maatalous- ja tekstiilialat ovat osoittautuneet hankaliksi sopimuskohteiksi jäsenvaltioiden puolustaessa omia elinkeinojaan kaikin keinoin (Peterson & Bomberg 1999: 115). Näin ollen onkin vaikea muodostaa yksimielisyyttä siitä,

⁴² Tämän lisäyksen tarkoituksena oli varmistaa, että integraation eteneminen ei voisi tapahtua niin sanotun spillover-efektin seurauksena vaan jäsenvaltioiden tapauskohtaisen harkinnan kautta (Meunier & Nicolaïdis 2005: 252).

⁴³ Käytännössä vain harva erityisesti tärkeä sopimus hyväksytään ilman neuvoston yksimielisyyttä. Toisaalta laadullisen enemmistömenettelyn ”varjo” kehottaa kompromisseihin. (Peterson & Bomberg 1999: 91.)

⁴⁴ Euroopan parlamentin tulee antaa hyväksyntänsä esimerkiksi assosiaatiosopimusten solmimiselle.

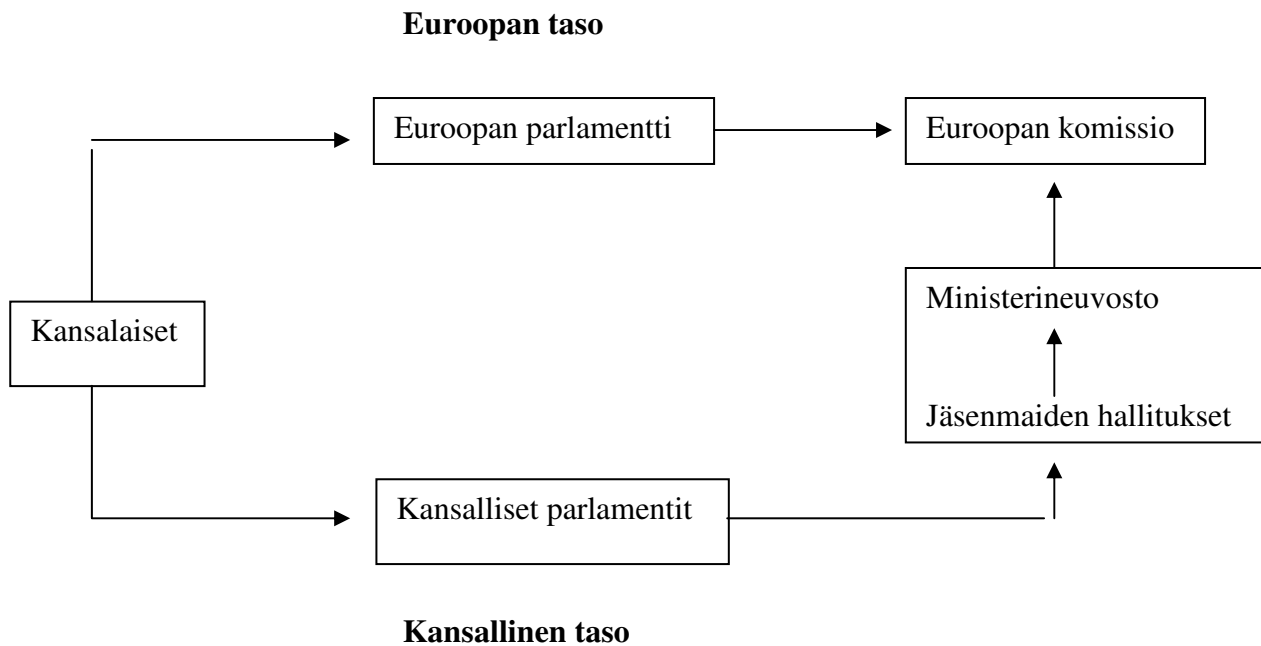
onko EU kansainvälisen kaupan vapauttamiseen pyrkivä yksikkö vai omaa talouttaan puolustava protektionistinen talousalue.

4.2. Te-malli EU:n kansainvälisessä kauppapolitiikassa

Kuinka EU sitten tekee kansainvälisiä kauppapoliittisia sopimuksia ja päätöksiä? Suuri osa tätä teemaa käsittelevistä teoksista käyttää apunaan toimeksiantaja – edustaja –mallia selittämään jäsenvaltioiden/ministerineuvoston ja komission välistä vallanjakoa ja kauppapoliittista toimintatapaa. EU:n kansainvälinen kauppapolitiikka on monimutkainen prosessi, johon osansa tuovat kaikki 27 jäsenmaata parlamentteineen ja hallituksineen sekä lähes kaikki EU:n instituutiot. Eri toimijoiden toimivallat ovat monelta osin päällekkäisiä ja vaikutussuhteet moninaisia. Reichert ja Jungblut (2007: 395-396) ovat koonneet näistä vaikutussuhteista kuvion, joka huomioi viisi tärkeintä te-suhdetta. Kansallisella tasolla nämä suhteet ovat: a) jäsenvaltioiden kansalaiset (toimeksiantaja) ja jäsenvaltioiden parlamentit (edustaja), b) jäsenvaltioiden parlamentit (toimeksiantaja) ja niiden hallitukset (edustaja), c) kansallisen ja EU-tason yhdistelmä, jossa toimeksiantajina toimivat jäsenvaltioiden kansalaiset ja edustajana Euroopan parlamentti. Unionin tasolla suhteet ovat: i) jäsenvaltioiden hallitukset / EU:n ministerineuvosto (toimeksiantaja) ja komissio (edustaja)⁴⁵ sekä ii) Euroopan parlamentti (toimeksiantaja) ja komissio (edustaja).

⁴⁵ Voidaan nähdä, että jäsenvaltioiden/ministerineuvoston ja komission välinen te-suhde lähtee liikkeelle jo komissaariehdokkaiden valinnasta. Vaikka varsinaisen valinnan tekevätkin jäsenvaltioiden hallitukset, kyseiset päätöksentekijät istuvat myös ministerineuvostossa ja näin ollen voidaan nähdä, että itse asiassa ministerineuvosto muodostaa komission. (Reichert & Jungblut 2007: 407.) Tämä logiikka voidaan ulottaa koskemaan myös Euroopan parlamentin ja komission välistä te-suhdetta, sillä parlamentti tekee lopullisen valinnan komission nimittämisestä ja kaatamisesta.

Taulukko 4. Keskeisimmät toimeksiantaja-edustajasuhteet.



Reichert & Jungblut 2007: 396.

Tarkasteltaessa te-malleja, jotka pyrkivät selittämään Euroopan unionin vaikutussuhteita, on huomattavissa että käytännössä niistä kaikissa on toimeksiantajana kansallisen tason toimija. Myös Reichertin ja Jungblutin muodostama kuvio vaikutussuhteista jakautuu kahtia, niin että toinen osa esittelee kansallisen tason vaikutussuhteet ja toinen edelleen EU-tason suhteet. Kuitenkin näistä EU-tason suhteista toisessa mukana ovat selkeästi myös unionin jäsenmaat neuvoston kautta. Täysin ylikansallisella tasolla voidaan nähdä ainoastaan Euroopan parlamentin ja komission välinen toimeksiantaja-edustaja suhde. Lissabonin sopimuksen myötä kuitenkin yhä enemmän valtaa on siirretty yksinomaan EU:n käsiin eikä kansallinen taso enää ole aina mukana vallan delegoinnissa. Päivitettyyn EU:n vaikutussuhteita esittävään kuvioon tulisikin siis lisätä uusi kohta, jossa huomioidaan unionin sisäinen toimivallan delegointi. Tässä kuviossa komissiota ei tule nähdä ainoastaan edustajana, kuten se on esitetty lähes kaikissa te-malleissa: unionin saadessa lisää toimivaltaa voi komissiokin toimia toimeksiantajana EU:n sisällä⁴⁶.

⁴⁶ Voidaan nähdä, että mitä enemmän valtaa siirretään jäsenmailta Euroopan unionille, sitä todennäköisempää on, että komissio voi toimia toimeksiantajana valtioille. Tällaisessa tapauksessa EU tekee päätöksiä, joiden käytännön toteuttaminen on jäsenvaltioiden vastuulla. Tällöin tilanne on päinvastainen kuin perinteisessä te-mallissa: EU ja sen politiikan toimeenpanon valvonnasta vastuussa oleva komissio antavat toimeksiantoja valtioille, jotka kamppailevat te-mallille tyypillisten omien intressien ajamisen ja toimeksiantajan niihin kohdistamien rajoitusten kaltaisten kysymysten parissa. Toisaalta tällaisessa mallissa monet piirteet eroavat todennäköisesti perinteisestä mallista, tästä esimerkkinä vallan delegoinnin taustalla olevat syyt.

Omassa työssäni keskityn neuvoston ja komission välisen suhteen tutkimiseen. Kuten edellisessä kappaleessa totesin, valtaa on siirretty entistä enemmän unionille ja näin ollen väitän, että neuvostoakin voidaan tietyssä määrin tutkia yhtenäisenä ylikansallisena instituutiona. Koska neuvosto kuitenkin koostuu jäsenvaltioiden edustajista, tulen huomioimaan tämän moninaisuuden tietyssä määrin myös analyysissäni.⁴⁷

4.2.1. Vallan delegointi kansainvälisen kaupan alalla

Te-malli perustuu siis delegaation ja valvonnan tarpeen kysymyksiin. Miksi jäsenvaltiot / neuvosto delegoivat komissiolle valtaansa kansainvälisen kaupan alalla? Tärkein selittävä tekijä on tarve uskottavalle edustukselle. Delegoimalla kaupankäynnin neuvotteluvaltaa komission kaltaiselle edustajalle jäsenvaltiot mahdollistavat tehokkaamman ja uskottavamman edustuksen kansainvälisellä areenalla. Tämä uskottavuus auttaa kaupankäynnin toisia osapuolia tunnustamaan unionin yhtenä kansainvälisen kauppajärjestelmän toimijana ja ottamaan sen yhdistyneen markkinavallan vakavasti. Jotta voin muodostaa perustellun näkemyksen komission ja neuvoston välisestä te-suhteesta EU:n ja Mercosurin tapauksessa, on minun tuotava esille unionin kansainvälisen kauppapolitiikan keskeisiä piirteitä. Koska te-malli on kiinnostunut edustajan mahdollisuuksista ajaa omia intressejään ja toisaalta toimeksiantajien kyvystä rajoittaa tätä edustajan omavaltaista toimintaa, on perusteltua tuoda esille muun muassa, kuinka neuvosto delegoi valtaa komissiolle ja toisaalta minkälainen koneisto auttaa neuvostoa kontrolloimaan komission toimintaa kansainvälisen kauppapolitiikan sektorilla.

Komission tehtäviin kuuluu muodostaa aloitteita kansainvälisten kauppasuhteiden muodostamisesta ja sisällöstä. Komission kauppapoliittinen pääosasto muodostaa aloitteet, joita koskeva keskeisin poliittinen keskustelu käydään tämän jälkeen neuvoa-antavassa kauppapoliittisessa komiteassa. Komitea auttaa jäsenvaltioita vaikuttamaan unionin kauppapolitiikkaan sen konsultoivasta roolista huolimatta, sillä komissio noudattaa useimmiten komitean antamia ohjeistuksia tietäessään, että sen jäsenet heijastavat lopulliset päätökset tekevien ministereiden mielipiteitä. Komiteasta aloitteet

⁴⁷ On tunnustettu yksinkertaistus, että komissio olisi yhtenäinen ja yksimielinen instituutio. Todellisuudessa se on jakautunut erilaisiin intressiryhmiin ja klaaneihin. (Peterson & Bomberg 1999: 39.) Koska Aggarwal ja Fogarty näkevät instituutiot hypoteesissaan näennäisesti yhtenäisinä, jätän minäkin komission todellisen fragmentaation huomioimatta ja käsittelen niitä, kuin kukin instituutio todella olisi yhtenäisiä intressejä ajava, samat arvot omaava yksi kokonaisuus. Lisää komission fragmentaatiosta kts. esim. Kassim & Dimitrakopoulos 2007. Sama valinta pätee myös neuvostoon, jonka moninaisuus kuitenkin edellyttää jäsenmaiden huomioimista tietyissä tilanteissa myös tässä työssä.

siirtyvät pysyvien edustajien komiteaan (Coreper), joka edelleen siirtää aloitteen ministerineuvostoon. (Meunier & Nicolaïdis 2005: 254-255.)

Neuvosto muodostaa komissiolle tämän neuvottelumandaatin, jonka muoto riippuu asiakokonaisuudesta ja voi olla virallinen usean direktiivin kokoelma tai toisaalta vain epävirallinen dokumentti. ”Neuvotteludirektiivit” eivät ole laillisesti sitovia eli neuvottelija voi toimia niistä poikkeavasti mutta samalla se hankaloittaa neuvotellun paketin hyväksyntää neuvostossa. Neuvottelumandaatin saamisen jälkeen komissio saa vapaasti neuvotella kolmansien maiden kanssa (todellisuudessa tämäkin vapaus riippuu asiayhteydestä ja jäsenvaltioiden tahdosta luovuttaa valtaansa komissiolle) mutta joutuu raportoimaan neuvottelujen etenemisestä säännöllisesti kauppapoliittiselle komitealle sekä Euroopan parlamentille. Neuvotteluprosessin lopussa sopimus tulee ratifioida joko neuvoston laadullisella enemmistöllä (asiat, joissa EU:lla täysi kompetenssi) tai yksimielisesti EU:n tasolla ja lisäksi vielä jokaisessa jäsenvaltiossa (jaettu kompetenssi).⁴⁸ (Meunier & Nicolaïdis 2005: 255-257.) Lissabonin sopimuksen myötä myös Euroopan parlamentin tulee antaa hyväksyntänsä kauppasopimuksille.

⁴⁸ Lissabonin sopimuksen myötä unionin toimivaltaan kuuluvat vapaakauppasopimukset voidaan tehdä pelkästään unionin päätöksellä eikä niitä siis tarvitse saattaa voimaan kansallisesti. On kuitenkin huomioitava, että nykyisin tehtävät vapaakauppasopimukset sisältävät useimmiten syvälle meneviä määräyksiä kaupan menettelytapoihin. Näin ollen ne saattavat myös tulevaisuudessa sisältää jaettuun toimivaltaan sisältyviä kysymyksiä, jolloin kunkin EU-maan kansallisen parlamentin on saatettava ne sisäisesti voimaan. (Sinkari 2010: 34-35.)

Taulukko 5. Komission toimintakyky kansainvälisessä kauppapolitiikassa.

	Valtuutus (mandaatin joustavuus ⁴⁹)	Edustus (autonomisuus ⁵⁰)	Ratifiointi (auktoiteetti ⁵¹)	Toimeenpano
Yksinomainen toimivalta	Kauppapoliittinen komitea – ministerineuvosto (laadullinen enemmistö)	Komission yhtenäinen edustus (jatkuva epävirallinen konsultointi)	M.neuvosto (laadullinen enemmistö) mutta varsinkin suurimmilla valtioilla epävirallinen veto-oikeus	Komissio (yksinomainen)
Jaettu toimivalta (assosiaatiosopi- mukset)	Kauppapoliittinen komitea – ministerineuvosto (yksimielisyys) ja jäsenvaltiot	Komission yhtenäinen edustus (jatkuva epävirallinen konsultointi)	M.neuvosto (yksimielisyys) ja jokaisen jäsenvaltion parlamentaarinen ratifiointi	Komissiolla delegoitu auktoiteetti (konsultaatiossa)

Meunier & Nicolaïdis 1999: 451.

4.2.2. Kontrollimekanismit kansainvälisen kaupan alalla

Toinen te-mallin keskeinen kysymys on, entä jos edustajalla on omia preferenssejä, jotka eroavat toimeksiantajan intresseistä. Kerremansin mukaan komission toive kasvattaa omaa valtaansa kansainvälisen kaupan alalla (sekä muilla aloilla) sisältää tietynlaisen ristiriidan. Komission preferenssi maksimoida *tuleva* neuvottelukykynsä sisältää preferenssin myös *tämänhetkisen* neuvotteluvallan kasvattamisesta. Tällainen valta auttaisi komissiota neuvottelemaan tavalla, joka varmistaisi sen intressit kaupankäynnissä. Toisaalta komission preferenssi tulevan neuvottelukyvyn maksimoinnista laskee todennäköisyyttä, että se toimisi vastuuta välttelevästi tai pyrki liu'uttamaan valtaansa uusille aloille, sillä tämä saattaisi kostautua tulevaisuudessa. Näin ollen komission *tämän hetkiset* intressit sekä sen huolet ja toiveet *tulevasta* delegoidusta neuvotteluvallasta risteävät keskenään. (Kerremans 2006: 175-176.) Komission mahdollisuudet vallan liu'uttamiseen ovat tietyssä määrin melko hyvät, sillä neuvotteluihin tarvittava asiantuntijuus hyödyttää sitä jäsenvaltioiden sijaan. On myös väitetty, että komissio pyrkii itse asiassa siirtämään

⁴⁹ Joustava mandaatti ohjeistaa edustajaa tekemään neuvotteluissa "parhaansa" kun taas jäykkä mandaatti kertoo tarkemmin, minkälainen toiminta on sopivaa (Meunier 2000: 111.).

⁵⁰ Autonomisuudella tarkoitetaan sitä laajuutta, millä toimeksiantajat ottavat itse osaa neuvotteluihin. Autonomisuutta voidaan rajoittaa mm. määräyksellä raportoida toimeksiantajille säännöllisesti. (Emt. 111.)

⁵¹ Auktoiteetti tarkoittaa edustajan kykyä tehdä lupauksia ja pitää ne. Neuvottelijan auktoiteetti riippuu päätöksentekomenettelyistä ja niihin liittyvästä epävarmuudesta. (Emt. 111.)

monia keskeisiä asioita pois poliittisten neuvottelujen piiristä väittämällä niitä teknisiksi kysymyksiksi. Samalla se saa kasvatettua omaa rooliaan ja kykyään vaikuttaa lopputuloksiin. Myös komission roolit sovittelijana ja koordinoijana kasvattavat sen epävirallista valtaa. (Billiet 2006: 915.)

Myös jäsenvaltiot joutuvat ristiriitaiseen tilanteeseen tasapainotellessaan tehokkaan ja uskottavan toiminnan sekä toisaalta oman vallan maksimoinnin pyrkimyksen välillä. Jäsenvaltioiden toimiminen unionin kautta vahvistaa EU:n toimintakykyä ja uskottavuutta ja näin ollen mahdollistaa paremmat lopputulokset kuin yksittäisten valtioiden toiminta samanlaisissa tilanteissa. Lisäksi unioni kaupankäynnin toisena osapuolena on potentiaalisempi uhka muille ja näin ollen laskee erilaisten rikkomusten todennäköisyyttä. Unionin kustannukset erilaisten rikkomusten rankaisemisesta ovat pienet kun taas näiden sanktioiden kohteeksi joutuville yksittäisille valtioille ne tulevat kalliiksi. Näin ollen syitä EU:n kautta toimimiselle ja komission vallan kasvattamiselle tai mandaatin joustavuudelle on monia. (Billiet 2006: 915.) Tämä kuitenkin kasvattaa riskiä komission opportunistisesta toiminnasta ja kuten te-mallissa yleensäkin, tulee jäsenvaltioiden ja ministerineuvoston miettiä, minkälainen toiminta tulee niille suhteellisesti edullisimmaksi.

Kerremansin mukaan neuvostolla on kolme kontrollimekanismia kohdistuen komission ulkoiseen neuvottelukykyyneen. Ensinnäkin jo edellä esitelty mandaattien muotoilu voidaan nähdä neuvoston etukäteisenä kontrollimekanismina. Kuten todettu, neuvosto voi antaa komissiolle joustavamman tai toimintaa rajoittavamman mandaatin ja näin ollen muokata komission mahdollisuuksia omavaltaiseen toimintaan. Toisaalta niin sanottu toiminnan aikainen kontrollointi tapahtuu lähinnä kauppapoliittisen komitean kautta. Jotta neuvosto komitean kautta pystyisi maksimoimaan oman vaikutuskykynsä komission suuntaan, sen tulee pystyä tuottamaan komissiolle yksi yhtenäinen ohjeistus kaikkien jäsenvaltioiden puolesta. Toisaalta komitea antaa komissiolle mahdollisuuden kuulla yksittäisiä jäsenvaltioita ja näiden huolia ja toiveita tietyissä asiakysymyksissä. Tämä antaa komissiolle mahdollisuuden ennakoida oman toimintansa tuloksia ja mahdollisuuden tehdä siihen muutoksia. Komitea myös valvoo komission neuvotteluja ja näin ollen toteuttaa niin sanottua vahtikoira-funktiota. Kolmas kontrollimekanismi ovat erilaiset äänestysmenetelmät, joiden avulla jäsenvaltioiden ja toisaalta komission valtaa voidaan joko kasvattaa tai rajoittaa. (Kerremans 2006: 177-179.) Reichert ja Jungblut tosin muistuttavat, että viimeisenä kontrollimekanismina voidaan nähdä neuvoston ja jäsenvaltioiden mahdollisuus kaataa komission aloitteet ja neuvottelutulokset (Reichert & Jungblut 2007: 409). Tämä turvaa erityisesti pienten jäsenvaltioiden intressit

sopimuksissa, joiden neuvotteluissa niillä ei ole merkittävää asemaa⁵². Toisaalta riippuen tapauksesta Reichertin ja Jungblutin esittämä viimeinen kontrollimekanismi voidaan pikemminkin nähdä rangaistusmenetelmänä, jonka avulla komissiota tahdotaan näpäyttää ja muistuttaa sen ”alempiarvoisesta” asemasta.

Valta- ja vaikutussuhteet kansainvälisen kaupan alalla ovat siis erittäin moninaiset ulottuen yksittäisistä kansalaisista kansallisten instituutioiden kautta unionin ylikansallisiin instituutioihin. Taloudellisen jättiläisen nimikkeestä ja näennäisestä moitteettomasta toimintakyvystä huolimatta jäsenvaltioilla on erikseen sekä neuvoston kautta edelleen huomattavaa valtaa myös kaupan alalla. Tämä valta mahdollistaa niiden osallistumisen neuvotteluihin tietyissä asiakysymyksissä ja erityisesti antaa niille kyvyn muokata komission toimintaa ja lopputuloksia. Onkin nähtävä, että komission toimintakyky on suurimmillaan silloin, kun sen ja jäsenvaltioiden preferenssit kohtaavat edes melko hyvin. Tämä vähentää jäsenvaltioiden tarvetta kontrolloida neuvotteluja ja komissio saattaa saada tätä hyväksikäyttäen ajettua myös muita intressejään. Toisaalta kuten edellä on tullut ilmi, komissiolla on omia keinojaan preferenssiensä ajamiseen myös silloin, kun neuvosto kohdistaa enemmän huomiota sen toimintaan. Näiden komission sekä neuvoston käsissä olevien toimintamekanismien ymmärtäminen on olennaista tutkimukseni kannalta. Niihin liittyviä viittauksia on löydettävissä useista eri tutkimukseni kohteena olevista lähteistä. Näitä lähteitä käsittelen seuraavassa kappaleessa, jossa esittelen työni menetelmällistä viitekehystä.

5. Tapaustutkimus työn menetelmällisenä viitekehystenä

5.1. Mitä on tapaustutkimus?

Periaatteessa kaikki tutkimus on tapaustutkimusta: tutkimuksella on aina kohde tai kohteita, josta kerätään dataa jota edelleen analysoidaan. Yleensä kuitenkin termillä ”tapaustutkimus” tarkoitetaan laajalti käytettyä metodia yhteiskuntatieteissä. (Hammersley & Gomm 2000: 2.) Sitä käytetään haluttaessa muodostaa syvälinen käsitys rajatusta tutkimuskohteesta. Sen avulla pyritään ymmärtämään kohde kokonaisuutena, niin että tutkimuksessa huomioidaan laajasti myös kohteen ympäristö ja siihen vaikuttavat muuttujat. Lisäksi tapaustutkimukselle tyypillistä on monenlaisten lähteiden käyttäminen ja näin ollen myös tällä tavoin pyrkimys laaja-alaisuuteen. (Yin 2003a: xi.) Tapaustutkimuksen tiedonhankintatapoina voidaan käyttää kyselyitä, haastatteluita, havainnointia

⁵² Voidaan kuitenkin kyseenalaistaa pienten jäsenvaltioiden todellinen mahdollisuus kaataa sellainen sopimus, jonka suuremmat jäsenvaltiot ovat jo hyväksyneet.

sekä arkistomateriaalien käyttöä. Kerättävä tieto voi myös olla sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista, vaikka tapaustutkimuksen varsinaisen painotuksen nähdäänkin olevan laadullisen tutkimuksen puolella. Näin ollen tapaustutkimuksessa voidaan siis yhdistää monenlaista tietoa ja tutkimusmenetelmiä syvällisemmän hahmotuksen aikaansaamiseksi. (Järvinen & Järvinen 2000: 78.) Voidaan siis nähdä, että tapaustutkimuksen tavoitteena on yhdistää sekä induktiivinen että deduktiivinen lähestymistapa tutkimuskohteeseen, niin että tutkija on sekä osallistuja että havainnoija. Tässä yhteydessä osallistuminen voi tarkoittaa esimerkiksi haastattelujen käyttöä, havainnointi taas valmiiden materiaalien tutkimista. Moninaisten lähestymistapojen kautta saadaan aikaiseksi mahdollisimman laaja-alainen ja kattava kuva tutkittavasta kohteesta.

Myös oman tutkimukseni aineisto on laaja-alaista ja koostuu arkistolähteiden, kuten komission ja neuvoston edustajien lausuntojen ohella myös kahden komission sekä yhden neuvoston virkamiehen haastatteluista sekä erilaisista tilastoista. Näin ollen aineistossa on mukana niin kvantitatiivista kuin kvalitatiivistakin sekä toisaalta induktiivisella ja deduktiivisella lähestymistavalla hankittua materiaalia, minkä vuoksi tapaustutkimus sopii työni metodiksi hyvin.

Tapaustutkimus on yksi lukuisista yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen menetelmistä. Jokaisella menetelmällä on oma tutkimuksellinen strategiansa ja tapa kerätä ja analysoida empiiristä aineistoa. Yinin mukaan kullakin tutkimusstrategialla on myös omat vahvuutensa ja heikkoutensa riippuen kolmesta tekijästä: 1) tutkimuskysymyksestä, 2) siitä, millainen kontrolli tutkijalla on todellisiin tapahtumiin ja 3) siitä, keskittyykö tutkimus nykyhetkeen vai menneisiin tapahtumiin. Tutkimuskysymyksen muodostaminen on tutkimusprosessin keskeisimpiä osia. Yinin mukaan on tärkeää ymmärtää, että tutkimuskysymyksillä on sekä substanssia ("Mitä tutkimukseni käsittelee?") että muoto (Kysynkö "kuka", "missä", "miten" vai "mitä"?). Tapaustutkimukselle sopivia tutkimuskysymyksen muotoja ovat "kuinka/miten?" tai "miksi?". Näiden kysymysten avulla tutkimuksesta muotoutuu selittävämpiä ja kuvailevampia, sillä niihin vastaamiseksi on tutkittava tapahtumien kulkua ja keskinäisiä linkkejä eikä vain yksittäisiä tapahtumia ja toistuvuutta. (Yin 2003b: 5-7.) Tapaustutkimuksen avulla pyritään useimmiten tutkimaan nykyhetken tapahtumia ja ilmiöitä, toisin kuin historiatutkimus, joka keskittyy menneeseen. Tämän lisäksi tutkijalla on vain vähän tai ei ollenkaan mahdollisuutta kontrolloida tutkittavia tapahtumia. (Yin 2003b: 7-9.)

Tapaustutkimuksen termi on eräissä tapauksissa jaettu kahtia tarkoittamaan sekä metodia että laajempaa tutkimusparadigmaa. Ymmärrettäessä metodina, tapaustutkimus sopii yllä mainitunlaisiin tilanteisiin riippuen tutkimuskohteen muodosta. Lisäksi tapaustutkimus voi

metodina ottaa monenlaisen muodon riippuen muun muassa siitä, kuinka montaa tapausta tutkitaan, kuinka suuria kyseiset tapaukset ovat ja siitä, millaisen roolin tutkija ottaa itselleen. Näiden tekijöiden vaihtelu riippuu pitkälti siitä, millainen tavoite tutkimuksella on, esimerkiksi onko sen tarkoitus testata tai havainnollistaa tiettyä teoreettista väittämää vai vain kuvailla tai selittää jotain ilmiötä. Monet näkevät tapaustutkimuksen kuitenkin laajemmin kuin vain tutkimusmetodina. Heidän mukaansa tapaustutkimus sisältää näkemyksiä, kuinka sosiaalista maailmaa voidaan ja tulisi tutkia erilaisilla kuin mitä muut tutkimusnäkökulmat sanovat. Näin ollen se nähdään erillisenä tutkimusparadigmana, joka useimmiten nähdään positivismiin vastakohtana ja muun muassa naturalismista ja konstruktivismista eroavana. (Gomm ja Hammersley 2000: 100-102.)

Myös Yin käsittelee tapaustutkimusta metodia laajemmin. Hänen mukaansa se on nähtävä tutkimusstrategiana, jolla on säännöt niin tutkimuksen suunnittelun logiikasta, datan keruusta kuin sen erilaisista analysointitavoistakin. Näin ollen sitä ei voida nähdä kapea-alaisesti vain datan keruumenetelmänä tai jonkin muun tutkimusstrategian osana. (Yin 2003b: 3.) Tapaustutkimus käsittää sisällään monenlaisia ulottuvuuksia riippuen muun muassa tutkimuskohteiden määrästä sekä siitä, mihin niiden analysoinnilla pyritään. Käyn seuraavaksi läpi näitä erilaisia tapaustutkimuksen keskeisiä valintoja.

5.2. Tapauksen valinta

Tapaustutkimuksessa luonnollisesti tutkitaan jotain ”tapausta”, tosielämän kohdetta, josta kerätään tietoa tutkimuksen ongelmaan vastaamiseksi. Tapaus voi olla esimerkiksi yksilö tai konkreettinen tapahtuma (esimerkiksi kansainvälinen kriisi) ja tietyn varauksin esimerkiksi abstrakti prosessi (esimerkiksi toimeenpano). Tapauksen tulee kuitenkin olla melko tarkkarajainen, ympäristöstään erotettavissa oleva kohde, jolloin tapauksiksi valikoituvat prosessien sijaan useammin erilaiset objektit. (Stake 1995: 2.) Toisaalta Yinin mukaan myös vaikeammin rajattavat ja määriteltävät prosessit tai tapahtumat voivat olla tapauksia mutta niiden valintaan tulisi hänenkin mukaansa suhtautua varauksella juuri alku- ja loppupisteen määrittelyn hankaluuden vuoksi, mikä helposti saattaa johtaa tutkimustulosten vaihteluun ja epäluotettavuuteen (Yin 2003b: 23).

Tapauksen valinta voi tapahtua monella tavalla, mutta se vaatii poikkeuksetta tarkkaa pohdintaa. Staken (1995: 3-4) mukaan tutkimuskohteen valinnan tulee olla yhteydessä tutkimuksen alustaviin tutkimuskysymyksiin ja niiden muotoon. Tällöin tavoitteena on lisätä ymmärrystä jostain tietyistä ilmiöistä tai sen osasta. Tutkimuksessa onkin aina pyrittävä tietynlaiseen ainutlaatuisuuteen, uuden tiedon etsimiseen, mikä myös asettaa kriteerejä tapauksen valinnalle. Yinin (2003b: 24) mukaan

tarkkojen tutkimuskysymysten muodostaminen johtaa tiettyjen tutkimuskohteiden suosimiseen toisten kustannuksella. Jos näin ei käy, tutkimuskysymykset ovat todennäköisesti liian laajoja tai niitä on liian monta. Tällöin ongelmaksi voi nousta se, onko tutkimuksen kohteena esimerkiksi jokin ilmiö vai sen tarkemmin rajattu osa, tekijä tai toimija? Suuri riski tapaustutkimuksessa onkin epäonnistuminen tapauksen määrittelyssä, niin että todellisuudessa tutkitaankin jotain muuta, kuin mitä on ollut tarkoitus.

Tutkittavan tapauksen lisäksi tutkijan on valittava se näkökulma, josta hän tahtoo tapaustaan tutkia. Tällöin tapaustutkimus voidaan nähdä hyvin määriteltynä tutkimuksellisenä näkökulmana tiettyyn historialliseen tapahtumaan. (George & Bennet 2004: 18.) Näin ollen esimerkiksi EU-Mercosur suhde tarjoaa erilaisia tutkimuksellisia näkökulmia muun muassa Aggarwalin ja Fogartyn eri hypoteesien kautta tai esimerkiksi taloudellista tai poliittista aspektia tutkimalla. Tällöin tutkijan päätös siitä, mitä aspektia hän haluaa tutkia ja minkä teoreettisen viitekehyksen sisällä toimia vaikuttavat kerättävän datan muotoon (Emt. 18).

Tapaustutkimuksella voi olla myös useampia tapauksia, jolloin valittujen tapausten tulee toistaa toisiaan joko ennakoimalla samankaltaisia tuloksia tai ennakoitavien syiden perusteella vastakkaisia tuloksia. Monitapauksinen tapaustutkimus voidaan nähdä yksittäisen tapauksen tutkimusta arvokkaampana, sillä mahdollisuudet merkittävien tulosten saamiseen kasvavat tapausten määrän myötä. Tällöin kahdesta tapauksesta saatavien itsenäisten analyttisten tulosten voidaan katsoa olevan merkittävämpiä kuin vain yhden tapauksen tulokset. (Yin 2003a: 135.) Toisaalta harvinaisten ja epätavallisten tapausten tutkiminen edellyttää yksittäistä tapaustutkimusta, jolloin monitapauksista tapaustutkimusta ei voida pitää itseisarvona. Lisäksi esimerkiksi politiikan tutkimus on perinteisesti muodostanut omat ohjeistuksensa yksittäisille ja monitapauksisille tapaustutkimuksille. Sen kontekstissa monitapauksista tapaustutkimusta kutsutaan vertailevaksi tutkimukseksi. (Yin 2003b: 46-47.)

Erot tapaustutkimuksen ja vertailevan tutkimuksen välillä kattavat lähes kaikki tutkimukselliset aspektit. Kuten yllä mainitusta ilmenee, vertailevalla tutkimuksella on useita tapauksia kun taas tapaustutkimus keskittyy yksittäisten kohteiden tutkimiseen. Tällöin vertailevaa tutkimusta voidaan kutsua laajaksi ja tapaustutkimusta intensiiviseksi tutkimukseksi. Tutkimuksen metodien ja tekniikoiden osalta eroja on löydettävissä tutkimuksellisesta kurinalaisuudesta. Vertaileva tutkimus luo tutkimusprosessin alussa tiukasti rakennetun tutkimussuunnitelman kun taas tapaustutkimukset usein ovat avoimempia ja joustavampia prosessin jokaisessa vaiheessa. Lisäksi tulosten raportointi

on tapaustutkimuksen kohdalla kuvailevampaa ja kertovampaa, kun taas vertailevien tutkimusten nähdään olevan analyttisempää. Tapaustutkimus pyrkii myös enemmän tuottamaan tulkintoja, jotka saattavat ylittää varsinaisen kerätyn datan. (Eckstein 2000: 120-121.) On kuitenkin huomioitava, että edellä mainitut piirteet (tapausten määrää lukuun ottamatta) ovat vain löyhiä kuvailuja kyseisistä kahdesta tutkimusmetodista. Näin ollen tapaustutkimus voi olla analyttistä ja datoina pitävästä ja toisaalta vertaileva tutkimus ei aina ole joustavuuden ja tulkinnan vastakohta.

Oman tutkimukseni tutkimuskysymyksenä on siis: Voidaanko EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessin vaiheet selittää institutionaalisen kilpailun hypoteesin avulla? Eriävätkö komission ja neuvoston intressit todella suhteessa interregionalismiin ja assosiaatiosopimuksen solmimiseen? Voidaanko prosessin edistysaskeleet nähdä komission ansioksi ja toisaalta taas prosessin lukuisat pysähtymiset neuvoston vallankäytön tulokseksi? Ja jos neuvosto todella vastustaa sopimuksen solmimista, onko komissiolla mahdollisuuksia viedä prosessia eteenpäin? Ja toisaalta minkälaiset mahdollisuudet neuvostolla on kontrolloida tällaisessa tilanteessa komission toimintaa? Taustalla on luonnollisesti kysymys myös komission ja neuvoston välisestä suhteesta yleensä: käyvätkö nämä kaksi instituutiota keskinäistä valtakamppailua? Näiden kysymysten pohjalta työni tapaukseksi voidaan rajata EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessi ja näkökulmana tapaukseen toimii institutionaalisen kilpailun hypoteesi. Tutkimusvälineenä toimii Mark Pollackin toimeksiantaja-edustaja –malli, joka auttaa tutkimaan komission ja neuvoston välisiä valta- ja vaikutussuhteita.

5.3. Tapaustutkimus ja yleistettävyys

Tapaustutkimusta on kritisoitu kyvyttömyydestä tuottaa yleistettäviä tuloksia. On nähty, että yksittäiset tapaukset eivät anna mahdollisuutta muodostaa yleistyksiä. Yinin mukaan tällainen kritiikki odottaa tutkimukselta laajoja yleistyksiä, joita lähinnä vain kvantitatiiviset ja kyselytutkimukset voivat tuottaa. Tällöin tutkimukselta vaaditaan tilastollista yleistämistä, kun taas tapaustutkimukset tuottavat itse asiassa analyttisiä yleistyksiä. Analyttisen yleistymisen avulla tutkija pyrkii yleistämään tietyt tutkimustulokset joksikin teoriaksi tai sen osaksi. Usein tämä teoria on se, josta tutkimus on lähtenyt liikkeelle ja tutkimustulokset joko vahventavat tai heikentävät sitä. (Yin 2003b: 37-38.) Tapaustutkimus on vahvimmillaan yleistämisessä silloin kun on kyse vääräksi osoittamisesta (falsification). Jos yksikin havainto ei sovi ehdotettuun teoriaan, on teoria epäpätevä, jolloin se tulee korjata tai hylätä. Esimerkkinä tällaisista teorian kiistävästä havainnoista voidaan käyttää väitettä ”kaikki joutsenet ovat valkoisia”. Tällöin havainto yhdestäkin mustasta joutsenesta osoittaa väitteen vääräksi. Tapaustutkimus on oivallinen tapa löytää näitä teorian kiistäviä

havaintoja sen syvällisen tutkimusotteen vuoksi. Näin myös ne ”joutsenet”, jotka näyttävät kaukaa valkoisilta voivatkin osoittautua tarkemmassa tutkimuksessa mustiksi. (Flyvbjerg 2006: 227-228.)

Eri lähteistä on löydettävissä erilaisia kantoja yleistyksen tarpeellisuuden suhteen sekä neuvoja erilaisten yleistysten tekemiseen. Yllä nostin esille Yinin näkemyksen tilastollisen sekä analyttisen yleistysten erottamisesta. Samanlaisen päätelmän esittävät myös Gomm, Hammersley ja Foster erottaessaan niin sanotun empiirisen yleistysten sekä teoreettisen tulkinnan. Näistä edellinen on kysely-tutkimuksille tyypillinen malli, jonka tarkoituksena on tuottaa yleistystyyppejä laajemmasta kokonaisuudesta pienemmän osan avulla. Tapaustutkimuksessa sen sijaan useammin käytetään teoreettisen tulkinnan mallia. Siinä tavoitteena on tuottaa johtopäätöksiä siitä, mitä tapahtuu aina tai mitä tapahtuu tietyllä todennäköisyydellä tietyntilanteissa teoreettisesti määritellyssä tilanteessa. Tarkoitus on löytää ne tiettyjen muuttujien välillä olevat universaalit suhteet, jotka vallitsevat kaikissa identtisissä tilanteissa. On kuitenkin huomioitava, että vaikka empiirisen yleistysten malli usein hylätään tapaustutkimuksessa, voidaan sen nähdä olevan läsnä lähes aina tutkittavan tapauksen ollessa niin suuri, ettei siitä ole mahdollista kerätä tietoa täysivaltaisesti. Tällöin tutkittavaksi valitaan vain osia, joiden löydökset yleistetään kuvaamaan koko tapausta. (Gomm, Hammersley & Foster 2000: 102-104.)

Osa tutkijoista on sitä mieltä, että jotain tapausta on mahdollista tutkia sen itsensä takia. Tämä voi olla hyväksyttävää tapauksessa, jossa kyseiselle tapaukselle on oma yleisönsä tai kun tapaus on niin laaja ja merkittävä, että sillä on kansallista tai kansainvälistä merkitystä itsessään. (Gomm, Hammersley & Foster 2000: 98-99.) Toisten mielestä yleistämisen tavoite on itsessään ongelmallinen, sillä yleistykset eivät huomioi ainutlaatuisuutta. Tämän käsityksen mukaan yleistykset ovat ihmismielen tuotosta eikä niitä ole löydettävissä luonnosta. Mikään ihmistoiminta ei ole erillään viitekehksestään, jolloin ei ole mahdollista luoda yleistystyyppejä, jotka vaatisivat irrallisuutta ajasta ja paikasta sekä näiden luomista olosuhteista ja rajoitteista. (Lincoln & Guba 2000: 27, 30-31.)

Huolimatta edellä mainitunlaisista eriävistä mielipiteistä, voidaan tapaustutkimusta käsittelevän kirjallisuuden piiristä kuitenkin löytää pitkälle menevä yhteisymmärrys siitä, että jonkinlainen yleistäminen on myös tapaustutkimukselle tarpeellista. Tällöin on löydettävä *edustava* tapaus, joka on tyypillinen sille ilmiölle, mitä tahdotaan tutkia. Edustavuus tarkoittaa mahdollisimman pientä eroa tapauksen ja laajemman ilmiön välillä. (Seawright & Gerring 2008: 299.) Omassa työssäni pyrkimyksenä on luoda käsitys EU:n institutionaalisen kilpailun roolista unionin ja Mercosurin

välisessä interregionalistisessa suhteessa. Samalla pyrin tuottamaan lisää ymmärrystä EU:n interregionalistisesta politiikasta yleensä. EU-Mercosur suhde on edustava tapaus interregionalismin ilmiöstä, sillä sen on nähty edustavan yhtä alueiden välisyyden puhtainta⁵³ ja kehittyneintä muotoa koko maailmassa. (Söderbaum, Stålgren, Langenhove 2005: 366-367.) Omassa työssäni en pyri luomaan varsinaisia yleistyksiä siksi, että jokainen interregionalistinen suhde on omanlaisensa⁵⁴, jolloin niiden takana olevat tekijät sekä näiden suhteellinen merkitys vaihtelee tapauksesta toiseen. Väitän kuitenkin, että tutkimustulosteni avulla voidaan muodostaa perusteltu käsitys institutionaalisen kilpailun vaikutuksesta siihen, valitseeko unioni interregionalismin vai kahdensivälisen lähestymistavan suhteessa muihin toimijoihin. Näin ollen tutkimukseni vastaa tapaustutkimuksen vaatimukseen jonkin tasoisesta yleistettävyydestä.

5.4. Teorian rooli tapaustutkimuksessa

Politiikan tutkimuksen alalla tutkimusten tehtävänä on muodostaa hyviä ja perusteltuja teoreettisia näkemyksiä, jotka voidaan nähdä itsessään ”teorioina”. Käsitteellä *teoria* voidaan tällöin tarkoittaa varsinaisten teorioiden lisäksi myös teorian rakentamisen prosessia: tutkimuksen suhdetta kirjallisuuteen, käytännön lähteisiin tai muihin olennaisiin lähteisiin. Teorian tehokas käyttö rajoittaa tapaustutkimuksen tehokkaimpaan muotoonsa ja on myös avuksi tulosten yleistämisessä. Tällöin se auttaa valitsemaan tutkittavat tapaukset ja niiden määrän, tarkentamaan mitä tutkitaan, miten tuloksista raportoidaan ja minkälaisessa suhteessa tulokset ovat kilpaileviin teorioihin. (Yin 2003a: 4-6.) Tällöin teorian rakentamisen prosessi alkaa tutkimuskysymysten muodostamisesta ja päättyy tutkimusongelman ja datan yhteensopivuuden testaamiseen (Eckstein 2000: 127). Toisaalta voidaan myös nähdä, että teorian rakentaminen ei pääty tähän, vaan tutkimusongelman ja datan yhteensopivuuden testaamisen tulokset antavat vain pohjan teorian muuttamiselle tai edelleen kehittämiseksi.

⁵³ EU:n ja Mercosurin suhteen nähdään olevan erityisen puhdas alueiden välisyyden muoto siksi, että siinä molemmat osapuolet ovat melko yhtenäisiä, itse määritellyjä kokonaisuuksia, joilla on pitkälle kehittynyt institutionaalinen rakenne. Nämä kaksi alueellista blokkia neuvottelevat sopimuksensa kahdenkeskisesti vuonna 1995 solmitun alueiden välisen yhteistyön viitekehys sopimuksen puitteissa. (Aggarwal & Fogarty 2004: 17.)

⁵⁴ Interregionalismin suhteen muotoon ja erityispiirteisiin vaikuttavat molemmat osapuolet ja niiden ominaispiirteet. Tällöin Aggarwalin ja Fogartyin neljää hypoteesia voidaan soveltaa molempiin osapuoliin. Eli esimerkiksi EU:n ja Mercosurin välisen suhteen muodostumisessa on otettava huomioon molempien osapuolten taustalla toimivat intressiryhmät, niiden sisäinen institutionaalinen kilpailu ja jäsenmaat, kansainväliset systeemiset funktiot sekä tarve alueellisen identiteetin muodostumiseen. On kuitenkin huomioitava, että molempien osapuolten kohdalla kunkin hypoteesin merkitys vaihtelee eikä tuloksia voida siis varsinaisesti yleistää. Toisaalta suhteen muotoutumiseen ja hyötyjen jakaantumiseen vaikuttaa luonnollisesti myös osapuolten valtasapaino, eli se kuinka toinen osapuoli mahdollisesti voi dominoida toista muodostettaessa sopimuksia. (Emt. 16.)

On siis muistettava, että teoriolla tässä yhteydessä ei tarkoiteta yhteiskuntatieteille tyypillisiä ”suuria teorioita”⁵⁵. Sen sijaan tavoitteena on luoda riittävä suunnitelma tutkimukselle, mikä vaatii teoreettisia hypoteeseja siitä, miksi toiminnot, tapahtumat, rakenteet ja ajatukset ilmenevät. Tällöin suunnitelma antaa vahvan ohjauksen datan keräämiseen ja analysointiin. Tässä prosessissa vanhat tutkimukset, teorit, tarjoavat teoreettisen viitekehysten, jonka sisällä edetä. (Yin 2003b: 29.)

Tapaustutkimus tarjoaa teorian muodostamiselle hyvän lähtökohdan silloin kun pyritään selvittämään eri muuttujien välisiä vaikutussuhteita. Sen avulla pyritään selvittämään miten ja miksi jotkin tapahtumat ilmenevät. Tällöin etsitään näiden tapahtumien ilmenemiseen vaikuttavia syy-seuraussuhteita. Syy-seuraussuhteiden etsiminen tarkoittaa myös kilpailevien vaikutussuhteiden löytämistä ja perusteltua eliminoimista. Niinpä mitä moninaisempi tutkimussuunnitelma on ja mitä enemmän muuttujia sillä on, sitä parempi. Tällaista tapaustutkimusta kutsutaan selittäväksi tutkimusotteeksi (Yin 2003a: 20) tai pienen n:n analyysiksi (George & Bennet 2004: 205). Se eroaa kuvailevasta tutkimusotteesta ja suuren N:n analyysistä niin, että kun selittävä tutkimusote pyrkii paljastamaan syy-seuraussuhteita ja luomaan näiden kautta teoriaa, pyrkii kuvaileva tutkimusote luomaan syvällisen kuvan tutkittavasta kohteesta. Tällöin teoria muodostuu sitä kautta, miten tutkija rajaa tutkimuskohteensa, sen alun ja lopun. (Yin 2003a: 23.) Varsinkin tällaisen kuvailevan tutkimusotteen sisällä puhutaan aiemmin esittelemästäni edustavasta tapauksesta, jonka syvällisen analyysin avulla voidaan sitten pyrkiä luomaan käsitystä laajemmasta ilmiöstä (Seawright & Gerring 2008: 299).

Edellä mainitun perusteella voin määrittellä oman työni kuvailevaksi. Voidaan nähdä, että jos tutkisin omassa työssäni kaikkia Aggarwalin ja Fogartyin neljää hypoteesia ja pyrkisin eliminoimaan näistä kaikki ne, jotka eivät pysty selittämään EU:n ja Mercosurin välistä interregionalistista suhdetta, voitaisiin työtä kutsua selittäväksi. Kun nyt tällaisen eliminoinnin sijaan pyrin tutkimaan mahdollisimman syvällisesti yhden hypoteesin kykyä selittää suhdetta, on kyseessä kuvaileva tutkimus.

5.5. Työni aineisto

Tutkittaessa EU:n instituutioiden ja tarkemmin komission sekä neuvoston välisen kilpailun vaikutusta EU:n ja Mercosurin väliseen interregionaaliseen suhteeseen sekä assosiaatiosopimuksen solmimiseen, on tutkimuksen keskiössä luonnollisesti kyseiset kaksi instituutiota. Näin ollen myös

⁵⁵ Kansainvälisen politiikan tieteenalalle tyypilliset ”suuret teorit”(grand theory) käsittävät politiikan tutkimuksen alalla esimerkiksi realismin ja liberalismien teorit.

aineiston valinta tapahtuu tämän rajauksen mukaisesti. EU:n instituutioiden välistä kilpailua on haasteellista tutkia siksi, että sitä varsinaisesti kuvaavaa valmista aineistoa on käytännössä mahdotonta saada. Näin ollen tutkijan oma tulkinta jo olemassa olevista aineistoista nousee erityiseen asemaan, jolloin tulkinnasta tulee väkisininkin jossain määrin subjektiivinen.

Jotta saisin valmiista aineistosta tehtävää omaa tulkintaani moninaisemman kuvan instituutioiden välisestä kilpailusta, päätin haastatella kahta komission virkamiestä ja yhtä neuvoston virkamiestä. Tahdoin päästä kuulemaan mielipiteitä nimenomaan oman työni keskiössä oleviin kysymyksiin, päästä siis käsiksi aiheeseen suoraan eikä vain kiertoteitse aineistoanalyysin kautta. Haastattelemistani komission virkamiehistä toinen työskentelee komission ulkopoliittisella pääosastolla (DG Relex) ja toinen kauppapoliittisella pääosastolla (DG Trade). Nämä kaksi pääosastoa ovat EU:n ja Mercosurin välisen suhteen kannalta keskeisimmät, mikä selittää tekemäni henkilövalinnat. Neuvoston osalta etsin haastateltavaksi sellaisen henkilön, jonka työnkuvaan EU:n kansainvälisen kauppapolitiikan kysymykset kuuluvat. Komission ja neuvoston ohjeistusten mukaan haastateltujen virkamiesten tarkempaa henkilöllisyyttä ei saa paljastaa ja tästä johtuen viitatessani haastattelutuloksiin, en voi kertoa komission osalta kumman pääosaston virkamiehestä on kyse. Otin kaikkiin kolmeen virkamieheen yhteyttä sähköpostitse kysyen mahdollisuutta haastattelun suorittamiseen. Kaikki suostuivat vastaamaan kysymyksiini, yksi puhelimitse ja kaksi muuta sähköpostitse valmiiksi laatimaani kyselylomakkeeseen.

Myös näiden haastattelujen kohdalla on huomattava tulkinnan rooli: vaikka virkamiehet varmasti ovat päteviä vastaamaan esittämiini kysymyksiin, ovat he voineet ymmärtää esittämäni kysymykset omalla subjektiivisella tavallaan. Oma roolini taas korostuu minun tulkitessani heidän vastauksiaan. Tulkinnallisuuden lisäksi haastattelujen totuusarvoa heikentää mahdollisesti hieman virkamiesten diplomaattisuus sekä toimintasäännöt. Institutionaalisen kilpailun suora myöntäminen tuskin on unionin sisäisten toimintasääntöjen tai minkään instituution intressien mukaista ja siksi mahdollinen kilpailu onkin luettava rivien välistä. Toisaalta se, ettei heihin saa viitata nimellä tai pääosastoittain, voi mahdollistaa rehellisempien vastausten saamisen. Huolimatta edellä mainituista, haastattelujen tekeminen on mielestäni perusteltua muun saatavilla olevan aineiston vähäisyydestä johtuen.

Analyysini perustuu pääasiassa komission ja neuvoston tuottamiin lausuntoihin sekä tekemiini kolmeen haastatteluun. Tarkoitukseni oli kerätä analyysin varsinaiseen keskiöön molempien instituutioiden lausuntoja liittyen EU:n ja Mercosurin välille neuvoteltavaan assosiaatiosopimukseen mutta kerätessäni aineistoa osoittautui, että neuvosto ei ole muutamaa

tiedonantoa (*joint communiqué*) lukuun ottamatta tuottanut sopimuksen neuvotteluprosessiin liittyvää materiaalia. Luonnollisesti jo tämä voidaan nähdä yhtenä tutkimustuloksena: aineiston vähäisen määrän perusteella voidaan päätellä, että neuvosto ei aseta EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimista erityisen korkealle omalla agendallaan. Tästä neuvoston tuottaman aineiston vähäisyydestä johtuen olen ottanut analyysin keskiöön edellä mainittujen tiedonantojen lisäksi sen tuottamia EU:n ja Mercosurin väliseen suhteeseen liitettävissä olevia aineistoja, kuten toisen EU-Brasilia huippukokouksen tiedonannon ja toimintasuunnitelman vuodelta 2008 sekä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan entisen korkean edustajan Javier Solanan puheen ”Eurooppalaisten ja latinalaisamerikkalaisten yhteinen päämäärä” (oma käännös)⁵⁶.”

EU-Brasilia huippukokouksen tiedonanto esittelee kyseisessä kokouksessa käsitellyt teemat ja paperin toimintasuunnitelmaosio esittelee toiminnallisen viitekehyksen näiden kahden väliselle yhteistyölle vuosille 2009-2011. Paperi on neuvoston tuottama ja siitä on näin ollen luettavissa neuvoston prioriteetteja, esimerkiksi multilateraalien järjestelmän ylläpitäminen. Siitä on myös nähtävissä, mihin kokonaisuuksiin neuvosto Brasilian liittyy ja näin ollen luettavissa, minkälaisia suhteita tai suhdemuotoja se suosii. Javier Solanan puhe esittelee edelleen neuvoston mielipiteitä multilateraalien järjestelmän eduista ja suhteesta alueellisiin kauppasopimuksiin sekä interregionalismiin.

Komission osalta olen haastattelujen lisäksi valinnut tutkimuksen kohteeksi sen tuottaman Mercosuria koskevan strategiapaperin ajanjaksolta 2007-2013 sekä entisen kauppakomissaarin Pascal Lamyn EU:n ja Mercosurin välisen tapaamisen avauspuheenvuoron vuodelta 2002. Strategiapaperi luo strategisen viitekehyksen EU:n yhteistyölle Mercosurin kanssa tietyllä ajanjaksolla. Sen esittelemä alueellinen strategia keskittyy Mercosurin sisäisen integraation tukemiseen, tulevan assosiaatiosopimuksen solmimisen valmisteluun sekä kauppasidonnaisen avun määrittelyyn. Se on valmistettu konsultoiden Mercosurin jäsenmaita sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoita, mikä mahdollistaa jo tähän mennessä annetun EU-avun tulosten arvioinnin. Näiden saavutettujen tulosten sekä tavoitellun asiantilan välinen kuilu toisaalta auttaa määrittelemään sen, mihin rahaa sekä muuta apua EU:n tulee paperissa määritellyn ajanjakson aikana kohdistaa. Strategiapaperin sisällyttäminen tutkittavaan aineistoon on perusteltavaa siksi, että se luo EU:n toiminnallisen viitekehyksen suhteessa Mercosuriin, joten kaikki EU:n toiminta alueella on siihen

⁵⁶ Un destino compartido por Europeos y Latinoamericanos.

sidonnaista. Se myös on yksi harvoista unionin virallisista julkaisuista, joka liittyy Mercosuriin ja assosiaatiosopimuksen solmimiseen muun aineiston ollessa pitkälti komission ja neuvoston edustajien puheita tai lyhyempiä tiedonantoja. Strategiapaperista on luettavissa EU:n tavoitteet ja intressit Mercosurin alueella, mitkä voidaan yhdistää komission muissa teksteissä esittämiin intresseihin.

Komissaari Lamyn puhe vuodelta 2002 (Lamy 2002a) käsittelee EU:n ja Mercosurin interregionaalisten suhteiden ja erityisesti assosiaatiosopimuksen solmimisen etenemistä ja sitä, millä tätä saataisiin helpotettua. Puheesta selviää, mitä neuvotteluprosessilla tavoitellaan, mitkä EU:n ehdot sopimuksen solmimiselle ja neuvotteluprosessin etenemiselle ovat ja toisaalta, mitkä komission prioriteetit neuvotteluprosessissa ovat.

Tämän lisäksi täydennän aineistoani neuvoston osalta sen päätelmillä koskien komission EU:n ja Latinalaisen Amerikan suhteita käsittelevää tiedonantoa sekä pysyvien edustajien komitean (Coreper II) tuottamaa ilmoitusta liittyen Mercosuria koskevaan päätelmäehdotukseen. Komission osalta aineistoa täydentävät sen julkaisu ”Global Europe: A Stronger Partnership to Deliver Market Access for European Exporters” sekä sen Latinalaista Amerikkaa ja Mercosuria koskevat tiedonannot ja tilastot. Aineiston määrä ja moninaisuus tukevat tapaustutkimukselle tyypillistä pyrkimystä kerätä tietoa laaja-alaisesti moninaisista lähteistä. Edelleen aineiston määrän ja moninaisuuden merkitys korostuu myös siksi, että neuvoston ja komission välistä oletettu kilpailu ei ole suoraan luettavissa aineistosta. Tällöin, koska kilpailu ei ole suoraan luettavissa aineistosta, korostuu aineiston ja niissä toistuvien hypoteesia tukevien tai sen kiistävien piirteiden määrä. Toisaalta, koska suurin osa aineistosta on tiedonantoja ja puheita, ei niiden sivumäärä ole erityisen suuri, mikä edelleen korostaa tutkittavien dokumenttien kappalemäärää.

Valitun aineiston rajaukseen ovat siis vaikuttaneet assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessin asettaminen työni keskiöön sekä toisaalta saatavilla olevan EU:n ja Mercosurin välistä kuvaavan aineiston vähäisyys. Aineiston ajallinen rajaus⁵⁷ tapahtuu nimenomaan assosiaatiosopimuksen kautta: komissio sai neuvottelumandaatin vuonna 1999, mikä aloitti hitaan ja siis edelleen keskeneräisen prosessin. Näin ollen valittu aineisto on 2000-luvulta lukuun ottamatta vuonna 1995 julkaistua komission tiedonantoa ”Free Trade Areas: an Appraisal”. Tämän sisällyttäminen

⁵⁷ Aineiston ja sitä kautta tutkimuksen ajallinen rajaaminen on perusteltua myös siksi, että tapaustutkimus vaatii valituilta tapauksilta tarkkarajaisuutta. Edellä nostin esille, että prosessit voivat olla tapaustutkimukselle hankalia tutkimuskohteita niiden alku- ja loppupisteen määrittelyn vaikeuden vuoksi. Koska oman tutkimukseni kohteena on nimenomaan neuvotteluprosessi, on tutkimuksen rajaaminen vuosien 1999 ja 2010 välille perusteltua.

tutkimukseni aineistoon on perusteltua siksi, että siitä on suoraan luettavissa komission näkemykset vapaakauppa-alueiden hyödyistä ja riskeistä. Toisaalta rajaan tutkimukseni vuoteen 2010, jolloin pystyn keskittymään jo tapahtuneen analysointiin meneillään olevien kehityssuuntien sijaan. Johtopäätöksissäni otan kuitenkin myös nykyisen tilanteen ja mahdolliset tulevat kehityssuunnat huomioon arvioidessani työni tuloksia.

Tarkoitukseni on valitun aineiston avulla selvittää, onko komission ja neuvoston välillä todella sellaista kilpailua, joka vaikuttaisi myös EU:n ja Mercosurin välisen suhteen kehittymiseen ja assosiaatiosopimuksen solmimiseen. Analyysissäni on luonnollisesti keskeisessä roolissa aiemmin esittelemäni rationaalisen valinnan institutionalismin toimeksiantaja – edustaja –malli ja sen keskeiset piirteet. Mallin taustalla on ajatus, että delegoinnin osapuolilla – toimeksiantajilla ja edustajalla on todennäköisesti ainakin osittain keskenään risteävät intressit. Tästä seurauksena edustajat toimivat usein opportunistisesti tavoitellen omia intressejään toimeksiantajien niille asettamien rajoitusten sisällä. Toimeksiantajien kyvyt edustajien omavaltaisen toiminnan rajoittamiseen ovat moninaiset mutta ne ovat toimeksiantajille kalliita ja lisäksi ne voivat heikentää edustajien toimintakykyä jopa niin, että delegoinnista ei ole lopulta hyötyä toimeksiantajille. Niinpä toimeksiantajien tulee laskelmoida, kannattaako riski edustajien omavaltaisesta toiminnasta. Toisaalta myös edustajan tulee laskelmoida oman toimintansa riskit ja mahdollisuudet: omavaltainen toiminta voi lopulta johtaa lyhytaikaisiin voittoihin, jos ne saavat toimeksiantajat jatkossa rajoittamaan edustajan toimintaa aiempaa enemmän. Rationaalisen valinnan institutionalismin te-mallille on luonteenomaista olla kiinnostunut komission kaltaisten toimijoiden mahdollisuudesta vaikuttaa poliittisiin lopputuloksiin, vaikka varsinainen päätösvalta onkin jonkun toisen toimijan käsissä. Näin ollen mukaan analyysiin tulee myös neuvosto ja sen mahdollisuudet kaataa komission aloitteet näiden kahden intressien ollessa ristiriitaiset.

Tulen siis analyysissäni huomioimaan tämän kaltaiset te-mallille keskeiset piirteet. Tarkoitukseni on ensin testata mallin perustana oleva väite toimeksiantajien ja edustajan keskenään risteävistä intresseistä: kannattaako komissio interregionalismia suhteessa Mercosuriin ja neuvosto perinteisiä kahdenvälisiä suhteita alueen maihin? Mitkä tämän taustalla olevat syyt mahdollisesti ovat? Koska tämä intressien risteävyys ei mitä luultavimmin aineistosta ole suoraan luettavissa, on kysymykseen pureuduttava teksteissä ilmenevien ristiriitojen kautta. Näin ollen vertailenkin neuvoston ja komission tuottamaa aineistoa niissä esitettyjen prioriteettien ja tavoitetilojen kautta. Tämän jälkeen on tarpeellista selvittää, miten tämä intressien risteävyys näkyy käytännössä: Miten komissio pyrkii saavuttamaan haluamansa asiantilan ja toisaalta miten neuvosto pyrkii estämään tämän

käytettävissään olevilla mekanismeilla. Tämän selvittäminen on erityisen haasteellista, sillä aineistoa, joka kuvaa asioiden etenemistä EU:n sisällä ei ole lähes lainkaan saatavilla. Niinpä analyysi kohdistuukin tältä osin EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessiin ja sen vaiheisiin sekä näiden vertaamiseen te-mallin keskeisimpiin väitteisiin toimeksiantajien ja edustajan suhteesta.

6. Kansainvälinen kauppapolitiikka: komission ja neuvoston eriävät intressit

Jotta olisi perusteltua tutkia Aggarwalin ja Fogartyn institutionaalisen kilpailun hypoteesin roolia EU:n ja Mercosurin välisessä suhteessa, tulee ensin selvittää, suhtautuvatko komissio ja neuvosto todella eri tavoin osapuolten välisen assosiaatiosopimuksen solmimiseen. Faustin (2004: 42) mukaan tällainen ero on löydettävissä ja komissio tukee osapuolten välisen kaupan vapauttamisprosessia sekä assosiaatiosopimuksen solmimisaikaita selkeästi aktiivisemmin kuin neuvosto. Tässä kappaleessa käytän edellä esiteltyjä aineistoja hyväksi etsiessäni eroja komission ja neuvoston suhtautumisessa kaupan vapauttamiseen, globaalin talous- ja poliittisen järjestelmän muotoon sekä assosiaatiosopimukseen.

6.1. Miksi solmia vapaakauppasopimuksia?

Vapaakauppa-alueet luovat taloudellista hyötyä kahdessa osassa. Lyhyellä aikavälillä ne luovat uutta kauppaa ja pidemmällä aikavälillä taas suurempia markkinoita, parempia investointimahdollisuuksia sekä vahvempaa kilpailukykyä. Uudet alueelliset ryhmittymät ovat lisäksi useimmiten kiinnostuneita solmimaan siteitä toisten samankaltaisten ryhmittymien kanssa, mikä parantaa EU:n toimintamahdollisuuksia kasvavilla markkina-alueilla. (European Commission 1995: 2, 7.) Suurempien markkinoiden luomat taloudelliset hyödyt nousevatkin esille lähes poikkeuksetta komission vapaakauppa-alueita koskevissa teksteissä. Toisaalta EU:n talouspolitiikan tavoitteena on eurooppalaisen talouskasvun ja uusien työpaikkojen luomisen lisäksi palvella myös muita tavoitteita, joista useat ovat liitettävissä jollain tapaa kehityspolitiikkaan sekä muiden maiden ja alueiden taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen. Lisäksi talous auttaa unionia edistämään niin sanottuja ”eurooppalaisia arvoja”, kuten ympäristönsuojelua, ihmisoikeuksia sekä korkeita terveys- ja kuluttajastandardeja. (European Commission 2009b: 6.) Poliittinen aspekti saattaa ajoittain olla taloudellisia hyötyjä keskeisempi syy unionin kiinnostukseen muodostaa suhteita toisten alueellisten ryhmittymien kanssa (European Commission 1995: 7).

Edellä mainittuun yhtyvät myös molemmat haastattelemani komission virkamiehet, joiden mukaan EU:n ja erityisesti komission kiinnostus toisia alueellisia ryhmittymiä kohtaan ei rajoitu ainoastaan taloudellisiin intresseihin (Komission virkamiesten haastattelut 1 ja 2). Yksi komission keskeisimmistä prioriteeteista erityisesti Latinalaisessa Amerikassa on edistää alueen sisäistä integraatiota ja näin ollen päästä neuvottelemaan syntyneiden ryhmittymien kanssa assosiaatiosopimuksia (European Commission 2009a: 2). Tukemalla eri alueellisten ryhmittymien syntymistä unioni pystyy vaikuttamaan integraation muotoon, mikä auttaa sitä varmistamaan, että alueellinen yhdentymisen on sen omien intressiensä mukaista (European Commission 1995: 9).

Tämä näkökulma voidaan ulottaa vielä pidemmälle: ”Latinalaisen Amerikan maat ovat yhä suuremmissa roolissa mitä tulee globaalin tason taloudellisen ja yhteiskunnallisen hallinnan uusien muotojen muokkaamiseen [...]” (oma käännös)⁵⁸. Näin ollen tarjoamalla eurooppalaista mallia Latinalaisen Amerikan integraatiolle, unioni voi todellisuudessa vaikuttaa globaalin tason ominaisuuksiin, ei vain oman varsinaisen toimintansa kautta vaan myös epäsuorasti. Komissio tiedostaakin tämän mahdollisuuden vaikuttaa globaalin järjestelmän muotoutumiseen sekä oman roolinsa tässä. Toisen haastattelemani komission virkamiehen mukaan komission ja EU:n yleensäkin tulee löytää oma lisäarvonsa kansainvälisellä areenalla sekä neuvotteluissa ja tällaisena voidaan nähdä sen vahvin piirre alueellisuus (regionalism). Unionin menestyksekkäs integraatiohistoria on jotain, mitä se voi antaa maailmalle ja vahvistaa samalla omaa painoarvoaan muiden toimijoiden joukossa. Unionin sisällä nimenomaan komissiolla on hallussaan integraation taustalla oleva tietotaito, minkä myös jäsenmaat tunnustavat ja näin komissiosta on tullut alueellisuuden puolestapuhuja unionin rajojen ulkopuolella. (Komission virkamies 1.) Tämän lausunnon perusteella olisi mahdollista kyseenalaistaa tässä työssäni sivulla 31 esille nostamani Pollackin (2006: 17) toteamus, jonka mukaan empiirisissä tutkimuksissa ei ole löydetty todisteita siitä, että jäsenmaat delegoisivat komissiolle valtaansa sen paremman asiantuntemuksen vuoksi.

Myös neuvoston Mercosuria koskevista teksteistä on löydettävissä viittauksia alueellisen integraation myönteisiin seurauksiin sekä erityisesti alueellisten ryhmittymien välisen poliittisen aspektin korostamiseen (katso muun muassa Council of the European Union 2005: 2 ja 2006: 3). Poliittisen dialogin vahvistaminen nähdään mahdollisuutena käsitellä molempia alueita koskettavia moninaisia ongelmia yhteiskunnalliselta sektorilta ympäristönsuojeluun sekä löytää näihin yhteisiä ratkaisumenetelmiä (Council of the European Union 2009: 2). Tästä alueiden väliseen yhteistyöhön

⁵⁸ “Latin American countries are playing an increasingly important role in shaping new forms of economic and social governance at global level [...]” (European Commission 2009a: 4).

kohdistuvasta myönteisyydestä huolimatta neuvoston mukaan paras tapa käsitellä globaaleja kysymyksiä on kuitenkin vahvistetun monenvälisen järjestelmän ja sen keskiössä olevan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kautta. Neuvosto korostaakin tästä syystä YK:n rakenteiden ja toimintamahdollisuuksien vahvistamista sekä organisaation aseman palauttamista entisenlaiseksi. Tällöin YK:n ulkopuolella tapahtuvat neuvottelut esimerkiksi EU:n ja Brasilian välillä nähdään keinona ennakoida YK:n asialistalle nousevia kysymyksiä ja löytää niistä poliittinen yhteisymmärrys, mikä helpottaisi YK:n toimintaa. (Council of the European Union 2008: 11⁵⁹.) Tällainen toiminnan helpottaminen auttaisi organisaatiota edelleen horjuttamaan sen toimintakykyyn ja imagoon kohdistunutta kritiikkiä.

Neuvosto ei siis kiistä alueiden välisen yhteistyön hyötyjä mutta priorisoi multilateraalista järjestelmää. YK:n toiminnan helpottamisen ohella alueiden välinen yhteistyö nähdään nimenomaan mahdollisuutena ajaa yhteisiä arvoja ja intressejä, jolloin EU:n ja Mercosurin välisen yhteistyön poliittinen ja yhteiskunnallinen pilari nousevat keskiöön. Kyseisten pilareiden sisällä sovitaan suurista linjoista, sellaisista arvoista ja tavoitteista, jotka voidaan nähdä eurooppalaisen järjestelmän perustana. Tällaisia kysymyksiä ovat muun muassa demokratia, ihmisoikeudet ja viime aikoina yhä enemmän esillä oleva ympäristönsuojelu. Nämä ovat asioita, joista EU:n sisällä on onnistuttu saavuttamaan yhteinen sopimus, viimeisimpänä unionin sitoutuminen 20 prosentin päästövähennyksiin vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Näin ollen voidaankin nähdä, että neuvosto on valmis käymään tällaisista asioista dialogia samanaikaisesti monella poliittisella areenalla, niin monikansallisesti, alueellisesti kuin kahdenvälisesti. Varsinaiset sitoumukset tapahtuvat tällöin kuitenkin useimmiten monikansallisella tasolla, kun taas alueellinen taso tuottaa lisäarvoa poliittisen dialogin ja yhteisymmärryksen etsimisen myötä. Näin ollen voidaankin nähdä, että poliittisissa ja yhteiskunnallisissa kysymyksissä komissio ja neuvosto ovat yhtä mieltä alueellisen tason ja sillä käytävän yhteistyön positiivisista puolista. Instituutioiden suhtautumisen erona voidaan nähdä myönteisyyden laatu: kun neuvosto näkee alueellisen tason palvelevan multilateraalista järjestelmää, antaa komissio alueelliselle tasolle lisäarvoa. Alueellisen integraation tukeminen nähdään mahdollisuutena muokata globaalista järjestelmää ja nostaa EU kansainvälisen järjestelmän suurtoimijaksi. Näin ollen alueellistuminen ei vain palvelisi jo olemassa olevia rakenteita vaan johtaisi uudenlaisen globaalien toimintaympäristön syntymiseen.

⁵⁹ On toki syytä huomioida kyseisen tiedonannon konteksti: Kyseessä on EU:n ja Brasilian välisen toisen huippukokouksen yhteinen julkilausuma, joten on selvää, että pääpaino on kahdenvälisissä suhteissa. Toisaalta komission samankaltaisissa varsinaisesti Brasiliasta koskeissa tiedonannoissa alueellisuus sekä Mercosur saavat oman huomionsa, kun taas neuvosto painottaa näitä vahvemmin monenvälisyyttä sekä YK:n ja WTO:n roolia.

6.2. Moninapainen talousjärjestelmä ja vapaakauppasopimukset – kilpailevia ilmiöitäkö?

1990-luvusta lähtien maailmantaloutta on hallinnut kaksi kehitymissuuntaa: globalisaatio ja alueellistuminen. Huolimatta siitä, että ne näennäisesti näyttävät liikkuvan eri suuntiin, ovat ne tosiasiaassa toisiaan täydentäviä voimia. Maailma näyttää olevan siirtymässä vapaaseen kauppaan ja edellä mainitut voimat ovat vain erilaisia osoituksia tästä. (Wrobel 2000: 547.) Tästä huolimatta kumpikin malli on saamassa taakseen omia kannattajiaan, mikä on johtanut siihen, että välillä mallit näyttävät lähes vastakkaisina ja keskenään kilpailevina.

Kuten edellisessä kappaleessa totesin, huolimatta tietynlaisista syvyyseroista komission ja neuvoston näkemyksissä, jakavat molemmat käsityksen alueellisen toimintatason mahdollisuuksista poliittisissa ja yhteiskunnallisissa kysymyksissä. Rajattaessa tutkimuksen kohde kuitenkin tarkemmin koskemaan nimenomaan EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessia, nousee etualalle politiikan ja yhteiskunnallisten kysymysten sijaan talous ja unionin keskeisimpien instituutioiden väliset näkemyserot mitä globaalin talousjärjestelmän muotoon tulee. Aggarwalin ja Fogartyn (2004) tutkimuksen taustalla on intressi selvittää, mitkä tekijät saavat EU:n valitsemaan tietyn kauppastrategian toisen sijaan. Tämänkin työn taustalla olevan toisen hypoteesin mukaan tällainen tekijä on unionin instituutioiden, lähinnä neuvoston ja komission välinen valtakamppailu. Kumpikin instituutio pyrkii ajamaan sellaista strategiaa, joka auttaisi sitä maksimoimaan oman vaikutusvaltansa unionin sisällä. Jo aiemmin nostin esille, että tämän hypoteesin mukaan komissio pyrkii ajamaan kaupan vapauttamista aktiivisemmin kuin neuvosto. Aineisto tukee tätä näkemystä tietyssä määrin mutta ohjaa muokkaamaan sitä niin, että protektionismin sijaan neuvosto kannattaa multilateraalista talousjärjestelmää ja Maailman kauppajärjestön WTO:n kautta tapahtuvaa monenvälistä kaupan asteittaista vapauttamista (katso muun muassa Council of the European Union 2006: 3). Lausunnoissaan neuvosto korostaakin protektionismin vastaisen toiminnan keskeisyyttä ja kannustaa kumppaneitaan samaan (Council of the European Union 2008: 4).

Kuten poliittisissa ja yhteiskunnallisissa kysymyksissä, neuvosto korostaa monenvälisyyttä siis myös talouden alalla. EU:n integraatio alkoi alun perin talouden sektorilla ja se onkin tästä syystä integraation pisimmälle edennyt osa. Unionin sisäinen kauppa niin hyödykkeiden kuin palveluidenkin alalla on vapautettu ja integraatio on viety tätäkin pidemmälle koskemaan esimerkiksi kaupan esteitä ja kilpailupolitiikkaa. Rahapolitiikan alalla suurin osa unionin jäsenmaista on ottanut käyttöön yhteisen valuutan euron. Jäsenmaiden yhteistoiminta talouden sektorilla on osoittautunut vaikeuksista huolimatta vahvemmaksi kuin poliittisella: Kreikan

talouskriisin aiheuttama uhka eurolle sai aikaan unionin yhteisen tukipaketin⁶⁰. Poliittisissa ja erityisesti ulkopoliittisissa kysymyksissä tällaisen yhtenäisen rintaman aikaansaaminen on osoittautunut selkeästi hankalammaksi. Yhtenäistä rintamaa unionin sisäisissä talouskysymyksissä voidaan siis tuskin enää kiistää. Sen sijaan unionin markkinoiden avaaminen sen ulkopuolisille maille ja alueille on osoittautunut selkeästi hankalammaksi kysymykseksi. Tässä kappaleessa nostan esille komission ja neuvoston näkemyksiä kaupan vapauttamista sekä monenvälisen ja alueellistuvan maailman hyödyistä, haitoista sekä keskinäisestä suhteesta.

Euroopan unionin mukaan eurooppalaisten markkinoiden avaaminen myös ulospäin on oikea vastaus globalisaatioon. Oikeanlaisen kaupan avaamisen nähdään edistävän Euroopan kilpailukykyä ja innovaatioita sekä houkuttelevan ulkomaisia investointeja alueelle. Toisaalta unioni odottaa samaa myös muilta ja vaatii avoimia markkinoita myös niiltä nousevilta talouksilta, jotka ovat aiemmin hyötynneet globaalista kauppajärjestelmästä. (European Commission 2007b: 2). Unionin mukaan edellä mainittu ”oikeanlainen kaupan avaaminen” tapahtuu monenvälisesti: se näkee multilateralismin tehokkaimpana globaalien hallinnan muotona. Säännöt ja rakenteen multilateralismille asettaa WTO, jonka viitekehyksen sisällä kaupan vapauttaminen tapahtuu. Alueellistuminen ja alueellisten ryhmittymien väliset vapaakauppasopimukset tukevat tätä monenvälisyyttä ja ovat siis sille alisteisia. Tästä alisteisuudesta huolimatta alueellistuminen ja monenvälisyys ovat toisiaan täydentäviä tapoja integroitua globaaliin talouteen. EU ja erityisesti komissio tukevat näistä molempia, sen sijaan yksinapaisuutta unioni ei näe vaihtoehtona nykymaailmassa. Komission lausunnon mukaan unilateralismi johtaisi nykyään vain epätasapainoiseen, tehottomaan ja epäoikeudenmukaiseen kansainväliseen taloudelliseen järjestelmään. Tästä syystä toimintavaihtoehtoista jää jäljelle kaksi edellä mainittua. (Lamy 2001.)

Komissio ja neuvosto jakavat siis käsityksen yllä mainitusta monenvälisen järjestelmän ja WTO:n sääntöjen mukaan toimimisen keskeisyydestä. Niiden mielipiteet vaikuttavat kuitenkin risteävän alueellistumisen ja interregionaalisten sopimusten asemasta ja hyödyistä verrattuna monenvälisyyteen. Neuvoston mukaan tehokas multilateraalinen järjestelmä yltää pidemmälle kuin pelkkään rinnakkaisuuteen kilpailevien alueellisten järjestelyiden kanssa. Tämä on näkyvää erityisesti talouden alalla, jossa neuvoston mukaan yhdessä sovittu tasapainoinen monenvälinen järjestelmä on tarpeellinen työkalu taloudellisten hyötyjen tasavertaiseen levittämiseen sekä konfliktien ratkaisuun. (Solana 2008: 3.) Myös komission mukaan interregionalismi kulkee

⁶⁰ Kreikkaa varten muodostettu tukipaketti näytti ainakin hetken hatarasti vakuuttaneen maailmanmarkkinat mutta nyt Irlannin kärjistyneet talousongelmat haastavat jälleen euroalueen yhtenäisyyden ja kestävyys.

monenvälisyyden rinnalla mutta tämän lisäksi myös sen edellä täydentäen multilateraalista järjestelmää. Uuden kauppakomissaarin Karel De Guchtin mukaan EU:n on täydennettävä monenvälistä järjestelmää vahvistamalla keskeisiä kahdenvälisiä ja alueellisia suhteitaan. Guchtin mukaan syynä tähän on se, että alueidenväliset sopimukset voivat avoimuuden ja yhdentymisen edistämiseksi mennä moninapaisuutta pidemmälle ja edetä nopeammin, ja niissä voidaan käsitellä asioita, joista ei vielä olla valmiita käymään monenvälisiä keskusteluja. (Euroopan parlamentti 2010: 6.)

Toisaalta komission mukaan globaalin talouden kaupan esteiden luonne on muuttunut. Jos esteet olivat aiemmin perinteisiä rajoilla toimivia tariffiesteitä, ovat ne nyt muuttuneet epävirallisemmiksi, monimutkaisemmiksi ja vaikeammin havaittaviksi. Esimerkkeinä komissio nostaa esille erilaiset tekniset standardit, tekijänoikeuksien heikon suojelun, palvelukaupan ja investointien esteet sekä valtionavun ja muiden tukien väärinkäytön. WTO:n säännöt eivät ole pysyneet tämän kehityksen mukana ja siksi komission mukaan sen ohelle tarvitaan myös muita virallisia ja epävirallisia toimintaväyliä niin alueiden välisellä kuin kahdenväliselläkin tasolla. (European Commission 2007b: 5, 7.)

Myös neuvosto myöntää lausunnoissaan, että alueellisen tason neuvottelut voivat auttaa käsittelemään sellaisia kysymyksiä, jotka monenvälisissä tapaamisissa eivät saa huomiota. Nämä kysymykset ovat kuitenkin vähemmän tärkeitä sekä marginaalisia ja juuri tästä syystä ne eivät saa yhtä merkittävää asemaa monenvälisellä tasolla kuin aidosti keskeiset kysymykset. Toisaalta näistä näennäisesti myönnettyistä eduista huolimatta, neuvosto muistuttaa alueellisten sekä alueiden välisten vapaakauppasopimusten sisältävän myös riskejä moninapaiselle järjestelmälle. Tällaisia riskejä ovat muun muassa syrjimättömyyden periaatteen unohtaminen sekä vähemmän kehittyneiden talouksien jäämien sopimusten ulkopuolelle. Näiden riskien välttämiseksi vapaakauppasopimusten tuleekin pysyä alisteisina moninapaiselle järjestelmälle ja tukea eikä estää sen kehittymistä. (Solana 2008: 3.) Tällaista riskinäkökulmaa ei komission lausunnoista ole löydettävissä.

Esitin tämän kappaleen alussa näkemyksen, jonka mukaan tosiasiallisesta rinnakkaisuudestaan huolimatta globalisaation edustaman monenvälisyyden ja alueellistumisen nähdään tietyissä tapauksissa olevan jopa täysin vastakkaisia keskenään kilpailevia suuntauksia. Tällaista vastakkaisuutta komission ja neuvoston lausunnoista ei ole nähtävissä mutta on selvää, että näiden kahden instituution näkemykset eroavat siinä, minkälaisen arvon ne antavat alueellisen tason

sopimuksille. Kumpikin instituutioista korostaa moninapaista järjestelmää ja sen tuottamia hyötyjä, joten minkäänlaista vastakkaisuutta ei tällä tasolla ole nähtävissä. Sen sijaan, kun neuvosto näkee alueelliset ja alueiden väliset neuvottelut sekä sopimukset parhaimmillaan vain moninapaisen tason täydentäjinä, on komission kanta huomattavasti positiivisempi. Sen mukaan alueellinen taso auttaa ylittämään moninapaisen järjestelmän ja erityisesti WTO:n kohtaamia haasteita ja myöntää interregionaalisten sopimusten mahdollisuudet edetä huomattavasti monikansallista tasoa pidemmälle. Nämä nähdyt hyödyt auttavatkin osaltaan ymmärtämään komission positiivista suhtautumista interregionaalisten suhteiden muodostamiseen.

6.3. Miksi onnellisen perheen mallin saavuttaminen on niin hankalaa?

Assosiaatiosopimukset ovat edistynein interregionaalisten suhteiden tuotos. Huolimatta myönteisestä suhtautumisestaan interregionalismiin, EU ei kuitenkaan ole vielä onnistunut luomaan Keski-Amerikan maiden kanssa solmittua assosiaatiosopimusta⁶¹ lukuun ottamatta muita interregionaalisia assosiaatiosopimuksia. Sen sijaan yksittäisten maiden kanssa sillä on lukuisia assosiaatiosopimuksia. (European Commission 2010c.) Tässä kappaleessa nostan esille niitä syitä, jotka osaltaan selittävät interregionaalisten assosiaatiosopimusten pienen määrän. Tuon esille sopimuksen luonteesta johtuvan haasteellisuuden ja toisaalta EU:n ja Mercosurin välisen sopimuksen erityispiirteet, joilla voi olla merkitystä neuvotteluprosessille.

Komission mukaan alueellistuminen voidaan jakaa kahteen erilaiseen, niin sanottuun hyvän naapurin ja toisaalta onnellisen perheen malliin. Hyvän naapurin mallissa osapuolet avaavat rajansa toisilleen, ymmärtävät toistensa ongelmia ja pyrkivät sopimaan mahdolliset konfliktit ystävinä. Osapuolet sopivat kuitenkin vain keskeisimmistä yhteisistä säännöistä ja kunnioittavat näin myös toistensa yksityisyyttä. He ovat vapaita kulkemaan omaa polkuaan ja toimivat yhteistyössä vapaaehtoisesti vain silloin, kun heidän intressinsä ja näkemyksensä kohtaavat. Onnellisen perheen malli sen sijaan menee tätä pidemmälle. Sen osapuolet jakavat yhteiset toiveet ja arvot sekä poliittista tahtoa toimia yhdessä yhteisten tavoitteiden eteen. Toisaalta heidän yhteiselonsa vaatii myös yhdessä sovittuja sääntöjä ja toimintamalleja, jotka ehkäisevät konfliktien syntymistä ja toisaalta edesauttavat niiden ratkaisemista. Tällainen malli johtaa usein tietynlaisen uuden yhteisön syntymiseen, esimerkiksi yhteismarkkinoiden syntymiseen, standardien ja rajoitteiden harmonisointiin tai jopa yhteiseen politiikkaan. (Lamy 2002b.)

⁶¹ Keski-Amerikan alueen maat Panama, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras ja Nicaragua sekä EU aloittivat assosiaatiosopimusneuvottelut vuonna 2007 (European Commission 2009c).

Puhuessaan näistä kahdesta mallista Pascal Lamy puhuu nimenomaan alueellistumisesta ja alueellisesta integraatiosta. Mallit voidaan ulottaa kuitenkin koskemaan myös interregionalismia, jolloin voidaan nähdä, että ensimmäinen malli tarkoittaa perinteisiä vapaakauppasopimuksia, joilla sovitaan kaupan vapauttamisesta tietyiltä osin. Tällöin myös sovitut säännöt pätevät osapuoliin tältä osin mutta eivät rajoita niiden toimintaa muutoin. Sen sijaan hyvän perheen malli menee näitä perinteisiä sopimuksia pidemmälle ja syvemmälle. Niin sanotut ”uuden sukupolven” vapaakauppasopimukset⁶² eli assosiaatiosopimukset voidaan nähdä esimerkkeinä tästä mallista. Lamyn (2003: 1) mukaan EU:n ja Mercosurin välille neuvoteltava assosiaatiosopimus ”[...] ei ole ainoastaan vapaakauppasopimus, kuten monet saattavat kuvitella. Se ulottuu selkeästi pidemmälle kuin moni muu EU:n tällä hetkellä neuvottelema sopimus, koska se tähtää todellisen EU:n ja Mercosurin välisen poliittisen kumppanuuden luomiseen. Me todellakin tavoittelemme täyttä yhdistymistä näiden kahden alueen välillä.” (Oma käännös.)⁶³ Erityisesti EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen kohdalla taustalla nähdään yhteinen historia, kulttuuri ja alueiden jakamat yhteiset arvot. Sopimuksen avulla tarkoituksena on ylittää vapaakauppasopimusten rajattu näkökulma yhteistyöhön, sillä pyritään kattamaan laaja-alaisia kysymyksiä taloudesta politiikkaan ja yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Assosiaatiosopimukset myös sisältävät syvälle meneviä määräyksiä kaupan menettelytavoista (Sinkari 2010: 35). Tämä tukee Lamyn näkemystä siitä, että onnellisen perheen mallissa osapuolet tarvitsevat perussääntöjä pystyäkseen toimimaan yhdessä riidoitta. Vaikka assosiaatiosopimus ei johdakaan yhtenäisen integroituneen alueen syntyyn, on sen tavoitteena kuitenkin luoda osapuolten välille yhteismarkkinat ja kumppanuus, joka ylittää tiukan sektorijaottelun.

Voidaankin miettiä, olisiko perinteisen vapaakauppasopimuksen solmiminen EU:n ja Mercosurin välille selkeästi helpompaa kuin erittäin ongelmalliseksi osoittautunut assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessi. Tämän näkemyksen puolesta puhuu assosiaatiosopimuksen syvyys ja unionin sitominen sopimukseen vapaakauppasopimusta tiukemmin ja laaja-alaisemmin. Sopimuksella säädeltäisiin palvelujen ja hyödykkeiden kaupan lisäksi myös muun muassa investointeja, tekijänoikeuksia, kaupan teknisiä esteitä ja kilpailupolitiikkaa ja pyrittäisiin näiden yhtenäistämiseen alueiden välillä (Lamy 2002a). Näistä perusteista huolimatta edellä mainittu näkemys voidaan kuitenkin kyseenalaistaa ainakin osittain siitä syystä, että politiikasta ja yhteiskunnallisista

⁶² Sinkari (2010: 35) kirjoittaa niin sanotuista uuden sukupolven vapaakauppasopimuksista ja tarkoittaa näillä assosiaatiosopimuksia.

⁶³ ”[...] is not only a free trade agreement as many think. It goes well beyond many of the agreements the EU is currently negotiating because it aims at creating a real political partnership between the EU and Mercosur. Indeed, we are looking for a full association between the two regions.” (Lamy 2003: 1.)

kysymyksistä sopiminen ei ole osoittautunut EU:n ja Mercosurin välillä erityisen vaikeaksi tehtäväksi. Komission mukaan osapuolten välinen assosiaatiosopimus on politiikkaa ja yhteistyötä käsittelevien pilareiden osalta jo käytännössä valmis. Sen sijaan taloutta käsittelevä pilari on osoittautunut kahta muuta selkeästi hankalammaksi. (European Commission 2007a: 21-22.) Näin voidaankin siis päätellä, että myöskään perinteisen vapaakauppasopimuksen solmiminen tuskin olisi täysin ongelmatonta ongelmien kohdistuessa nimenomaan talouteen. Toisaalta on selvää, että assosiaatiosopimuksen sisältämien talouskysymysten laaja-alaisuus ja sopimukselta vaadittu kunnianhimoisuus⁶⁴ tekevät neuvotteluprosessista entistä haastavamman.

Miksi taloudesta ja siihen liittyvistä kysymyksistä sopiminen sitten on niin ongelmallista? WTO:n säännöt edellyttävät, että vapaakauppasopimusten tulee kattaa käytännössä kaikki talouden sektorit ja noudattaa molemminpuolisuutta, jolloin vain toinen sopimuksen osapuolista ei voi avata omia markkinoitaan. Ennen minkäänlaisen sopimuksen solmimista osapuolten tulee luonnollisesti arvioida siitä itselleen aiheutuvat hyödyt ja haitat, jolloin ei vain laskennalliset vaan myös strateginen näkökulma tulee ottaa huomioon. (European Commission 1995: 3.) Ennen WTO:n perustamista vuonna 1995, kauppaa sääteli tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus GATT⁶⁵, joka ei vielä sisältänyt sääntöä kaikkien keskeisimpien sektoreiden sisällyttämisestä vapaakauppasopimukseen. Näin esimerkiksi maataloustuotteiden markkinoiden avaaminen jäi useimmiten sopimusten ulkopuolelle ja sopimukset olivat siis suppeampia sekä toisaalta helpompia solmia. Maataloutta koskevien kauppakiistojen yleistyessä 1980-luvulla, GATT:n jäsenmaat alkoivat osoittaa aiempaa enemmän kiinnostusta maataloustuotteiden kaupan vapauttamista kohtaan. Vuonna 1989 asetettiin tavoitteeksi maatalouden tuen ja suojelun asteittainen ja merkittävä vähentäminen maailmanmarkkinoilla esiintyvien vääristymien ja rajoitusten korjaamiseksi sekä ennaltaehkäisemiseksi. Neuvotteluja ovat kuitenkin tästä lähtien leimanneet osallistujamaiden keskenään eriävät näkemykset ja intressit. (Euroopan parlamentti 2001.) Edelleen WTO:n Dohan kierroksen keskeisimpänä ongelmana ovat maataloustuotteiden kauppaa koskevat ristiriidat (HS.fi 2009). Tästä syystä onkin mielestäni olennaista paneutua hieman tarkemmin maatalouden rooliin EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessissa.

⁶⁴ Useista lähteistä on löydettävissä mainintoja kunnianhimoisesta sopimuksesta. Katso muun muassa Lamy 2002a sekä European Commission 2007a: 22. Myös molemmat haastattelemani komission virkamiehet mainitsevat sopimuksen kunnianhimoisuuden vastauksissaan.

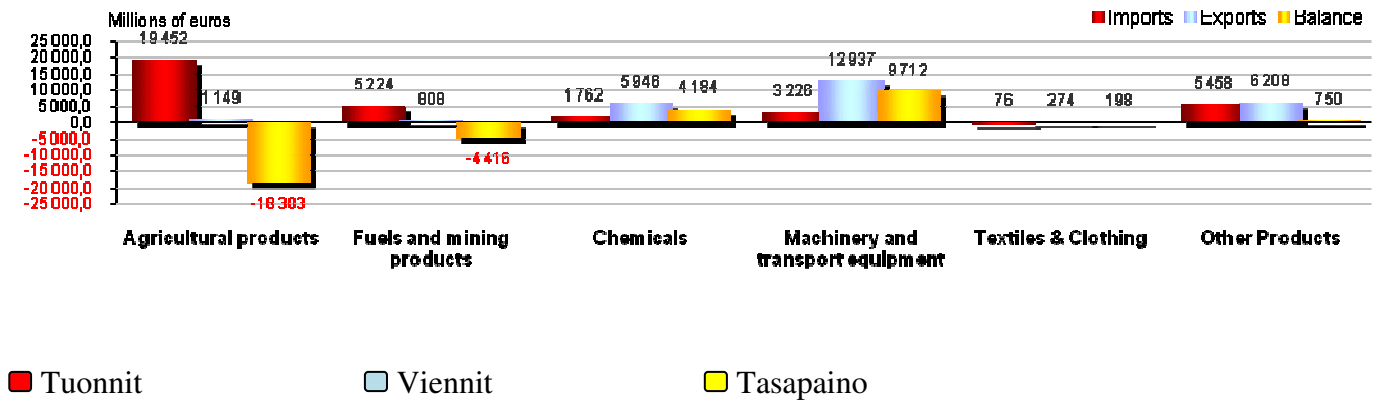
⁶⁵ Maailman kauppajärjestön WTO:n perustamista edeltänyt General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) solmittiin vuonna 1947.

6.4. Maatalous assosiaatiosopimuksen kompastuskivenä

Maataloudesta sopiminen on siis kiistatta ongelmallista solmittaessa vapaakauppa- ja edelleen assosiaatiosopimuksia. Tätä selittää EU:n osalta osittain se, että maatalouspolitiikka on edelleen unionin politiikoista kattavin ja vie näin ollen suuren osan (34 prosenttia ohjelmakaudella 2007-2013) sen budjetista (Eurooppatiedotus 2010). Yhteisen maatalouspolitiikan avulla unioni on pyrkinyt takaamaan maanviljelijöidensä vakaan tulotason sekä toisaalta laadukkaiden, markkinoiden vaatimusten mukaisten elintarvikkeiden saatavuuden (Euroopan komissio 2008: 3). EU onkin tukenut omaa maataloustuotantoaan erilaisten tukien avulla ja yhteisen maatalouspolitiikan niin sanotun yhteisöpreferenssin mukaan unionin alueella tuotetulle maataloustuotteelle on tullut antaa etusija markkinoilla. Yhteisen maatalouspolitiikan velvollisuutena on ollut suojata unionin maataloustuotteiden markkinoita niiden ulkopuolelta tulevia halpatuotteita vastaan tuontisuoja ja hintatuen avulla. Lisäksi unioni on myöntänyt omille maataloustuotteilleen vientitukea tehdäkseen niistä kilpailukykyisempiä maailmanmarkkinoilla. Eräs Dohan kierroksen kompastuskivistä onkin ollut muiden osapuolten vaatimus unionin vientitukien lakkauttamisesta ja toisaalta muiden haluttomuus lopettaa muunlaiset omat vientitukimuotonsa unionin vastavaatimuksesta. (Valtioneuvosto 2005: 1.)

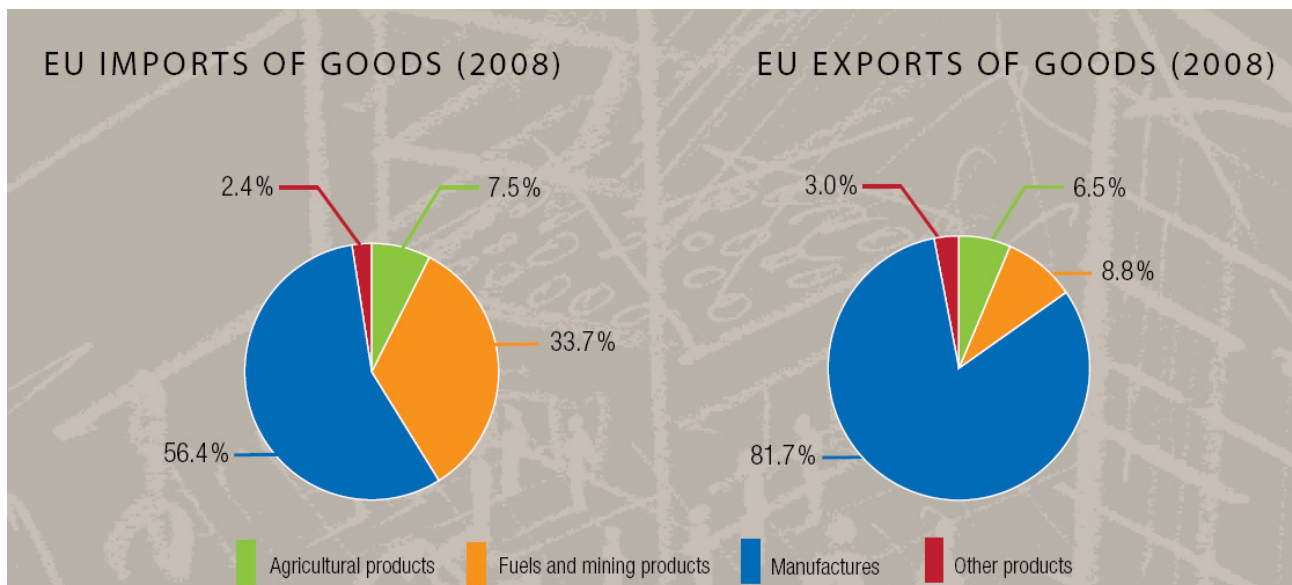
Onkin siis ymmärrettävää, että assosiaatiosopimuksen sisältämä ehto kaupan kaikkien sektoreiden (maataloustuotteet mukaan luettuna) täydellisestä vapauttamisesta on vaikea EU:lle. Tätä näkemystä tukevat entisestään kaksi alla olevaa taulukkoa, joista toinen kuvaa EU:n tuonnin ja viennin koostumusta ja toinen EU:n sekä Mercosurin välisen kaupan ominaispiirteitä. Vertailtaessa taulukkoja, voidaan todeta, että EU:n ja Mercosurin välinen kauppa eroaa unionin kansainvälisen kokonaiskaupan rakenteesta nimenomaan maataloustuotteiden osalta. Jos maataloustuotteet muodostavat vain 7,5 prosenttia unionin kaikista tuontimarkkinoista, on kyseisen sektorin osuus selkeästi suurempi tarkasteltaessa EU:n ja Mercosurin välistä kauppaa. Samoin, jos verrataan maataloustuotteiden osuuksia kokonaisviennistä ja –tuonnista EU-tasolla, ei niiden välinen ero ole erityisen suuri. Sen sijaan maataloustuotteiden tuonnin ja viennin keskinäinen suhde Mercosur-kaupassa on merkittävä ja EU:n kannalta selkeästi tappiollinen (katso myös European Commission 2010a: 235). Muilla aloilla näiden kahden osapuolen välinen kauppa noudattaa pitkälti samanlaista mallia kuin unionin kansainvälinen kauppa yleensäkin. Näin ollen onkin perusteltua nostaa maataloustuotteiden kauppa tässä yhteydessä muita aloja erityisempään asemaan ja miettiä sen vaikutuksia assosiaatiosopimuksen solmimisprosessille.

Taulukko 6. EU:n hyödykekauppa Mercosurin kanssa aloittain vuonna 2009.



European Commission 2010b.

Taulukko 7. EU:n hyödykekaupan kokonaistuonti ja -vientä vuonna 2008.

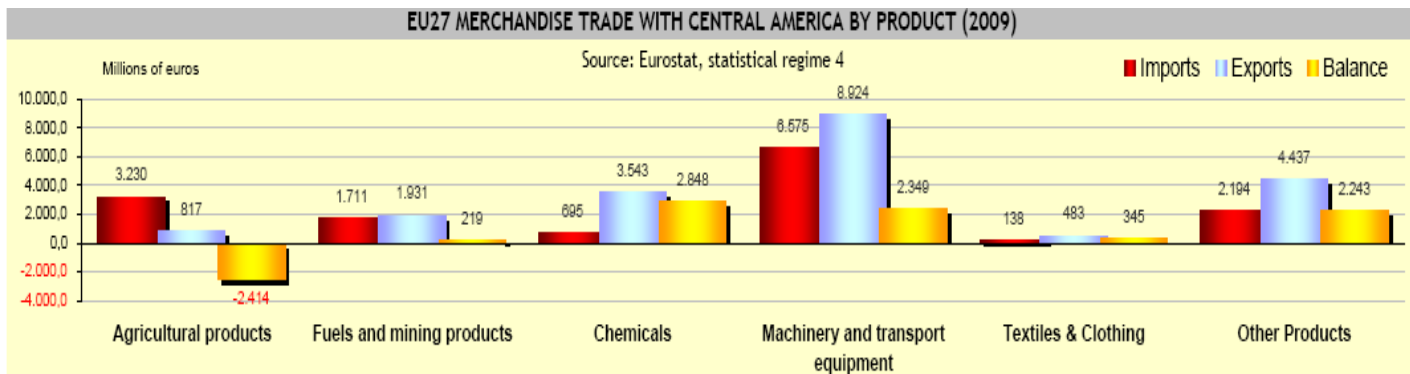


European Commission 2009b.

Verrattaessa EU:n ja Mercosurin välisen kaupan rakennetta edelleen EU:n ja Keski-Amerikan maiden väliseen kauppaan, voidaan nähdä, että maataloustuotteiden tuonnin ja viennin välinen epätasapaino jälkimmäisten välillä on selkeästi pienempi. Myös muilla sektoreilla tasapaino osapuolten välillä on kohtuullinen eikä toiselle erityisen tappiollinen. EU ja Keski-Amerikan maat solmivat assosiaatiosopimuksen vuoden 2010 toukokuussa päästessään yhteisymmärrykseen sopimuksen talouspilarista (European Commission 2010d). Voidaankin nähdä, että edellä mainittu tuonnin ja viennin välinen tasapainoisuus on vähintään yksi syy saavutetun sopimuksen takana. On selvää, että vaikka Keski-Amerikan maiden keskeisimmät vientituotteet koostuvatkin maataloustuotteista, eivät pienet maat muodosta EU:n maataloudelle suurta uhkaa. Tässä piilee

keskeinen ero Mercosuriin, joka pitää sisällään kaksi suurta maataloustuotetta tuottavaa maata ja jonka monipuolisuus sekä volyymi maatalouden alalla voidaan nähdä todellisena uhkana⁶⁶ EU:n maatalouksien kannalta.

Taulukko 8. EU:n hyödykekauppa aloittain Keski-Amerikan kanssa vuonna 2009.



European Commission (2010e).

Komissio on aloitteentekijä myös EU:n maatalouspolitiikassa, kun taas päätöksentekovalta kuuluu neuvostolle. Jäsenvaltiot ovat luonnollisesti myös maatalouspolitiikan toteuttajia, alan päätoimijat ovat yksittäiset maanviljelijät. Näin ollen jäsenvaltioiden rooli korostuukin maatalouspolitiikassa kenties enemmän kuin monella muulla EU:n toimivaltaan kuuluvalla sektorilla. Jokaisella jäsenmaalla on omanlainen maataloushistoriansa sekä –rakenteensa ja tämän lisäksi maat eroavat toisistaan maatalouteen kohdistuvan suojelun sekä intressiryhmien osalta. Yhdessä jäsenmaat omine piirteineen muodostavat tietynlaisen kokonaisuuden, joka muuttuu aina hieman uuden jäsenmaan liittymisen myötä. (Skovager Jensen ym. 2009: 332.) Haastattelemani neuvoston virkamiehen mukaan EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimista ovat tukeneet vahvimmin muun muassa Portugali, Espanja, Saksa⁶⁷ sekä Tanska. Sopimusta ovat vastustaneet muun muassa Irlanti, Italia, Ranska ja Puola. Koska maatalouden rooli voidaan yllä olevan analyysini mukaan nähdä olennaisena assosiaatiosopimuksen solmimisprosessille, on perusteltua huomioida

⁶⁶ EU:n viljelijöihin kohdistuu korkeita (muun muassa ympäristönsuojeluun liittyviä) vaatimuksia, minkä seurauksena elintarvikkeiden tuottaminen on Euroopassa kalliimpaa kuin sellaisissa maissa, missä viljelijöiden ei tarvitse täyttää samankaltaisia vaatimuksia. Tästä syystä eurooppalaisten viljelijöiden elintarviketuotannon kustannukset ovat suhteellisen korkeat ja ilman julkista tukea heidän olisi unionin mukaan erittäin vaikeaa selviytyä pitkään globaalituneessa maailmassa hintojen noustessa suhteessa liian korkeiksi. (Euroopan komissio 2008.) Tähän perustuu käsitys ”uhkasta”: maataloustuotteiden markkinoiden avaaminen ja tukien poistaminen suhteessa Brasilian ja Argentiinan kaltaisiin maataloustuotteiden suurmaihiin johtaisi helposti eurooppalaisten tuotteiden selkeästi laskevaan kilpailukykyyn.

⁶⁷ Myös haastattelemani komission virkamies mainitsee vastauksissaan Saksan ja huomauttaa, että aiemmin Saksa oli sopimuksen solmimista vastaan mutta on WTO:n Dohan kierroksen aikana siirtynyt kannattamaan sopimusta (komission virkamies 1).

yksittäisten maiden maatalousrakenne ja verrata sitä neuvoston virkamiehen vastauksiin. Tutkittaessa EU:n maatalouspoliittisia tilastoja (muun muassa European Commission 2010f: 54), voidaan todeta, että maatalouden rooli on erityisen tärkeä juuri Puolassa (2-3 prosenttia bruttokansantuotteesta) sekä Ranskassa ja Italiassa (1-2 prosenttia bruttokansantuotteesta). Toisaalta maatalouden rooli on keskeinen myös Espanjassa ja Portugalissa mutta niiden kohdalla voidaan olettaa ”onnellisen perheen” mallin - yhteisen historian ja kulttuurin tasapainottavan asenteita assosiaatiosopimuksen solmimisen puoleen.

Toki on virheellistä yksinkertaistaa assosiaatiosopimuksen solmimisen vaikeudet johtumaan ainoastaan maataloudesta. On selvää, että maatalous ei ole ainoa sopimusta viivyttävä kysymys ja toisaalta kunkin jäsenvaltion sisältä on löydettävissä mielipiteitä sopimuksen solmimisen puolesta ja vastaan. Mielipiteet ovat sidonnaisia aikaan ja tietyllä hetkellä vallitseviin olosuhteisiin, kuten kansallisiin poliittisiin valtasuhteisiin. Täten jonkin maan mielipide yhtenä hetkenä ei tarkoita sen pysyvän samana toisessa ajassa ja tilanteessa. Tämän osoittaa myös edellä mainittu toisen komission virkamiehen mainitsema Saksan siirtyminen sopimuksen vastustajasta sen kannattajaksi.

On myös ristiriitaista, että EU suojelee maatalouttaan samalla kun se ylistää kaupan rajoitusten poistamista ja tämän seurauksena syntyviä hyötyjä. Onkin muistettava, että vaikka komissio vaikuttaa ulospäin neuvostoa selkeästi yhtenäisemmältä instituutiolta, jakautuu se tosiasiasa lukuisiin eri pääosastoihin, joista jokaisella on omat intressinsä. Tämän nostaa esille myös toinen haastattelemistani komission virkamiehistä, jonka mukaan on syytä muistaa, että eri pääosastoilla voi hyvinkin olla erilaisia intressejä ja näkemyksiä assosiaatiosopimuksen solmimisesta (komission virkamies 1). Tällöin esimerkiksi maatalouden⁶⁸ ja kauppapolitiikan pääosastot saattavat nähdä sopimuksen solmimisen jopa täysin keskenään erilaisista näkökulmista. Näin voidaankin haastaa temmallin valinta käsitellä komissiota yhtenä yksikkönä, joka toimii yhtenäisesti edistääkseen jaettuun intressejään sekä kasvattaakseen valtaansa. Tosiasiasa komission pääosastot saattavat tietyissä kysymyksissä toimia hajautetusti ja jopa keskenään ristiriitaisesti tai vähintäänkin yhtenäisen kannan ja edustuksen aikaansaaminen voi viedä huomattavasti aikaa.

Kuten tässä kappaleessa olen nostanut esille, maatalous on vain yksi EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimista hidastava kysymys. Yllä esittelemäni tilastot osoittavat maatalouden kuitenkin olevan hyvin huomattavassa roolissa kyseisten osapuolten välisessä

⁶⁸ Kyseisen pääosaston täydellinen nimi on maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto.

kaupassa ja näin ollen sen käsittely tässä työssä muita kaupan aloja syvällisemmin on perusteltua. Maatalouden nostaminen tällä tapaa esille antaa myös mahdollisuuden huomioida neuvoston sisäinen jakaantuminen eri intressejä edustaviin jäsenmaihiin. Vähintään yhtä keskeistä erityisesti oman työni taustalla olevien teoreettisten ja tutkimuksellisten lähtökohdienten osalta on ymmärrys komission sisäisestä fragmentaatiosta. Näillä teoreettisilla lähtökohdilla viitataan te-mallin lähtökohtaiseen näkemykseen komission yhtenäisyydestä. Tutkimuksellisilla lähtökohdilla tarkoitan Aggarwalin ja Fogartyn valintaa käsitellä komissiota yhtenäisenä yksikkönä. Koska omassa työssäni olen nimenomaan tahtonut testata heidän hypoteesiaan institutionaalisen kilpailun merkityksestä EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimiselle, olen tietoisesti päättänyt seurata heidän valintaansa. Näen kuitenkin erittäin keskeiseksi tuoda esille tämä tosiasiallinen komission sisäinen eri pääosastoihin kytkeytyvä, toisinaan yhtenäisyyden haastava moninaisuus.

Seuraavassa kappaleessa tutkin tarkemmin, kuinka te-mallin ominaispiirteet auttavat selventämään Aggarwalin ja Fogartyn (2004) toisen hypoteesin suhdetta EU:n ja Mercosurin väliseen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessiin.

7. Toimeksiantaja-edustaja –malli assosiaatiosopimuksen solmimisprosessin selittäjänä?

Kuten edellä oleva kappale osoittaa, komissio ja neuvosto suhtautuvat erilalla siihen, kuinka globaali kauppa tulisi vapauttaa ja toisaalta, millaisia hyötyjä vapaakauppa- ja assosiaatiosopimukset todella tuottavat osapuolilleen. Erot edellä mainittuja kysymyksiä koskevissa intresseissä eivät kuitenkaan ole ainakaan EU:n ja Mercosurin välisessä tapauksessa niin suuria, mitä Aggarwalin ja Fogartyn institutionaalisen kilpailun hypoteesi antaisi ymmärtää. On kuitenkin olennaista ulottaa tutkimus pidemmälle koskemaan instituutioiden välisiä valtasuhteita sekä strategisia toimintamalleja. Tässä käytän hyväkseni rationaalisen valinnan institutionalismille sekä tarkemmin toimeksiantaja – edustaja –mallille ominaisia piirteitä.

Rationaalisen valinnan teoria näkee toimijat omia intressejään ja hyötyään tavoittelevina ja näin ollen olettaa myös EU:n poliittisten instituutioiden pyrkivän maksimoimaan oman valtansa. Tällöin useiden toimintavaihtoehtojen edessä toimija valitsee sen, jonka uskoo tuottavan hänelle parhaan

tuloksen⁶⁹. Tämän työn kannalta on kuitenkin keskeistä ensin pohtia, pyrkivätkö komissio ja neuvosto todella maksimoimaan oman vaikutusvaltansa ja asemansa unionin sisällä tai onko niiden välillä jonkinlaista tähän liittyvää valtakamppailua.

7.1. Käyvätkö komissio ja neuvosto EU:n Mercosur-suhteeseen vaikuttavaa valtakamppailua?

Assosiaatiosopimuksen voidaan nähdä olevan rationaalisen valinnan institutionalismin määritelmän mukainen instituutio, joka muodostaa viitekehyksen osapuolten toiminnalle ja luo tuolle toiminnalle säännöt ja toimintatavat. Tällöin osapuolten on laskettava sopimukseen sitoutumisesta niille aiheutuvat hyödyt ja haitat sekä toisaalta otettava huomioon sopimuksesta aiheutuva suhteellinen hyöty myös sekä vastapuolelle että mahdollisille muille osapuolille. Näin ollen katsottaessa EU:n ja Mercosurin välisen sopimuksen solmimisprosessia yleisellä tasolla, tulee molempien osapuolten huomioida tässä työssä aiemmin esille nousseita tekijöitä, kuten niiden keskinäinen suhteellinen tasapaino eri kaupan sektoreilla, standardien yhtenäistämiseen liittyvät vaatimukset sekä tekijänoikeuskysymykset. Sen sijaan tutkittaessa sopimuksen solmimisen taustalla olevia valtasuhteita ja tähän liittyvää arviointia, on tämän tutkimuksen kannalta keskeistä kiinnittää huomiota tarkemmin EU:n sisällä toimiviin osapuoliin, lähinnä komissioon ja neuvostoon sekä niiden arvioimiin assosiaatiosopimuksesta aiheutuviin hyötyihin ja haittoihin. Aggarwalin ja Fogartyn (2004: 10) hypoteesin mukaan EU:n instituutiot pyrkivät maksimoimaan oman vaikutusvaltansa unionin sisällä, jolloin sen kauppapolitiikan muoto heijastaa käytännössä aina voittaneen osapuolen preferenssejä. Näin ollen edellisen kappaleen tulosten perusteella moninapaisen järjestelmän ja WTO:n kautta toimiminen osoittaisi neuvoston vahvempaa vaikutusvaltaa ja taas interregionaalisten suhteiden asema edellisten täydentäjänä tai korvaajana olisi osoitus komission valta-asemasta.

Tarkasteltaessa EU:n ja Mercosurin välisiä suhteita ja niiden välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessia, voidaan näiden sanoa edustavan Aggarwalin ja Fogartyn (2004: 10) esittämää jatkuvaa instituutioiden välisen kilpailun dynamiikkaa. Tällöin kumpikaan instituutio ei ole kyennyt joko muodostamaan tai ylläpitämään kauppapoliittista dominointivaltaansa. EU:n ja Mercosurin tapauksessa molemmat vaihtoehdot pitävät paikkaansa, tiettyinä hetkinä jompikumpi instituutioista on saanut muodostettua ainakin näennäisen valta-aseman mutta useimmiten käynnissä on ollut tietynlainen kilpailun dynamiikka. Tällöin EU:n ja Mercosurin välisen neuvotteluprosessin aikana

⁶⁹ On kuitenkin huomioitava sivulla 26 esittämäni Herneen ja Setälän (2000:182) näkemys, että tämä hyöty voi tilanteesta riippuen tarkoittaa myös kollektiivista hyötyä.

komission voidaan nähdä olleen vähintään hieman vahvemmassa asemassa vuonna 1995 muodostetun EMIFCA – viitekehys sopimuksen ja sen myötä alkaneen assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessin aikana, vuonna 1999 saatuaan neuvotteluprosessille mandaatin neuvostolta sekä niissä tapauksissa, kun neuvottelut on saatu käynnistettyä uudelleen pidemmän pysähtyneisyyden jälkeen. On kuitenkin väärin sanoa neuvoston olleen selkeästi vahvemmassa asemassa kaikkina muina aikoina, pikemminkin kyse on ollut toisaalta dynaamisesta tasapainottelusta ja toisaalta erittäin suurelta osin myös siitä, että kummankin instituution huomio on näinä aikoina kiinnittynyt muihin, sillä hetkellä tärkeämpiin kysymyksiin.

Vuonna 2007 komissio julkaisi Brasiliaa koskevan strategiaperin samaan aikaan julkaistun Mercosur – paperin rinnalle. Tuolloin assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessi oli ollut jo useita vuosia pysähdyksissä ja todennäköisesti EU koki Brasilian liian tärkeäksi toimijaksi, jotta suhteet siihen olisi voitu jättää edelleen taka-alalle. Toinen haastattelemistani komission virkamiehistä (virkamies 2) myöntääkin, että EU:n ja Mercosurin välisten neuvottelujen alkaessa komissio pyrki nimenomaan muodostamaan interregionaalisen sopimuksen Mercosur-maiden kanssa. Hänen mukaansa neuvotteluinstrumentit ovat kuitenkin aikaan ja tilanteeseen sidottuja ja näin ollen onkin perusteltua olettaa, että nimenomaan interregionaalisen neuvotteluprosessin pysähtyneisyys on johtanut niin sanotun strategisen kumppanuuden, eli kahdenvälisen suhteiden roolin korostumiseen EU:n Brasilia-politiikassa. Molemmat komission virkamiehet muistuttavat kuitenkin, että strateginen kumppanuus ja alueiden välinen lähestymistapa eivät sulje toisiaan pois ja näin ollen Brasilia-suhteen korostuminen ei välttämättä tarkoita automaattisesti Mercosurin aseman heikkenemistä EU:n silmissä. Tätä tukee edelleen muun muassa komission parlamentille ja neuvostolle osoittama tiedonanto (European Commission 2009a: 8), jossa komissio painottaa kahdenvälisen suhteiden tarvetta tuoda lisäarvoa alueellisen tason neuvotteluille Latinalaisessa Amerikassa. Tällöin kahdenvälisen suhteiden ei siis tule korvata alueellista tasoa vaan vahvistaa jälkimmäisellä käytäviä neuvotteluja etsimällä yhteisiä intressejä ja tapoja edistää niitä.

Toisaalta voidaan nähdä, että komission ja neuvoston välinen oletettu valtakamppailu ei rajoitu pelkästään kauppapolitiikan muotoihin, vaan laajemmin Euroopan unionin asemaan globaalissa järjestelmässä. Molemmat haastattelemani komission virkamiehet nostavat esille interregionaalisten suhteiden ja assosiaatiosopimusten keskeisen roolin EU:n globaalissa valta-aseman vahvistamisessa. He siis vahvistavat tässäkin työssä esille nostamani Aggarwalin ja Fogartyn (2004: 231) näkemyksen, jonka mukaan interregionalismi auttaa unionia hyödyntämään sekä korostamaan omia vahvuuksiaan, kiertämään heikkoutensa ja näin nousemaan esiin globaalilla arenalla aiempaa

yhtenäisempänä ja vahvempana toimijana. EU:n aseman vahvistuminen johtaisi samalla toisen virkamiehen (virkamies 2) mukaan myös komission vastuiden ja vaikutusvallan lisääntymiseen sekä unionitason toiminnan roolin kasvamiseen. Lisäksi se saattaisi tukea entistä syvempää integraatiota jäsenmaiden itsemääräämisoikeuden kustannuksella. Kenties oletettavasti haastatteleman neuvoston virkamies ei jaa komission kollegoidensa kanssa näkemystä interregionalismin ja assosiaatiosopimusten vaikutuksista instituutioiden valta-asemiin. Hän muistuttaa, että Lissabonin sopimus ja sen sisältö toivat muutoksia ainoastaan parlamentin rooliin unionin sisällä eikä muita muutoksia valtasuhteisiin ole tulossakaan. Hänen mukaansa komissio ei missään tapauksessa tule näkemään EU:n ja Mercosurin välistä assosiaatiosopimusta mahdollisuutena irrottautua neuvostosta. Samalla hän haastaa ajatuksen, jonka mukaan interregionaaliset sopimukset veisivät unionia ylikansalliseen suuntaan muutoin kuin jaettujen tavoitteiden myötä.

Näiden lausuntojen perusteella voidaan todeta, että komission ja neuvoston välillä on vähintäänkin erilaiset käsitykset siitä, miten EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmiminen ja interregionaalinen ulkopoliittikka yleensäkin vaikuttaisivat unionin instituutioiden asemaan ja keskinäisiin suhteisiin. Toisen haastatteleman komission virkamiehen (virkamies 2) mukaan sana valtakamppailu (power struggle) on kuitenkin vääränlainen termi kuvaamaan neuvoston ja komission välisiä suhteita. Hänen mukaansa kyseinen termi on realistiselle koulukunnalle tyypillinen voimapoliittinen termi, kun varsinaisen valtakamppailun sijaan kyse pikemminkin erilaisten intressien kohtaamisesta. Näiden erilaisten intressien tavoittelu saattaa ajoittain johtaa jopa keskenään vastakkaiseen toimintaan.

7.2. Neuvoston mahdollisuudet kontrolloida komission toimintaa

Toimeksiantaja-edustaja –malli perustuu väitteeseen, jonka mukaan toimeksiantajien ja edustajien intressit ovat erilaisia ja risteävät keskenään. Tällöin erityisesti edustajan toiminta omien intressiensä ajamiseksi saattaa johtaa toimeksiantajan tarpeeseen rajoittaa edustajan toimintakykyä eri tavoin. Edellisissä kappaleissa olen osoittanut, että komission ja neuvoston intressit suhteessa interregionalismiin sekä EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimiseen eroavat paikoittain selkeästikin toisistaan. Neuvosto ei voi saada lisää valtaa unionin kauppapolitiikan muotojen myötä, joten sen tehtävä on vain varmistaa, ettei myöskään komissio saa lisää valtaa neuvoston ja sen edustamien jäsenmaiden kustannuksella⁷⁰ (Aggarwal ja Fogarty 2004: 11). Sivulla

⁷⁰ Komission vallan rajoittamisen lisäksi myös yksittäisten jäsenmaiden intressit voivat vaikuttaa neuvoston mielenkiintoon kaupan muotoja kohtaan (Aggarwal ja Fogarty 2004: 11).

33 nostin esille Mark Pollackin te-mallin kontrollimekanismeja, jotka jakautuvat niin sanottuihin etu- ja jälkikäteisiin toimenpiteisiin. Pollackin (1997: 119) mukaan neuvostolle potentiaalisia ovat käytännössä etukäteiset toimenpiteet, sillä jälkikäteiset toimenpiteet edustavat neuvostolle ja jäsenvaltioille mahdollisesti haitallista ja kallista menettelytapaa. Näin ollen onkin perusteltua keskittyä enemmän neuvoston mahdollisuuksiin kontrolloida komission toimintaa etukäteen. Eräs etukäteisistä toimeksiantajan valvontamekanismeista on edustajien toimintakyvyn rajojen ja hyväksyttävien toimintamenetelmien määrittely. Tämä näkyy EU-tasolla neuvoston oikeutena muodostaa komission neuvottelumandaatti:

“Jos tämä tarkoittaa joidenkin kappaleiden hyväksymistä ja toisten poistamista jatkoneuvotteluiden vuoksi, se ei sovellu sovittuun yhden sopimuksen toimintatapaan. Siksi kannatamme selkeän tiekartan asettamista neuvotteluille niiden pilkkomisen sijaan. Ei vähiten siksi, että neuvotteluiden pilkkominen edellyttäisi meitä hakemaan ministerineuvostolta uutta mandaattia.” (Oma käännös.)⁷¹

Tämä lainaus kertoo keskeisen seikan EU:n assosiaatiosopimusneuvotteluista: komissio saa neuvotteluita varten aina mandaatin, joka edellyttää sopimuksen solmimista yhdellä kertaa (ns. single undertaking). Tällöin neuvotteluita ei siis ole mahdollista jakaa osiin, vaan neuvottelut tietyllä sektorilla voidaan saattaa loppuun vasta, kun sopimus on saatu aikaan myös muilla osaluilla. Näin ollen kyseessä on siis niin sanotusti ”kaikki tai ei mitään” –sopimus, jolloin ”ei mitään” tarkoittaa interregionaalisen lähestymistavan hylkäämistä ja bilateraalisten sopimusten solmimista niiden maiden kanssa, jotka ovat valmiita hyväksymään EU:n asettaman yhden sopimuksen ehdon. Näin kävi muun muassa Andien yhteisön kanssa, Kolumbian ja Perun hyväksyessä ja Bolivian sekä Ecuadorin hylätessä sopimusesityksen. (Arenal 2009: 26.) Tämä yhden sopimuksen ehto on eräs keskeisistä syistä EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessin jäätymiselle. Koska neuvotteluprosessia ei kuitenkaan ole edelleenkään hylätty useiden vuosien vaikeuksista huolimatta ja erityisesti verrattaessa Andien yhteisön sopimuksen kohtaloon, osoittautuu Mercosur-tapaus jälleen mielenkiintoiseksi.

Toisaalta pohdittaessa edellisen lainauksen kohtaa: “Ei vähiten siksi, että neuvotteluiden pilkkominen edellyttäisi meitä hakemaan ministerineuvostolta uutta mandaattia” on selvää, ettei komissio tahdo neuvoston neuvottelevan sille uutta mandaattia. Voidaan nähdä, että vaikka yhden

⁷¹ “If this means agreeing on some chapters and leaving others for further negotiations, this does not fit with the agreed concept of a single undertaking. Therefore, rather than slicing it, we have a preference for setting a clear roadmap of the negotiations. Not the least since slicing the negotiation would necessitate us going back to the Council of Ministers to seek a new mandate.” (Lamy 2002a.)

sopimuksen mandaatti onkin todella tiukka ja aiheuttaa käytännössä aina neuvotteluprosessien viivästymisen tai jopa kaatumisen, on se kuitenkin komissiolle parempi vaihtoehto kuin uuden mandaatin hakeminen. Keskeisin syy tähän on mitä luultavimmin se, että uuden mandaatin saaminen voisi kestää todella kauan tai jopa epäonnistua. Lisäksi uusi mandaatti voisi heikentää komission neuvottelukykä ja tehdä sopimuksen solmimisesta entistä hankalampaa. Komissio sai nykyisen mandaattinsa vuonna 1999 neuvoston neuvoteltua siitä yli vuoden ajan. Tällöinkin mandaatin sisältö oli muuttunut selkeästi komission esittämästä alkuperäisestä ehdotuksesta. Oli selvää, että jäsenmaiden välillä oli suuria erimielisyyksiä siitä, mihin suuntaan EU:n ja Mercosurin välisen suhteen tulisi kehittyä. (Faust 2002: 6.) Lisäksi on kuitenkin muistettava, että vuonna 1999 mandaatista neuvottelemassa oli 15 unionin jäsenmaata, joista suurimmilla oli jonkinlaisia historiallisia ja kulttuurisia siteitä Latinalaiseen Amerikkaan ja Mercosur-maihin. Tällä hetkellä tilanne on muuttunut selkeästi: EU:lla on 27 jäsenmaata ja sen uusilla jäsenillä ei ole kyseisenlaisia siteitä ja intressejä Etelä-Amerikkaan. Uuden mandaatin tarve asettaisi komission siis lähes mahdottoman haasteen eteen: kuinka saada unionin uudet jäsenmaat katsomaan täysin toiseen suuntaan kuin mihin ne historiallisesti ovat katsoneet ja tukemaan assosiaatiosopimuksen solmimista.

“Lisäisin myös, että heti kun collegio oli tehnyt päätöksensä, tulin INTA valiokuntaan ja puhuimme syvällisesti neuvottelujen käynnistämisestä uudelleen. Voisin jopa lisätä, että neuvosto on sitä mieltä, että kohtelin Euroopan parlamenttia paremmin kuin heitä, joten he eivät olleet lainkaan mielissään. Me teimme tämän jo olemassa olevan mandaatin pohjalta, joten emme tarvitse uutta mandaattia.” (Oma käännös.)⁷²

Yllä mainitun lausunnon antoi komissaari Karel De Gucht Euroopan parlamentin täysistunnossa, jossa käsiteltiin EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessin käynnistämisestä uudelleen vuosien tauon jälkeen. Hän antaa ymmärtää, että komission olisi neuvoston mielestä tullut hakea neuvotteluprosessin uudelleen käynnistämiseksi uusi mandaatti. De Gucht kuitenkin muistuttaa, että komissiolla on jo mandaatti neuvotteluiden käymiseksi eikä se näin ollen tarvinnut uutta. Hänen mukaansa mikään ei ollut keväällä 2010 muuttunut vuodesta 1999, jolloin komissio sai mandaattinsa. Sen tavoitteena on edelleen muodostaa kunnianhimoinen, kattava ja tasapainoinen sopimus, jolla kaikki kaupan sektorit vapautetaan vähitellen WTO:n sääntöjä noudattaen. Näin ollen uuden mandaatin hakeminen olisi De Guchtin mielestä ollut turhaa.

⁷² “Let me add that immediately after the College had taken the decision I came to the INTA Committee and we discussed in depth the relaunching of the negotiations. I could even add that the Council is of the opinion that I treated the European Parliament much better than I treated them, so they were not pleased at all. We did this is on the basis of the mandate that we have, so we did not need a new mandate.” (European Parliament 2010.)

Lausunto on mielenkiintoinen, sillä se tuo esille EU:n instituutioiden välisen arvovaltakamppailun, joka muutoin lausunnoissa peittyy lähes aina diplomaattisuuden taakse. Tässä institutionaalisessa kamppailussa myös parlamentilla on osansa erityisesti Lissabonin sopimuksen kasvatettua sen toimivaltaa unionin sisällä.

Kerremansin (2006: 177) mukaan neuvottelumandaatin antaminen ja muotoilu voidaan nähdä neuvoston keinona kontrolloida komission toimintaa etupainotteisesti. Yllä mainittu De Guchtin lausunto tuo kuitenkin pienen särön kyseisen kontrollimenetelmän tehokkuuteen. Ei toki voida kiistää, että neuvosto on alun perin muotoillut komission neuvottelumandaatin sen hetkisen kontrolloinnin tarpeen mukaisesti. Onkin kuitenkin muistettava annettujen mandaattien sidonnaisuus aikaan ja ympäröiviin muuttujiin: unionin rakenne ja toiminnalliset prosessit ovat muuttuneet huomattavasti vuodesta 1999, jolloin neuvosto antoi komissiolle neuvottelumandaatin Mercosur-tapausta varten. De Guchtin lausunnosta voidaan päätellä, että neuvosto kokee muuttujien ja ympäröivän tilanteen muuttuneen niin, että uusi mandaatti olisi sen mielestä ollut tarpeen. Komission ratkaisu toimia neuvoston mielipidettä vastaan antaakin syyn uskoa sen itsenäiseen toimintakykyyn neuvoston kontrollimekanismeista huolimatta tai vähintään sen kykyyn kiertää nuo mekanismit. Tämä tukee Pollackin (1997: 118-199) näkemystä, jonka mukaan komission neuvottelumandaatin muuttaminen kesken kaiken on hankalaa toteuttaa ja tästä syystä melko tehoton kontrollimenetelmä. Toiseksi lausunto tukee Lamyn (2002a) lausuntoa, jonka mukaan komissio ei missään nimessä tahdo hakea neuvostolta uutta mandaattia. Vallitsevat toimintaa ympäröivät tekijät eivät suosisi komissiota ja assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessia, jos uusi mandaatti olisi pakko hakea.

Toisaalta vaikka kyseisestä kontrollimekanismista onkin löydettävissä puutteita, on neuvostolla ja edelleen useita keinoja valvoa ja säädellä komission toimintaa. Näistä kyseenalaistamattomin on luonnollisesti neuvoston ja jäsenmaiden mahdollisuus kaataa komission aloitteet. Assosiaatiosopimuksen solmiminen onkin muuttunut hankalammaksi ja haastavammaksi neuvoston sisällä jäsenmaiden määrän lisääntyessä ja uusien jäsenmaiden osoittaessa vain vähäistä kiinnostusta Mercosuria kohtaan. Lissabonin sopimuksen tarkoituksena oli muuttaa unionin päätöksentekorakennetta suuntaan, joka helpottaisi päätösten aikaansaamista ja tästä syystä valtaosa kauppapoliittisista päätöksistä tehdäänkin nykyään määräenemmistöllä. Assosiaatiosopimusten solmiminen vaatii kuitenkin edelleen yksimielisyyttä, mikä nykytilanteessa on entistä haastavampi tehtävä. Arenal (2009: 10) nostaa EU:n laajentumisen ja sen uudet jäsenmaat esille sellaisena tekijänä, joka voi jopa kaataa unionin interregionaalisen strategian suhteessa Latinalaiseen

Amerikkaan, jonka kanssa alueellisen tason toiminta on tähän saakka ollut yleisempää kuin muualla. Näin ollen EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen saavuttaminen voidaan kyseenalaistaa myös tulevaisuudessa.

On kuitenkin mielestäni liioiteltua väittää, että neuvosto tahtoi kaataa EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessin. Kuten aiemmin olen nostanut esille, ei neuvosto suhtaudu täysin kielteisesti alueellisen tason vapaakauppa- ja assosiaatiosopimukseen, vaikka sen näkemys näistä onkin selkeästi varovaisempi ja kriittisempi kuin komission. Toisaalta on myös huomioitava, että juuri tällä hetkellä halutessaankin neuvoston olisi hankalaa tai jopa mahdotonta kaataa neuvotteluprosessi. Vaikka neuvoston kontrollimekanismit ulottuvatkin neuvotteluprosessin alkamisesta lopulliseen päätöksentekoon, ei prosessin kaataminen kesken kaiken ole periaatteessa mahdollista. Näin ollen voidaan todeta, että annettuaan komissiolle sen neuvottelumandaatin, seuraava mahdollisuus prosessin ja mahdollisesti syntyneen sopimuksen kaatamiseen on vasta ratifiointivaiheessa. Toki neuvostolla ja jäsenmailla on keinoja vaikuttaa neuvotteluprosessiin ja hankaloittaa sitä mutta sen varsinainen kaataminen ei onnistu. Tällöin voidaan joutua Pollackin (1997: 124) määrittelemään odottelupeliin, jossa molemmat osapuolet toivovat ajan toimivan heidän edukseen. Tilanteessa, jossa neuvosto tahtoi kaataa komission neuvottelutulokset, se voisi jäädä odottamaan sopimuksen tuontia ratifioitavaksi. Toisaalta komissio voi jättää tuomatta tulokset neuvostolle tai jopa hidastaa neuvotteluprosessia, jos se uskoo ajan helpottavan sopimuksen hyväksymistä.

Edellä esitettyä hypoteesia odottelupelin hyödyntämisestä vahvistaa assosiaatiosopimuksen sekä toisaalta Dohan kierroksen neuvotteluprosessien vertaaminen. Neuvosto ei siis välttämättä pyri EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen kaatumiseen tai interregionaalisen politiikan lakkauttamiseen. Sen sijaan se pyrkii korostamaan monenvälisen järjestelmän ja toiminnan hyötyjä ja ensisijaisuutta myös EU:n toiminnassa, jolloin alueellisen tason tulee korkeintaan palvella edellä mainittuja. Näiden tulosten perusteella onkin perusteltua esittää kysymys, odottaako neuvosto, että EU:n ja Mercosurin välinen assosiaatiosopimus jossain tilanteessa toisi hyötyjä EU:lle tai monenväliselle järjestelmälle? Assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessin pysähtyneisyys on kestänyt käytännössä yhtä kauan kuin WTO:n Dohan kierroksen tuloksettomuus. Muun muassa Arenalín (2009: 8) sekä Aggarwalin ja Fogartyin (2004: 208) mukaan monenvälisen neuvottelujen pysähtyneisyys on pikemminkin tehnyt alueellisesta tasosta entistä houkuttelevamman toimijoiden silmissä sen antaessa mahdollisuuden edetä kaupan vapauttamisessa. Tämän väitteen pätevyys neuvoston kohdalla voidaan kuitenkin mielestäni kyseenalaistaa, sillä se on pikemminkin varoitellut

alueellisten vapaakauppasopimusten sisältämistä riskeistä ja painottanut tarvetta keskittyä monenvälisen neuvotteluiden etenemiseen ja tuloksiin (katso esimerkiksi Solana 2008: 3). Näiden lausuntojen perusteella voidaan olettaa, että neuvosto tahtoo saada Dohan kierroksen päätettyä menestyksekkäästi ennen alueellisen tason sopimuksia. Tällä hetkellä assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessi toimii mahdollisesti sen silmissä keinona edistää monenvälisen sopimuksen solmimista. Lisäksi jos monenvälinen sopimus todella saataisiin aikaan, ei assosiaatiosopimus enää muodostaisi sellaista uhkaa WTO:lle ja sen edustamalle moninapaiselle järjestelmälle kuin mitä neuvosto vaikuttaa tällä hetkellä pelkäävän. Näistä syistä neuvostolla ei vaikuta olevan syitä edesauttaa assosiaatiosopimuksen solmimisprosessin kaatumista vaan pikemminkin hieman viivyttää sitä.

Kappaleessa 3.3. esitin Mark Pollackin (1997: 124) arvion, jonka mukaan komission valta on suurimmillaan silloin, kun sillä on yksinomainen aloiteoikeus, kun sen aloite on helpompi hyväksyä kuin muuttaa, kun jäsenvaltioiden preferenssieroja voidaan tehokkaasti hyödyntää ja kun jäsenvaltiot ovat tyytymättömiä vallitsevaan asiantilaan. Lisäksi komissiota (tai edustajaa yleensäkin) hyödyttävät muun muassa saatavilla olevan informaation epätäydellisyys, epävarmuus tulevista kehityssuunnista sekä vaihtoehtoisten toimintamallien vähäisyys (emt. 126). EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisen kohdalla yllä mainittujen tekijöiden paikkansapitävyys voidaan kuitenkin monelta osin kyseenalaistaa. Assosiaatiosopimuksen ratifiointi vaatii edelleen Lissabonin sopimuksen jälkeenkin jäsenvaltioiden yksimielisen hyväksynnän, jolloin preferenssierojen hyödyntäminen ei ole komissiolle potentiaalinen työkalu. Päinvastoin, komission tulisi pystyä kääntämään vähintäänkin suurin osa jäsenmaista sopimuksen solmimisen puolelle, jotta ratifiointi olisi millään tavoin mahdollinen. Toisaalta jäsenvaltioiden tyytymättömyys vallitsevaan asiantilaan on tämän hetkisen tilanteen pohjalta näyttänyt johtavan vain aiemmin mainittuun odottelupeliin prosessin edistämisen sijaan. Tämänkaltaiseen odottelupeliin näyttävät johtavan myös epävarmuus tulevista tapahtumista sekä saatavilla olevan tiedon puutteellisuus, jolloin odottaminen saattaa vaikuttaa turvallisemmalta ratkaisulta kuin sitovien ratkaisujen tekeminen. Tällaisella toiminnalla ei toki solmita sopimuksia, jotka takaisivat unionille paremman aseman muihin toimijoihin nähden mutta toisaalta se ei myöskään johda potentiaalsiin tappioihin.

Edellä mainitun kaltainen toiminta vahvistaa rationaalisen valinnan teorian näkemystä, jonka mukaan toimija valitsee useista toimintavaihtoehdoista sen, jonka uskoo tuottavan hänelle parhaan lopputuloksen (Jupille, Caporaso & Checkel 2003: 6). Tässä valinnassa toimija tekee arviota

todennäköisyyksistä: mihin lopputulokseen omat valinnat johtavat ja toisaalta, mitä muut toimijat todennäköisemmin tekevät. Jos mahdollisesta väärästä valinnasta aiheutuvat tappiot ovat liian korkeat tai oikeasta valinnasta aiheutuvat seuraukset ovat vähäisempiä kuin väärästä valinnasta aiheutuvat tappiot tai jos ympäröivät tekijät ovat liian epävarmoja, valitsee toimija Ferejohnin ja Fiorinan (1974: 527) mukaan toimetttömyyden⁷³. Tällöin on kuitenkin suuri todennäköisyys sille, että kaikki toimijat ajattelevat samoin ja kukaan ei toimi, jolloin älykäs toimija todellisuudessa voisi saavuttaa voiton itselleen hyvin pienillä riskeillä. Näin ollen toimijan rationaalisuudesta aiheutuva toimetttömyys, unionin tapauksessa odottelupeli voi loppujen lopuksi johtaakin huonompaan lopputulokseen kuin vähemmän rationaali toiminta, jos kolmas osapuoli⁷⁴ päättää ottaa edellä mainitunlaisen ratkaisevan askeleen.

Aiemmin toin esille odottelupelin mahdollisia hyötyjä neuvoston näkökulmasta mutta odottaminen saattaa olla erittäin potentiaalinen vaihtoehto myös komissiolle. Huolimatta vähintään näennäisestä komission sisällä jaetusta yhteisymmärryksestä liittyen assosiaatiosopimuksen ja unionin globaalin roolin väliseen suhteeseen, on kuitenkin muistettava, että vaikka komission intressinä onkin muodostaa assosiaatiosopimus Mercosurin kanssa, se ei ole sokeutunut tästä pyrkimyksestä. Vain kunnianhimoisen ja molemminpuolisesti sitovan sopimuksen solmiminen toisi unionille ja komissiolle niitä hyötyjä, joiden voidaan nähdä kasvattavan niiden molempien vaikutusvaltaa. Nämä vaatimukset toistuvat lähes kaikissa unionin ja sen edustajien tiedonannoissa ja puheissa (katso esimerkiksi Lamy 2002a & European Commission 1995: 3). Sen sijaan sopimus, joka ei vastaisi sille asetettuja tavoitteita tai olisi EU:lle vahingollinen, saattaisi jopa vähentää komission valtaa. Epäonnistuneet neuvottelut tekisivät todennäköisemmäksi sen, että neuvosto ja jäsenmaat rajaisivat komission mandaattia tulevaisuuden neuvotteluissa. Myös molemmat haastattelemistani komission virkamiehistä myöntävät tämän ja toisen (virkamies 1) mukaan uhka liian vaatimattomasta ja haitallisesta sopimuksesta oli syynä siihen, että neuvotteluprosessi EU:n ja Mercosurin välillä pysähtyi vuonna 2004. Toisaalta hän myös muistuttaa, että EU:lle haitallinen sopimus ei koskaan saisi jäsenmaiden hyväksyntää ja näin ollen huoli tästä on periaatteessa turha. Jos komissio kuitenkin esittäisi tällaista sopimusta jäsenmaille, vaarantaisi se samalla oman roolinsa

⁷³ Myös Kahnemanin ja Trevskyn (1979) prospektiteoria perustuu näkemykseen toimijoiden riskiarvioinneista: toimija arvioi toimintavaihtoehtojensa sisältämiä riskejä ja valitsee mieluummin sen, missä riskin ja voiton keskinäinen suhde on parempi. Näin ollen, jos toimintavaihtoehto a:n sisältämä voitto on lukua 10 mutta riski 60 prosenttia ja toisaalta toimintavaihtoehto b:n voitto on lukua 8 mutta riski taas on 40 prosenttia, valitsee toimija prospektiteorian mukaan todennäköisesti vaihtoehto b:n sen sisältämän pienemmän riskin vuoksi.

⁷⁴ Tällainen kolmas osapuoli voi olla esimerkiksi Yhdysvallat, jolloin unionin toimetttömyys voisi johtaa Amerikkojen vapaakauppa-alueen muodostamiseen. Tämä voisi toisaalta johtaa EU:n tukeman alueellistumiskehityksen kaatumiseen Latinalaisessa Amerikassa ja toisaalta näin ollen kaataa myös unionin ja Mercosurin väliset neuvottelut.

ja tulevaisuutensa asiantuntevana ja melko löysällä mandaatilla toimivana EU:n intressien edistäjänä.

Nämä tulokset vahvistavat siis Kerremansin (2006: 176) esille nostaman ristiriidan komission nykyisten ja tulevien intressien välillä. Tällöin neuvotteluprosessin pysähtyneisyys ja ajoittainen nostaminen takaisin unionin agendalle näyttäisivät ainakin tällä hetkellä palvelevan komissiota: assosiaatiosopimusta ei tarvitse tuoda neuvoston ratifioitavaksi, jolloin uhkana olisi sen kaatuminen ja komission oman roolin heikentyminen. Toisaalta sopimuksen solmimisprosessia ei tarvitse lopettaa, vaan unioni voi hyötyä jo saavutetuista neuvottelutuloksista, profiloitua yhtenäisenä ulkopoliittisena ja taloudellisena toimijana sekä pitää Mercosur-maat jonkinlaisessa otteessaan, jolloin ne eivät kenties tee kilpailevia sopimuksia yhtä helposti kuin yksittäisinä maina. Viimeisin auttaa komissiota ehkä ylittämään Ferejohnin ja Fiorinan esittämän odottelupelin riskin: jos joku muu toimija osoittaa merkkejä aktivoitumisesta Mercosur-maiden alueella, voi komissio loppujen lopuksi melko pienellä vaivalla palata ”peliin” ja välttää toimettomuudesta aiheutuvat tappiot.

8. Aggarwalin ja Fogartyn hypoteesien selityskyky EU:n ja Mercosurin tapauksessa

8.1. Voidaanko institutionaalisen kilpailun hypoteesilla selittää assosiaatiosopimuksen solmimisprosessin vaiheet?

Tutkimukseni tarkoituksena on ollut selvittää, voidaanko Aggarwalin ja Fogartyn (2004) institutionaalisen kilpailun hypoteesilla selittää Euroopan unionin ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessi, sen eteneminen ja pysähtyminen. Tutkimukseni perustui lähtökohtaisesti Aggarwalin ja Fogartyn (2004: 10-12) esittämään näkemykseen siitä, että komission ja neuvoston intressit eroavat selkeästi toisistaan suhteessa kauppapolitiikan muotoihin. Tällöin unionin valitsemat kauppapolitiikan muodot ja niiden tutkiminen mahdollistaisivat instituutioiden välisen oletetun valtakamppailun tutkimisen konkreettisemmalla tasolla. Toisaalta ajatuksena oli, että esitetyssä valtakamppailussa ei ole kyse ainoastaan unionin harjoittaman kauppapolitiikan muodosta, vaan laajemmin unionin roolista ja asemasta kansainvälisellä arenalla sekä globaalin järjestelmän luonteesta yleensäkin. Aggarwalin ja Fogartyn (2004: 231) mukaan interregionalismi antaa unionille mahdollisuuden hyödyntää omia vahvuuksiaan kuten taloudellista suuruuttaan ja vahvistaa samalla omaa rooliaan ylikansallisena suurtoimijana. Unionin muodostamat alueiden väliset sopimukset auttaisivat sitä muokkaamaan globaalia järjestelmää

ylikansallisempaan suuntaan, tavoite johon komission oletetaan pyrkivän. Neuvosto ja sen muodostamat jäsenmaat luonnollisesti kannattavat enemmän moninapaista järjestelmää, joka perustuu itsenäisten valtioiden välisiin suhteisiin.

Tutkimuksen toteuttaminen edellytti sen rajaamista tiettyyn tapaukseen, jolloin unionin ja Mercosurin välinen suhde osoittautui perustelluksi sen ollessa puhtaasti alueellisten toimijoiden välinen. Toisaalta Mercosurin ja erityisesti sen johtovaltio Brasilian talouden kasvuvauhti tekivät siitä mielenkiintoisen tutkimuskohteen, sillä unionin on ollut pakko reagoida alueeseen jollain tavoin: joko alueiden välisesti tai kahdenvälisesti yksittäisten maiden kanssa. Lisäksi se, että unionin ja Mercosurin suhdetta on tutkittu käytännössä lähes pelkästään suhteessa Yhdysvaltojen politiikkaan Latinalaisessa Amerikassa, antoi mahdollisuuden tuottaa täysin uutta tietoa alueiden välisestä suhteesta ja suunnitellun assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessista.

Tutkimukseni kolmas lähtökohtainen valinta oli rationaalisen valinnan institutionalismin valitseminen työn tutkimukselliseksi näkökulmaksi. Rationaalisen valinnan teoria ja siitä haarautuva rationaalisen valinnan institutionalismi perustuvat väitteeseen, jonka mukaan toimijat tavoittelevat omaa hyötyään (joka tosin voi edustaa myös laajemman joukon kollektiivista hyötyä) ja laskelmoivat vaihtoehtoisia toimintamahdollisuuksia valiten sen, jonka uskovat johtavan oman hyödyn saavuttamiseen. Erityisesti rationaalisen valinnan institutionalismi ottaa huomioon myös ne instituutiot, jotka muodostavat viitekehyksen toimijoiden toiminnalle sekä näiden välisille yhteistyö- ja kilpailusuhteille. Toimijoiden tuleekin laskelmoida ne hyödyt ja haitat, jotka aiheutuvat tiettyyn instituutioon sitoutumisesta sekä itselle että toisille. Näin ollen EU:n ja Mercosurin välille neuvoteltava assosiaatiosopimus voidaan nähdä rationaalisen valinnan institutionalismin määrittelemänä instituutiona, joka muodostaa viitekehyksen sopimuksen sisällä neuvoteltaville konkreettisemmille kysymyksille, kuten kaupan rajoitteiden poistamiselle tai ympäristönsuojelulle. Tässä neuvotteluprosessissa toimijoiden, kuten luonnollisesti unionin ja Mercosurin mutta myös pienempien yksikköjen, kuten unionin instituutioiden sekä alueilla toimivien intressiryhmien on tullut laskea sopimuksesta niille aiheutuvat hyödyt sekä haitat ja määrittää tulosten perusteella oma suhtautumisensa sopimuksen solmimiseen. Tässä työssä mielenkiinnon kohteena ovat olleet unionin kahden keskeisen instituution komission ja neuvoston näkemykset assosiaatiosopimuksesta ja siihen sitoutumisesta. Tutkimuskohteiksi olisi yllä mainitun mukaisesti voinut valikoitua lukuisia eri toimijoita mutta oltaessa kiinnostuneita nimenomaan unionin sisäisestä valtakamppailusta ja näkemyksistä suhteessa kauppapolitiikan muotoihin, olivat neuvosto ja komissio perustellut valinnat niiden muodostaessa unionin kansainvälisen

kauppapolitiikan ytimen. Lisäksi se, että Aggarwal ja Fogarty olivat valinneet kyseiset kaksi instituutiota oman hypoteesinsa toimijoiksi, teki omasta valinnastani entistä perustellumman.

Kuten todettu, Aggarwalin ja Fogartyn institutionaalisen kilpailun hypoteesi ja oma työni perustuvat väitteeseen, jonka mukaan komissio kannattaa unionin kansainvälisessä kauppapolitiikassa interregionalistista politiikkaa kun taas neuvosto kannattaa monenvälistä järjestelmää ja sen puitteissa solmittavia kahdenvälisiä sopimuksia. Tutkimani aineiston mukaan tämä väite pitää pitkälti paikkansa mutta kaipaa kuitenkin hieman muokkausta. Euroopan unioni kannattaa lähtökohtaisesti kaupan ja markkinoiden avaamista ja toimii vapaan kaupan puolestapuhujana globaalilla areenalla. Kaupan vapauttamisen tulee unionin mukaan tapahtua Maailman kauppajärjestön WTO:n muodostaman viitekehyksen puitteissa, jolloin luodut sopimukset ja kumppanuudet noudattavat syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden periaatteita. WTO:n Dohan kierros ja sen myötä kansainvälisen kaupan vapauttaminen ovat kuitenkin olleet pysähdyksissä jo vuosia ja tästä syystä vaihtoehtoiset kaupan vapauttamisen mallit ovat alkaneet saada kannatusta. Erityisesti komissio on osoittanut kiinnostuksensa interregionalistiseen lähestymistapaan ja korostanut tässäkin työssä esille nostettuja vapaakauppasopimusten hyötyjä niin politiikan kuin talouden sektoreilla. Interregionalismi tarjoaa unionille myös mahdollisuuden edistää alueellista integraatiota ympäri maailmaa ja päästä vaikuttamaan alueellisten ryhmittymien muotoon tarjoamalla näille niin sanottua eurooppalaista mallia. On ymmärrettävää, että neuvosto ja unionin jäsenmaat eivät jaa samanlaista kiinnostusta ylikansallisen kehittämistrendin leviämiseen.

Tutkimukseni mukaan komissio ja neuvosto siis jakavat käsityksen, jonka mukaan monenvälinen järjestelmä ja WTO tarjoavat parhaan viitekehyksen kaupan vapauttamiselle. Alueellinen taso ja sillä käytävät neuvottelut ovat monenväliselle järjestelmälle alisteisia ja neuvoston mukaan voivat pysyäkin vain tällaisina. Muuten alueellisen tason sopimukset voivat jopa haitata monenvälistä järjestelmää ja vaarantaa monenvälisessä viitekehyyksessä aikaansaatuja tuloksia. Komissio ei näitä riskejä näytä tunnistavan vaan näkee alueellisen tason pikemminkin mahdollisuutena täydentää monenvälistä järjestelmää ja sen viitekehyyksessä aikaansaatuja tuloksia sekä edetä kaupan vapauttamisessa silloinkin kun monenväliset neuvottelut ovat pysähdyksissä. Näin ollen komission ja neuvoston intressien täydellinen vastakkaisuus on liioiteltua mutta on selvää, että suhtautuminen alueellisen tason neuvotteluihin ja siitä saavutettaviin hyötyihin eroaa kahden instituution välillä keskenään. Ja jos komission ja neuvoston näkemykset alueiden välisistä vapaakauppasopimuksista eroavat keskenään, ei tilanne ole sen erilaisempi alueellisten assosiaatiosopimusten kohdalla.

Unionin ja Mercosurin välinen sopimus tulisi olemaan erittäin laaja-alainen ja kattamaan eri politiikan sekä kaupan sektorit.

Lisäksi komission ja neuvoston näkemykset siitä, miten assosiaatiosopimus ja interregionalismi yleensä vaikuttaisivat globaaliin järjestelmään ja unionin asemaan siinä, eroavat toisistaan. Haastattelemieni komission virkamiesten varovaiset lausunnot tukevat Aggarwalin ja Fogartyn (2004: 231) väitettä, jonka mukaan interregionalismi auttaa unionia hyödyntämään omia vahvuuksiaan ja ylittämään sille annetun poliittisen kääpiön leiman. Alueellisen tason toimijuus ja sen avulla levitetty normatiiviseen ja taloudelliseen valtaan pohjautuva niin sanottu eurooppalainen malli auttaisivat unionia muodostamaan suurvaltapolitiittisen vaihtoehdon Yhdysvaltojen luomalle kauppaan ja aseelliseen valtaan pohjautuvalle mallille. Unionin saavuttaessa globaalin tason valtaa ylikansallisena toimijana myös komission valta ja vastuu kasvaisivat, mikä vahvistaa käsitystä komission intresseistä edistää interregionaalista politiikkaa. Sen sijaan haastattelemani neuvoston virkamies ei näitä näkemyksiä hyväksy vaan muistuttaa, ettei EU:n ja Mercosurin välinen assosiaatiosopimus tarjoa komissiolle mahdollisuutta irrottautua neuvostosta eikä se myöskään tule muuttamaan instituutioiden välistä voimatasapainoa mihinkään suuntaan.

Mercosur-maita mietittäessä on selvää, että käytännössä Argentiina ja erityisesti Brasilia ovat ne valtiot, jotka ovat herättäneet EU:ssa alueeseen kohdistuvan mielenkiinnon. Onkin perusteltua esittää kysymys, miksei unioni interregionaalisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessin ongelmien myötä ole hylännyt interregionalismia ja sopinut assosiaatiosopimuksia alueen yksittäisten jäsenmaiden kanssa? Tällöin sen olisi periaatteessa mahdollista hyötyä isojen Mercosur-maiden kanssa solmittavista sopimuksista yhtä paljon kuin alueellisen sopimuksen myötä mutta neuvotteluprosessi olisi todennäköisesti joustavampaa neuvoteltaessa yhden eikä neljän maan kanssa. Syitä tähän on varmasti monia mutta väittäessäni tässä työssä komissiota sekä neuvostoa ja näiden myötä myös koko Euroopan unionia rationaaliseksi toimijaksi, voidaan todeta että unioni näkee hyötyvänsä interregionaalisesta lähestymistavasta enemmän kuin kahdenvälisyydestä. Tässä komission roolin on oltava keskeinen, sillä tutkimukseni on osoittanut, että neuvosto preferoi moninapaisen järjestelmän viitekehyksessä muodostettavia kahdenvälisiä suhteita. Joko valinta pitäytyä alueiden välisessä yhteistyössä korostaa komission intressejä interregionalismia kohtaan tai sitten komissio ei tahdo vetäytyä sopimuksen solmimisprosessista siinä pelossa, että tämä tulkittaisi sen omaksi epäonnistumiseksi. Tutkimukseni tulosten perusteella kyse on todennäköisesti molemmista: komissio on osoittanut näkevänsä alueellisella tasolla tapahtuvassa yhteistyössä selkeitä hyötyjä ja kannattavansa WTO:n viitekehyksen sisällä tapahtuvaa interregionaalista

yhteistyötä. Toisaalta tutkimus myös osoittaa, että komissio on huolissaan omasta arvovalloistaan unionin sisällä eikä se tahdo vaarantaa tätä esittelemällä neuvostolle huonoa päätösehdotusta tai kaatamalla itse omaa aloitettaan ja jo käytyjen neuvotteluidensa tuloksia. Lisäksi on toki muistettava, että juuri Brasilia ja Argentiina ovat ne maat, jotka kääntävät Mercosurin ja EU:n välisen kaupan erityisesti maatalouden osalta unionille tappiolliseksi. Näin ollen koska väitän, että maatalouden rooli assosiaatiosopimuksen solmimisprosessin ongelmakohtana on todellinen, ei kahdenvälisen assosiaatiosopimusten solmiminen kyseisten maiden kanssa olisi nekään helposti toteutettavissa.

Voidaanko siis institutionaalisen kilpailun hypoteesilla selittää EU:n ja Mercosurin välinen interregionaalinen suhde ja tarkemmin niiden välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessin vaiheet? Tutkimukseni perusteella erityisesti komission ja neuvoston välisellä suhteella sekä niiden intressien ajoittaisella yhteneväsyydellä ja eroavaisuuksilla on merkittävä rooli sopimuksen solmimisprosessin etenemisen kannalta. Olen edellä esitelty näiden kahden unionin instituution intressejä ja todennut niiden eroavan toisistaan suhteessa interregionaalisen toimintamallin hyötyihin ja haittoihin. Tämän eroavaisuuden pohjalta on ollut perusteltua paneutua syvemmin neuvotteluprosessin vaiheisiin sekä näiden mahdollisiin taustatekijöihin. Olen osoittanut, että prosessin eri vaiheet ovat ajoittain johtuneet joko komission tai neuvoston kasvaneesta valta-asemasta mutta useimmiten näiden välisestä niin sanotusta kilpailun dynamiikasta, joka on Mercosur-suhteen kohdalla tullut esille odottelupelinä. Tähän mennessä tämä odottelupeli on vaikuttanut palvelevan molempia instituutioita tarjoten niille hyötyjä niillä aloilla, jossa osapuolet ovat saavuttaneet yhteisymmärryksen mutta joka on myös antanut instituutioille mahdollisuuden välttää niille aiheutuvia mahdollisia haittoja. Tutkimukseni tulosten pohjalta voidaan siis todeta, että institutionaalisen kilpailun hypoteesi selittää EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessin vaiheita hyvin mutta ei täydellisesti. Näin onkin perusteltua tarkastella lyhyesti myös muita Aggarwalin ja Fogartyn hypoteeseja sekä näiden roolia assosiaatiosopimuksen solmimisprosessissa.

8.2. Muiden Aggarwalin ja Fogartyn hypoteesien asema EU-Mercosur suhteessa

Tutkimukseni osoittaa siis, että institutionaalisen kilpailun hypoteesilla ei voida täysin selittää EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessia ja sen vaiheita. Unionin ylikansalliset instituutiot ovat toki erittäin keskeisessä asemassa suhteessa assosiaatiosopimuksen solmimiseen. Rationaalisen valinnan teorian mukaisesti on kuitenkin muistettava myös unionin ulkopuoliset toimijat ja niiden valitsemien toimintavaihtoehtojen vaikutus unionin toimenpiteille.

Koska EU:n ja Mercosurin välinen assosiaatiosopimus nähdään rationaalisen valinnan teorian määrittelemänä toiminnalle viitekehyksen luovana instituutiona, tulee toimijoiden laskea ne hyödyt ja haitat, jotka instituutioon sitoutumisesta sille sekä toisille aiheutuu. Tällöin tarkasteltavaksi on luonnollisesti valittava myös Aggarwalin ja Fogartyn kolmas, systeemiset mahdollisuudet ja rajoitteet huomioonottava hypoteesi. Tämä hypoteesi keskittyy unionin ulkopuolisten tekijöiden sekä toimijoiden rooliin suhteessa unionin valitsemiin toimintamalleihin. Tällöin keskeiseen rooliin voidaan nostaa kaksi toimijaa: Mercosur-maat ja Yhdysvallat. Mercosur ja sen jäsenmaat ovat luonnollisesti erityisen keskeisiä toimijoita tarkasteltaessa niiden ja unionin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessia. Unionin tulee ottaa huomioon myös Mercosurille sopimuksesta aiheutuvat hyödyt ja haitat sekä näiden tasapaino suhteessa unionin vastaaviin. Tämä on noussut tässäkin työssä esille maatalouden kautta: Mercosur-maat näyttävät tilastojen mukaan hyötyvän mahdollisesta assosiaatiosopimuksesta unionia enemmän ja näin ollen maatalous onkin osoittautunut jonkinlaiseksi neuvotteluprosessin kompastuskiveksi. Toisaalta unionin on myös varmistettava, etteivät sopimusesitykset ole Mercosur-maille myöskään erityisen haitallisia. Onhan selvää, että myös tällöin sopimuksen solmiminen olisi erittäin hankalaa.

Vaikka unioni on tukenut Mercosurin kehittymistä ja institutionalisoitumista, on Mercosur kuitenkin unionista erillinen ja riippumaton yksikkö, joka voi valita ja rationaalisen valinnan teorian mukaan todennäköisesti valitseekin itseään eniten hyödyttävät toimintavaihtoehdot. Näin ollen unionin on myös otettava tämä huomioon: jos se ei näyttäydy Mercosurille tarpeeksi houkuttelevana kumppanina, voivat tämän jäsenmaat ja erityisesti Brasilia sitoutua assosiaatiosopimuksen kaltaisiin yhteistyömalleihin jonkin muun toimijan kanssa. Tästä erityisen hyvänä esimerkkinä on toiminut vuonna 1994 käynnistynyt pyrkimys luoda Amerikkojen yhteinen vapaakauppa-alue, joka sitoisi Mercosur-maat tiukasti Yhdysvaltoihin. Yhdysvallat onkin nähty interregionalistisessa tutkimuksessa erityisen tärkeänä toimijana unionille, joka näkee interregionalismin mahdollisuutena tasapainottaa amerikkalaista hegemoniaa niin taloudessa kuin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa⁷⁵ (Aggarwal & Fogarty 2004: 13). Näin ollen EU:n kiinnostus Mercosuria kohtaan on tulkittu usein vastaukseksi Yhdysvaltojen vaikutusvallalle Etelä-Amerikassa (Faust 2004: 43). Tekemieni haastatteluiden tulokset tukevat tätä näkemystä osittain. Molemmat komission virkamiehet myöntävät Yhdysvaltojen toiminnan vaikuttavan unionin kiinnostukseen Mercosuria kohtaan.

⁷⁵ Myös Mercosur-maat erityisesti Brasilia harjoittavat tätä tasapainottamisen politiikkaa. Brasilia hyödyntää Mercosuria ja sen mukanaan tuomia taloudellisia ja poliittisia liittolaisuhteita kohdatessaan muita valtoja. Alueella, jossa Yhdysvaltojen läsnäolo on perinteisesti ollut vahvaa, yksittäisen Brasilian ääni on huomattavasti paljon heikompi kuin alueellisen ryhmittymän keskiössä olevan Brasilian. (Klom 2003: 352.)

Toisen (virkamies 2) mukaan Yhdysvallat ja sen toiminta ovat kuitenkin ainoastaan yksi vaikuttava elementti muiden joukossa, eikä niiden perusteella missään tapauksessa voida selittää EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessin käynnistymistä. Samaa mieltä on myös haastattelemani neuvoston virkamies. Hänen mukaansa Yhdysvaltojen roolia tärkeämpi tekijä on se, että Mercosur ei ole vielä muodostanut vapaakauppasopimusta minkään muun maan tai alueen kanssa. Jos Yhdysvallat tai jokin muu alue olisi tällaisen sopimuksen jo muodostanut, pyrkisi EU luonnollisesti saavuttamaan vähintään yhtä hyvän lopputuloksen. Koska tällaista sopimusta ei ole, ei muiden alueiden roolia voida hänen mukaansa nähdä erityisen merkittävänä Mercosurin tapauksessa. Haastattelujen tuloksia heikentävät hieman komission vuonna 1995 julkaisema tiedonanto, jonka mukaan interregionaalisten vapaakauppasopimusten solmimista tukee strateginen valinta vahvistaa unionin läsnäoloa tietyillä markkinoilla ja ylittää täten uhka siitä, että jokin toinen yksikkö muodostaisi etuoikeutetun suhteen sellaisten maiden kanssa, jotka ovat unionille merkityksellisiä (European Commission 1995: 6). Tästä esimerkkinä unioni käyttää APEC:ia ja nimenomaan Yhdysvaltojen mahdollisuutta hyötyä siitä unionin kustannuksella (emt. 7).

Yhdysvaltojen roolin merkitystä suhteessa EU:n ja Mercosurin väliseen suhteeseen näyttäisi tukevan myös se, että unionin ja Mercosurin välisen neuvotteluprosessin eteneminen on ainakin osittain vaikuttanut seuraavan Yhdysvaltojen osoittamaa kiinnostusta aluetta kohtaan. Jos aloite Amerikkojen vapaakauppa-alueesta tehtiin vuonna 1994, solmivat EU ja Mercosur jo seuraavana vuonna viitekehysopimuksen yhteistyölleen. Toisaalta Yhdysvaltojen huomio on viimeistään vuoden 2001 terrori-iskujen jälkeen suuntautunut pois Latinalaisesta Amerikasta kohti Lähi-itää ja Aasiaa. Samoin unionin ja Mercosurin välinen neuvotteluprosessi pysähtyi vuoden 2002 jälkeen. Toki on selvää, ettei unioni ole vain Yhdysvaltojen toimintaa jäljittelevä omaa tahtoa ja intressejä vailla oleva yksikkö ja että yleisesti ottaenkin maailmanpolitiikan fokus on keskittynyt Lähi-itään ja Aasiaan. On kuitenkin mielenkiintoista huomata Yhdysvaltojen ja unionin toimenpiteiden pitkälle menevä samanaikaisuus.

Arvioitaessa Aggarwalin ja Fogartyn kolmannen hypoteesin paikkansa pitävyyttä suhteessa EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessiin, Yhdysvaltoja keskeisemmässä roolissa on ollut ajoittain WTO ja sen neuvottelukierrokset. Kuten olen työssäni tuonut esille, EU kannattaa kaupan vapauttamista WTO:n luoman viitekehysten sisällä sen sääntöjä noudattaen. Erityisesti neuvosto on noussut esille monenvälisen järjestelmän puolestapuhujana jopa niin, että se on varoitellut alueiden välisen kaupan vapauttamisen sisältävän riskejä tuolle järjestelmälle ja sen

sisällä jo saavutetuille tuloksille. Olen osoittanut, että WTO:n Dohan kierroksen pysähtyminen voidaan perustellusti nähdä merkittävänä tekijänä EU:n ja Mercosurin välisten neuvotteluiden taukoamiselle. Tämä taas on edesauttanut komission ja neuvoston valintaa siirtyä niin sanottuun odottelupeliin.

Palattaessa kuitenkin Yhdysvaltojen rooliin ja vietäessä analyysiä edelleen pidemmälle, EU:n ja Mercosurin suhteessa ei ole Faustin (2004: 43) mukaan kyse ainoastaan Yhdysvaltojen roolin tasapainottamisesta Etelä-Amerikan alueella vaan laajemmin globaalin maailmantalouden ja –politiikan muokkausprosessissa. EU on vahvasti sitoutunut tukemaan Mercosurin sisäistä integraatiota ja institutionalisoitumista: Mercosurille korvamerkitystä 40 miljoonasta eurosta kymmenen prosenttia ohjataan suoraan tukemaan tätä institutionalisoitumista, 70 prosenttia on tarkoitettu tukemaan Mercosurin integraation syvenemistä sekä assosiaatiosopimuksen toimeenpanoa ja lopuilla 20 prosentilla on tarkoitus vahvistaa kansalaisyhteiskunnan roolia ja tietoisuutta alueen integraatioprosessista (European Commission 2007a: 5). Näin ollen ei voida kiistää sitä, etteikö unioni kannattaisi Mercosur-maiden integraatiota ja laajemmin katsottuna alueellistumisen trendiä. On myös selvää, että unioni ohjaa myöntämänsä tuen käyttöä ja sille tärkeät arvot kuten hyvä hallinto, kestävä kehitys sekä sosiaalinen osallisuus onkin kytkeyty tiukasti integraatioprosessiin (emt 5). Tukemalla eri alueellistumispyrkimyksiä maailmanlaajuisesti ja sitomalla tähän prosessiin niin sanottuja eurooppalaisia arvoja, unioni pystyy muokkaamaan maailmanjärjestystä ja nousemaan esille Yhdysvaltoja tasapainottavana globaalina valtana.

Tämä niin sanottujen eurooppalaisten arvojen sekä eurooppalaisen integraatiomallin vieminen maailmalle tukee myös Aggarwalin ja Fogartyn neljättä hypoteesia, jonka mukaan eurooppalaiset eliitit erityisesti komission sisällä pyrkivät löytämään sellaisia strategioita, jotka edesauttavat pan-eurooppalaisten intressien ja identiteettien muodostamista. Interregionalismi auttaa unionia konkretisoimaan sille yhteisiä piirteitä ja toisaalta tarjoaa havainnollistavan esimerkin, jolla unionin kansalaisille voidaan luoda kuva yhtenäisestä poliittisesta, taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta yksiköstä, joka toimii yhteistyössä toisten samankaltaisten yksiköiden kanssa. Samoin unionin vahvistuvan kansainvälisen roolin toivotaan vaikuttavan positiivisesti eurooppalaisten käsityksiin itsestään ja unionista. (Aggarwal & Fogarty 2004: 14-15.) Tämän strategian onnistuminen voidaan monelta osin kyseenalaistaa. Ei vähiten siksi, että nekin saavutukset, joita suhteessa Mercosuriin ja muihin alueellisiin ryhmittymiin on saavutettu, jäävät käytännössä täysin pimentoon normaalilta unionin kansalaiselta. Jo tätä työtä varten löydettävän aineiston vähäisyys haastaa Aggarwalin ja Fogartyn esille tuoman strategian todellisuuden tai vähintään tämänhetkisen arvon unionille.

Toisaalta neljättä hypoteesia tukevia tekijöitäkin on löydettävissä muun muassa unionin Mercosuria koskevasta strategiaperistä. Komissio esittää strategiaperissä (2007a: 23) huolensa siitä, ettei Mercosurin syvenevästä integraatiosta ja kehittyvästä institutionaalisesta luonteesta tiedoteta suurelle yleisölle ja itse asiassa Mercosur näyttäytyy edelleen suurimmalle osalle sen omista kansalaisista lähes täysin vieraana käsitteenä. Lisäksi se vähä, mitä unionin ja Mercosurin välisestä assosiaatiosopimuksesta uutisoidaan, keskittyy lähes pelkästään talouskysymyksiin. Tämä johtaa siihen, että EU nähdään edelleen pelkkänä taloustoimijana eikä merkittävänä globaalilla areenalla toimivana poliittisena valtana. On luonnollista, että unioni huolehtii muiden toimijoiden siihen kohdistamista näkemyksistä. Onkin selvää, että unionin omien kansalaisten ja toisaalta sen ulkopuolisten toimijoiden näkemykset vahvistavat toinen toisiaan. Jotta muut voisivat nähdä unionin uskottavana yhtenä yksikkönä, tulisi sen pystyä esiintymään tällaisena eikä erillisiä intressejä edustavien ryhmien taistelulenttänä. Toisaalta, jotta sen omat kansalaiset voisivat kokea yhtenäisyyttä ja omaksua yhteisen eurooppalaisen identiteetin, tulisi muiden toimijoiden kohdella unionia yhtenä toimijana eikä erillisinä jäsenmaina, jotka kokoontuvat yhteen ainoastaan talouskysymyksissä.

Kenties pyrkimyksenä ylittää tämä ongelma, EU ilmoittaa tukevansa Mercosurin oman kulttuurin syntymistä ja tämän myötä poliittisen eliitin sekä kansalaisyhteiskunnan välisen kuilun kuromista umpeen (European Commission 2007b: 19). Tämän voidaan nähdä hyödyttävän unionia kahdella tavalla: toisaalta yhtenäisen Mercosurin kehittyminen auttaa unionia sen pyrkimyksessä luoda selkeitä alueellisia yksikköjä, se itse näiden kärjessä ja toisaalta sillä on mahdollisuus seurata yhtenäisen kulttuurin ja alueidentiteetin syntymistä omien rajojensa ulkopuolella. Tämä voi edelleen antaa sille näkemystä omasta prosessistaan ja sitä tukevista mahdollisista toimintavaihtoehdoista. Alueellisen tietoisuuden edistäminen muualla voi myös edesauttaa käsitystä unionista keskeisenä maailmanpoliittisena toimijana.

Myös intressiryhmät voidaan nähdä tietyllä tapaa unionin ulkopuolisina, sen toimintaan vaikuttavina tekijöinä. Ne voivat joko kannattaa tai vastustaa kaupan vapauttamista yleisemmällä ja toisaalta rajatummin EU:n tasolla. Olettaen jälleen, että myös intressiryhmät toimivat rationaalisesti pyrkien maksimoimaan oman hyötynsä, kaupan vapauttamista eniten kannattavat intressiryhmät edustavat kilpailukykyisimpiä aloja kun taas sitä vastustavat ryhmät edustavat sellaisia aloja, jotka eivät pystyisi kilpailemaan unionin ulkopuolelta tulevien tuotteiden kanssa. Hieman yllättäen, Aggarwal ja Fogarty (2004: 8) ovat sijoittaneet maatalouden siihen ryhmään, joka kannattaa kaupan

vapauttamista tietyin varauksin. Toisaalta he tarkentavat tätä sijoitusta määrittelemällä maatalouden kaltaiset ryhmät sellaisiksi, jotka pyrkivät minimoimaan tuonnin mukanaan tuoman kilpailun mutta toisaalta maksimoimaan viennin tuomat hyödyt. Tätä strategiaa tukee heidän mukaansa parhaiten puhtaasti kahden välinen kaupan vapauttaminen yksittäisten maiden kanssa mutta toisaalta myös interregionalistinen lähestymistapa olettaen, että EU olisi neuvotteluissa vahvempi osapuoli. Tämä näkökulma tukee erityisen hyvin tutkimukseni tuloksia: Mercosurin tapauksessa unioni ei ole maatalouden sektorilla vahvempi toimija, minkä voidaan nähdä aiheuttavan unionin intressiryhmien kielteisen suhtautumisen kaupan vapauttamiseen. Reutersin selvityksen mukaan EU:n ja Mercosurin välistä assosiaatiosopimusta vastustavatkin kiivaimmin maataloutta ja ympäristöasioita edustavat intressiryhmät. Karel De Gucht onkin pyrkinyt aktiivisesti lieventämään maataloussektorin äänestä kritiikkiä tuomalla esille aloja kuten viinin ja hedelmien tuotannon, jotka hyötyisivät assosiaatiosopimuksesta. Lisäksi hänen mukaansa unioni ei missään tapauksessa ole vaarantamassa kansalaistensa terveyttä ja näin ollen alueelle saapuvalle naudan ja sianlihalle asetettaisiin tiukat laatustandardit, joita tarkkailtaisiin aktiivisesti. Näistä vakuutteluista huolimatta intressiryhmät ovat Reutersin mukaan saaneet taakseen laajan tuen erityisesti Euroopan parlamentissa. (Reuters 8.7.2010.)

Arenalin (2009: 12) mukaan Latinalaisen Amerikan asemaa unionin alueella hankaloittaa selkeästi yhtenäisen ja tehokkaan intressiryhmän puute sekä Brysselissä että toisaalta yksittäisissä jäsenmaissa. Sama pätee osittain Mercosuriin. Sen ja EU:n välistä assosiaatiosopimusta edistämään perustettu Mercosur Europe Business Forum on ainoa Mercosuria edustava ryhmittymä, jota ei kuitenkaan voida luokitella varsinaiseksi intressiryhmäksi. Sen toiminta on Faustin (2004: 52) mukaan jäänyt lisäksi melko vaatimattomaksi ja sen yhtenäisyyttä ovat edelleen haastaneet eri sektoreiden väliset intressikonfliktit. Toisaalta, kun sopimusta vastustavat ryhmät ovat jo ennestään yhtenäisiä ja vahvoja, on tasapaino selkeästi assosiaatiosopimuksen solmimista vastaan.

Johtopäätöksenä voidaan siis todeta jokaisen Aggarwalin ja Fogartyn hypoteesin vaikuttavan omalla tapaansa EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessiin. Rationaalisen valinnan teorian mukaan yksilöt toimivat fyysisen ja sosiaalisen ympäristön asettamien rajojen sisällä. Keskeisimpiä rajoittavia tekijöitä ovat erilaiset instituutiot, jotka voivat olla erilaisia sääntöjä, menettely- ja toimintatapoja tai muita vastaavia. Tässä työssä olen tehnyt valinnan käsitellä neuvoteltavaa assosiaatiosopimusta rationaalisen valinnan institutionalismin mukaisena instituutiona. EU ja toisaalta Mercosur ovat neuvotteluissaan toimineet tämän institutionaalisen viitekehyksen sisällä. Samalla ne kuitenkin toimivat useiden muiden institutionaalisten rajoitusten

sisällä, tästä esimerkkinä WTO ja sen kierrokset sekä unionin kohdalla sen oma päätöksentekojärjestelmä. Näiden eri viitekehysten myötä toimijat kuten unioni joutuvat laskelmoimaan kunkin instituution osalta niille mahdollisesti muodostuvat hyödyt ja haitat. Näin ollen esimerkiksi unionin päätöksentekojärjestelmä ja tämän hetkinen rakenne yleensäkin sisällyttävät intressiryhmien mahdollisuuden vaikuttaa unionin instituutioiden päätöksiin. Toisaalta assosiaatiosopimuksen solmimisprosessin viitekehyksessä jokaisella edellä mainittujen hypoteesien toimijoista ja kysymyksistä on oma paikkansa: osapuolet joutuvat laskelmoimaan puolin ja toisin sopimuksesta niille aiheutuvat hyödyt ja haitat ja toimimaan tämän mukaisesti.

Edellä mainitun perusteella väitänkin, että työni on vastannut tutkimuksille asetettavaan yleistämisen vaatimukseen. Löytämällä yhteyden rationaalisen valinnan teorian sekä unionin interregionaalisen politiikan välillä olen määritellyt assosiaatiosopimukset rationaalisen valinnan teorian mukaisiksi toimintaa rajoittaviksi instituutioiksi. Unionin interregionaalisen politiikan osalta olen pystynyt osoittamaan, että unionin ylikansallisten instituutioiden halukkuus sitoutua assosiaatiosopimukseen riippuu merkittävästi niiden arvioista liittyen sopimusten hyötyihin ja haittoihin. Tämä arviointi on samanlaista riippumatta assosiaatiosopimuksen toisesta osapuolesta. Näin ollen vaikka assosiaatiosopimusten neuvotteluprosessien piirteet ja tulokset vaihtelevatkin alueittain, voidaan niiden taustalla olevat prosessit nähdä hyvin samankaltaisina.

9. Johtopäätökset

Aloitin tämän työn luomalla katsauksen interregionalismin ilmiöön ja tuomalla esille Euroopan unionin ainutlaatuisen roolin tämän ilmiön keskipisteessä. Esitin kysymyksiä, kuten missä tilanteessa EU valitsee interregionalismin ulkopoliittiseksi toimintamallikseen ja onko se todella niin keskeinen elementti unionin ulkopoliitikassa kuin väitetään. Olen työssäni vastannut näihin kysymyksiin ja tuonut esille interregionalismin olevan unionille väline, jonka avulla se voi tukeutua oman valtansa taloudelliseen ja normatiiviseen lähteeseen ja jota se voi hyödyntää edistäessään niin sanottuja eurooppalaisia arvoja. Toisaalta olen tuonut esille myös sen, että unioni näkee interregionalismin erityisesti talouden sektorilla WTO:n viitekehyksessä, vaikka alueidenvälisyys onkin voitu nähdä myös reaktiona monenvälisen neuvottelujen tuloksettomuuteen. Muun muassa Aggarwalin ja Fogartyn (2004: 208) mukaan interregionalismin jatkumisen edellytyksenä ovatkin maailmantalouden integraation jatkuminen, moninapaisen WTO:n neuvotteluprosessia ympäröivä epävarmuus sekä tuki institutionaalisille, vakaille ja sääntöihin pohjautuville kansainvälisille

kauppasuhteille. Vaikka näiden toteutuminen onkin interregionalismin jatkumiselle olennainen edellytys, vaatii Euroopan unionin ja interregionalismin välisen ainutlaatuisen suhteen jatkuminen vielä enemmän. Selventääkseni tätä suhdetta olen hyödyntänyt Aggarwalin ja Fogarty'n neljää hypoteesia ja tuonut esille niiden roolin EU:n toimintastrategioiden ja näiden valinnan takana. Keskeisimpään rooliin olen valinnut niin sanotun institutionaalisen kilpailun hypoteesin, jonka rooli onkin osoittautunut erityisen merkittäväksi. EU:n institutionaalinen rakenne sekä erityisesti komission ja neuvoston välinen dynaaminen suhde ovat todistetusti vaikuttaneet EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessiin ja sen vaiheisiin.

Myös rationaalisen valinnan institutionalismi on osoittautunut perustelluksi valinnaksi työni tutkimuksellisen viitekehyksen osalta. Assosiaatiosopimuksen solmimisprosessissa mukana olevat moninaiset toimijat ovat todella vaikuttaneet toimivan rationaalisen valinnan teorian mukaisesti omia tai mahdollisesti kollektiivisia hyötyjään ajaen ja laskelmoiden erilaisiin instituutioihin sitoutumisesta niille aiheutuvat hyödyt ja haitat. Edelleen toimeksiantaja-edustaja –mallin hyödyntäminen tutkimuksellisenä menetelmänä on mahdollistanut komission ja neuvoston välisten valta- ja vaikutussuhteiden analysoimisen. Unionin kehitys on kuitenkin tietyllä tapaa ajanut kyseisen mallin ohi ja näin ollen sitä tulisikin kehittää. Olen työssäni nostanut esille, että kansallinen taso ei nykyään ole aina mukana vallan delegoinnissa ja näin ollen te-mallin tulisikin jatkossa ottaa paremmin huomioon täysin ylikansallinen toiminta, jossa komissio saattaa toimia myös toimeksiantajana⁷⁶. Lisäksi unionin uudet toimijat, kuten Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja ulkopoliittikan korkea edustaja tuovat omat piirteensä unionin vallanjakoa kuvaavaan malliin. Toisaalta myös valinta käsitellä instituutioita yhtenäisinä yksikköinä on tässäkin työssä osoitettu kyseenalaiseksi. Liittyen omaan valintaani hyödyntää te-mallia tutkimuksessani on tulosten myötä huomioitava, että malli myös olettaa komission ja neuvoston intressien eroavan toisistaan selkeästi, minkä edelleen oletetaan johtavan keskenään risteäviin toimenpiteisiin. Tutkimukseni on kuitenkin osoittanut, että EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen osalta kahden instituution intressit eivät risteä te-mallin odottamalla tavalla, jolloin komission omavaltainen toiminta ei ole ollut sellainen riski neuvostolle, mitä malli olettaa. Toisaalta jotkin mallin olettamuksista, erityisesti toimijoiden valinta osallistua odottelupeliin, ovat sopineet tutkimukseni tapaukseen käytännössä täysin.

⁷⁶ Tästä esimerkkinä olen käyttänyt aloja, joissa valta on siirtynyt käytännössä täysin jäsenvaltioilta unionille, jolloin komissio voi itse asiassa antaa jäsenvaltioille toimeksiantannon unionin päätösten käytännön toimeenpanosta.

Näiden tekijöiden myötä onkin mahdollista tuoda esille aineksia jatkotutkimukseen. Tutkimukseni tuloksia olisi mahdollista laajentaa ottamalla myös te-mallin muut tasot ja toimeksiantaja – edustaja -suhteet huomioon. Tällöin tutkimuksen keskiöön olisi mahdollista ottaa myös yksittäisten jäsenvaltioiden näkemykset sopimuksesta sekä niiden todelliset mahdollisuudet vaikuttaa neuvotteluprosessin tuloksiin. Kun neuvosto edustaa jäsenmaiden lisäksi myös Euroopan unionia kokonaisuutena, olisi yksittäisiltä jäsenvaltioilta mahdollisuus saada tietyllä tapaa rehellisempiä näkemyksiä, ei vain EU:n ja Mercosurin välisestä suhteesta, vaan myös komission ja neuvoston välisestä dynamiikasta. Tämä vastaisi myös instituutioiden yhtenäisyyden problematiikkaan, jolloin myös komission eri pääosastojen mielipiteiden ja käytännön toimenpiteiden huomioiminen olisi perusteltua. Toisaalta Lissabonin sopimus ja sen myötä kasvanut Euroopan parlamentin valta mahdollistaisivat myös tämän instituution roolin huomioimisen. On myös selvää, että instituutiot eivät ole ainoastaan byrokraattisia elimiä vaan niiden takaa löytyy henkilöitä ja poliittisia intressejä. Näin ollen eräs mahdollisuus kehittää tutkimusta olisikin viedä sitä henkilö- tai puoluepoliittisempaan suuntaan. Ovatko tietyt komissaarit vieneet sopimusta aktiivisemmin eteenpäin kuin toiset? Onko komissio tietyn puheenjohtajan alaisuudessa suhtautunut sopimukseen epäilevämmiin? Minkälainen puoluetusta näiden henkilöiden takana on? Kuten Saksan esimerkki osoittaa, myös yksittäiset maat ovat ajan myötä vaihtaneet kantaansa liittyen sopimukseen. Mitä syitä näiden muutosten taustalla on? Lisäksi olen tässä työssä tutkinut assosiaatiosopimuksen solmimisprosessia ja siihen vaikuttavia tekijöitä pääsääntöisesti EU:n näkökulmasta. Näin ollen onkin huomioitava, että sama tutkimus Mercosurin näkökulmasta voisi tuottaa hyvinkin erilaiset tulokset. Todennäköistä on, että tietyillä Aggarwalin ja Fogartyn hypoteeseilla ei olisi käytännössä lainkaan merkitystä tarkasteltaessa Mercosurin halukkuutta solmia assosiaatiosopimus, kun taas toisten hypoteesien rooli korostuisi. Lisäksi rinnalle saattaisi nousta jopa täysin uusia hypoteeseja, jotka huomioisivat kyseisen alueen erityispiirteet.

Tämän työn taustalla on ollut kiinnostus tutkia Euroopan unionin instituutioiden välisiä suhteita ja näiden vaikutusta unionin käytännön politiikkaan. Ajankohtaiseksi instituutioiden tutkimisen on tehnyt Lissabonin sopimus ja sen mukanaan tuomat muutokset unionin institutionaaliseen rakenteeseen. Muun muassa Arenalín (2009: 10-11) mukaan Lissabonin sopimusta edeltänyt unionin institutionaalinen kriisi oli syynä siihen, että EU:n voimavarat kohdistuivat ulkoisten suhteiden sijasta sisäisen toimintakyvyn turvaamiseen ja vahvistamiseen. Unionin tuli pystyä tehostamaan muun muassa päätöksentekojärjestelmäänsä mahdollistaakseen toimintansa sekä menneiden että tulevien laajentumisten jälkeen. Tällöin vähemmän merkitykselliset kysymykset, kuten jo valmiiksi pysähdyksissä ollut neuvotteluprosessi Mercosurin kanssa jäivät entistä

vähemmälle huomiolle. Tämän logiikan mukaan Lissabonin sopimuksen ja sen myötä muodostetun uuden ulkosuhdehallinnon ja ulkopoliittisen korkean edustajan tulisi edesauttaa assosiaatiosopimuksen nousemista unionin asialistalle. Useat lähteet (muun muassa Huhta 21.10.2010 ja Sipilä 30.12.2010) ovat kuitenkin osoittaneet unionin valtasuhteiden olevan edelleen sekavassa tilassa, erityisesti ulkopoliittisen vallan jako on yhä täysin kesken. Oman tutkimukseni olen rajannut vuosien 1999 ja 2010 välille mutta on selvää, että tämän hetkisen käymistilan vaikutukset unionin ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen neuvotteluprosessiin tulevat näkyviin vasta myöhemmin. On kuitenkin perusteltua olettaa, että neuvotteluprosessi ei tule jäämään näiden vaikutusten ulkopuolelle.

Olen tässä työssä useaan otteeseen osoittanut, että EU:n interregionaalista politiikkaa ja assosiaatiosopimusten solmimista kannattaa unionin sisällä vahvimmin komissio. Komission ulkopoliittinen näkemys on ollut ylikansallinen sekä byrokraattinen ja perustunut vahvasti unionin positiivisiin kokemuksiin sen omasta integraatiosta sekä laajentumisesta. Tämä kokemus on nähty eräänä unionin tehokkaimpana ulkopoliittisena välineenä, mikä edelleen on muokannut unionin ulkopoliitiikkaa normatiivisempaan sekä pidempikestoiseen suuntaan verrattuna perinteisiin ulkopoliittikan malleihin. Ulkopoliittinen instituutti näkee unionin neuvottelemat assosiaatiosopimukset tästä erinomaisena esimerkkinä: sen mukaan unioni on pyrkinyt vaikuttamaan sopimusten kautta globaalin politiikan toimintasäätöihin ja nousemaan täten esille vahvana normatiivisena valtana. (Behr ym. 2010: 11.) Useiden lähteiden (katso muun muassa Huhta 2010 ja Sipilä 2010) mukaan Lissabonin sopimus ja unionille rakennettava uusi ulkosuhdehallinto ovat kuitenkin heikentäneet kaikista eniten juuri komission ja sen puheenjohtajan José Manuel Barroson valtaa. Ulkopoliittisen instituutin mukaan unionin uusi ulkosuhdehallinto tulee muuttamaan unionin ulkopoliittista toimintaa merkittävästi. Uusi politiikka tulee jatkossa muotoutumaan ulkosuhdehallinnon oman kehityksen myötä mutta on selvää, että suunta on aiempaa poliittisempi ja hallitustenvälisempi. (Behr ym. 2010: 11.)

Onkin siis perusteltua kyseenalaistaa Lissabonin sopimuksen ja unionin ulkosuhdehallinnon positiiviset vaikutukset EU:n ja Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen solmimisprosessille. Sopimusta aktiivisimmin eteenpäin vienyt komissio näyttää joutuneen vähintään väliaikaisesti sivuun unionin sisäisessä toimivaltakamppailussa vallan siirryttyä jälleen lähemmäksi yksittäisiä jäsenvaltioita ja niitä edustavaa neuvostoa. Tätä assosiaatiosopimukselle haitallista kehityssuuntaa vahvistaa Lissabonin sopimuksen myötä syntyneet uudet toiminnalliset rakenteet, jotka eivät poistaneet jäsenmaiden yksimielisyyden vaatimusta assosiaatiosopimuksen solmimiseksi. Kuten

tämä työ on osoittanut, EU:n ja Mercosurin välinen assosiaatiosopimus ei ole saanut taakseen edes jäsenmaiden enemmistöä saati tarvittavaa yksimielistä rintamaa. Toisaalta kuten olen tuonut esille, ei neuvostolla tunnu tällä hetkellä olevan syitä kaataakaan sopimuksen neuvotteluprosessia. Näin ollen voidaankin olettaa, että komission ja neuvoston välinen odottelupeli tulee edelleen jatkumaan ja assosiaatiosopimus nousee unionin asialistalle ainoastaan silloin, kun sen puheenjohtajamaana on valtio, jolla on intressejä sopimuksen solmimiseksi. Näin kävi keväällä 2010, kun Espanja sai unionin puheenjohtajuuden. Tämän jälkeen assosiaatiosopimus on kuitenkin jälleen väistynyt tärkeämmäksi koettujen kysymysten tieltä. Tämä trendin uskon toistuvan myös jatkossa.

Lähdeluettelo

PRIMÄÄRIAINIESTO

Haastattelut

Komission virkamies 1. Haastattelu sähköpostitse 9. ja 11.3.2010.

Komission virkamies 2. Haastattelu puhelimitse 9.3.2010.

Neuvoston virkamies. Haastattelu sähköpostitse 1. ja 6.5.2010.

Tiedonannot

Council of the European Union (2005) EU- Mercosur Ministerial Meeting, *Joint Communiqué*. 9426/05 (Presse 127).

Council of the European Union (2006) EU- Mercosur Ministerial Meeting, *Joint Communiqué*. 9340/1/06 REVI (Presse 142).

Council of the European Union (2008) 2nd Brasil - European Union Summit. 17602/08 (Presse 386).

Council of the European Union (2009) Mercosur – European Union Troika Ministerial Meeting, *Joint Communiqué*. 8438/09 (Presse 81).

European Commission (1995) Communication: *Free Trade Areas: an Appraisal*. SEC(95) 322 final.

European Commission (2009a) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: *The European Union and Latin America: Global Players in Partnership*. COM(2009) 495/3.

Puheet

Lamy, Pascal (2001) *Regionalism and multilateralism in Latin America*. São Paulo, 10 July 2001.

http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/lamy/speeches_articles/spla65_en.htm Luettu 18.8.2010.

Lamy, Pascal (2002a) *Meeting EU-Mercosur: Opening remarks by EU Trade Commissioner Pascal Lamy*.

http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/lamy/speeches_articles/spla120_en.htm

Luettu 17.8.2010.

Lamy, Pascal (2002b) *Facing the challenge of globalization: regional integration or multilateral rules?* Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 27 February 2002.

http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/lamy/speeches_articles/spla98_en.htm Luettu 13.7.2010.

Lamy, Pascal (2003) *Pascal Lamy at the Mercosur Summit of Heads of State*. Montevideo, 16

December 2003. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc_115362.pdf Luettu

12.6.2010.

Solana, Javier (2008) Conferencia del Alto Representante de la UE para la PESC, Javier Solana en la Universidad “Externado” de Colombia. *Un destino compartido por los Europeos y Latinoamericanos*. Bogota, 15 de mayo de 2008. S170/08.

Julkaisut

European Commission (2007b) *Global Europe: A Stronger Partnership to Deliver Market Access for European Exporters*. Luxembourg: Publications Office.

European Commission (2009b) *What is Europe’s Trade Policy?* Luxembourg: Publications Office.

Tilastot

European Commission (2010f) *Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2009*. Brussels: Directorate-General for Agriculture and Rural Development.

Muu aineisto

European Commission (2007a) *Mercosur, Regional Strategy Paper 2007-2013*. (E/2007/1640).

Euroopan parlamentti (2010) *Ilmoitus jäsenille – Kuuleminen: Karel De Gucht*. CM/800569FI.doc.

European Parliament (2010) *Implications for EU agriculture of the reopening of negotiations with Mercosur with a view to concluding an Association Agreement - Preparations for the forthcoming EU-Brazil summit on 14 July 2010 in Brasilia*. Parlamentin täysistunto 8.7.2010.

Lissabonin sopimus: *Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen tehtävät muutokset*, 2 artikla.

WWW-DOKUMENTIT

Primääriaineisto

European Commission (2010a) *Mercosur*. <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/> Päivitetty 10.9.2010.

European Commission (2010b) *European Union and its main trading partners: Mercosur*. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113488.pdf Päivitetty 15.9.2010.

European Commission (2010e) *European Union and its main trading partners: Central America*. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113478.pdf Päivitetty 7.6.2010.

Sekundääriaineisto

Australian High Commission: *Closer Economic Relations (CER)*. <http://www.australia.org.nz/wltn/CloseEconRel.html> Luettu 22.12.2010.

European Commission (2008b) *Global Europe. EU performance in the global economy*. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141196.pdf Luettu 2.3.2010.

European Commission (2009c) *Central America*. <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/central-america/> Päivitetty 19.5.2009.

European Commission (2010c) *Bilateral Trade Relations*.

http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/index_en.htm Päivitetty 4.10.2010.

European Commission (2010d) *Trade negotiations of EU-Central America Association Agreement concluded*. Press release 18.5.2010 Madrid.

Euroopan komissio (2010). *Kysy EU:sta: Päätöksenteko*.

http://ec.europa.eu/finland/abc/faq/question_10005_fi.htm Luettu 31.3.2010.

Euroopan parlamentti (2001) *Maatalouspoliittiset ulkosuhteet – GATT/WTO-maataloussopimukset*.

http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4_1_7_fi.htm Päivitetty 19.6.2001.

Eurooppatiedotus (2010) *Maatalous ja kalastus*.

<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?nodeid=37810&contentlan=1&culture=fi-FI>

Päivitetty 11.3.2010.

Euroopan Unionin sanasto: http://europa.eu/scadplus/glossary/index_fi.htm Luettu 22.3.2010.

Europa, Euroopan unionin portaali. *Lissabonin sopimus: Perustietoa sopimuksesta*.

http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_fi.htm Luettu 31.3.2010.

HS.fi Uutiset 4.9.2009: *WTO jatkaa Dohan kierroksen neuvotteluja*.

<http://www.hs.fi/talous/artikkeli/WTO+jatkaa+Dohan+kierroksen+neuvotteluja/1135249059688>

Mercado Común del Sur, Portal Oficial. <http://www.mercosur.int/> Luettu 15.3.2010.

Mercosur European Union Business Forum. *Objetivos*.

<http://www.mebforum.org/web/guest/objetivos1> Luettu 22.12.2010.

Reuters, U.S. Edition 8.7.2010: *EU trade chief touts benefits of Mercosur deal*.

<http://www.reuters.com/article/idUSLDE66715Q20100708?pageNumber=1> Luettu 5.12.2010.

Valtioneuvosto (2005) *Tilannekatsaus Maailman Kauppajärjestön (WTO) neuvottelutilanteeseen*. EU-ministerivaliokunnan taustamuistio. <http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/eu-minvat/2005/WTO-neuvottelukierros/142639.pdf> Luettu 22.10.2010.

KIRJALLISUUS JA ARTIKKELIT

Aggarwal, Vinod K. & Fogarty, Edward A. (2004), "Between Regionalism and Globalism: European Union Interregional Trade Strategies". Teoksessa Aggarwal, Vinod K. & Fogarty, Edward A. (toim.), *EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalism*, 1-40. London: Palgrave.

Aggarwal, Vinod K. & Fogarty, Edward A. (2004) "Explaining Trends in EU Interregionalism". Teoksessa Aggarwal, Vinod K. & Fogarty, Edward A. (toim.) *EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalism*, 207-240. London: Palgrave.

Arenal, Celestino del (2009) *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia del carácter bilateralista?* Documento de trabajo 36/2009, Real Instituto Elcano.

Aspinwall, Mark D. & Schneider, Gerald (1997) *Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration*. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Beck, Ulrich (2000) *What is globalization?* Malden: Blackwell Publishing Inc.

Behr, Timo; Nykänen, Johanna & Siitonen, Aaretti (2010) *Rewriting the ground rules of European diplomacy*. Briefing paper 57, The Finnish Institute of International Affairs.

Billiet, Stijn (2006) "From GATT to the WTO: The Internal Struggle for External Competences in the EU". *Journal of Common Market Studies* 44(5): 899-919.

Branch, Ann P. & Öhrgaard, Jakob C. (1999) "Trapped in the supranational – intergovernmental dichotomy: a response to Stone Sweet and Sandholtz". *Journal of European Public Policy* 6(1): 123-143.

Doidge, Mathew (2007) "Joined at the Hip: Regionalism and Interregionalism". *European Integration* 29(2): 229-248.

Eckstein, Harry (2000) "Case Study and Theory in Political Science". Teoksessa Gomm, Roger; Hammersley, Martyn & Foster, Peter (toim.) *Case Study Method. Key Issues, Key Texts*, 119-164. London: Sage Publications Ltd.

Eising, Reiner (2007) "The access of business interests to EU institutions: towards élite pluralism?". *Journal of European Public Policy* 14(3): 384-403.

Euroopan komissio, Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto (2008) *Opas yhteiseen maatalouspolitiikkaan*. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.

Euroopan komissio, Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto (2008e) *Euroopan unionin maatalous vastaa yhteiskunnan tarpeita ja odotuksia*. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.

Faust, Jörg (2002) *The European Union's Trade Policy towards MERCOSUR*. Working paper. University of California, Berkeley: Institute of European Studies.
<http://ies.berkeley.edu/pubs/workingpapers/PEIF-7-MERCOSUR.pdf>

Faust, Jörg (2004) "Blueprint for an Interregional Future? The European Union and the Southern Cone". Teoksessa Aggarwal, Vinod K. & Fogarty, Edward A. (toim.) *EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalism*, 41-63. London: Palgrave.

Ferejohn, John A. & Fiorina, Morris P. (1974) "The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis". *The American Political Science Review* 68(2): 525-536.

Flyvbjerg, Bent (2006) "Five Misunderstandings About Case-Study Research". *Qualitative Inquiry* 12(2): 219-245.

Franchino, Fabio (2000) "Control of the Commission's Executive Functions: Uncertainty, Conflict and Decision Rules". *European Union Politics* 1(1): 63-92.

George, Alexander L. & Bennet, Andrew (2004) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: the Belfer Center for Science and International Affairs.

Gomm, Roger; Hammersley, Martyn & Foster, Peter (2000) "Case Study and Generalization". Teoksessa Gomm, Roger; Hammersley, Martyn & Foster, Peter (toim.) *Case Study Method. Key Issues, Key Texts*, 98-115. London: Sage Publications Ltd.

Gorges, Michael J. (2001) "New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution". *Politics* 21(2): 137-145.

Grugel, Jean B. (2004) "New Regionalism and Modes of Governance – Comparing US and EU Strategies in Latin America". *European Journal of International Relations* 10(4): 603-626.

Hall, P. & Taylor, R. (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44(5): 936-957.

Hammersley, Martyn & Gomm, Roger (2000) "Introduction". Teoksessa Gomm, Roger; Hammersley, Martyn & Foster, Peter (toim.) *Case Study Method. Key Issues, Key Texts*, 1-16. London: Sage Publications Ltd.

Hardacre, Alan & Smith, Michael (2009) "The EU and the Diplomacy of Complex Interregionalism". *The Hague Journal of Diplomacy* 4: 167-188.

Herne, Kaisa & Setälä, Maija (2000) "Rationaalisen valinnan teorian rakenne ja tieteellisen edistyksen arviointi". *Politiikka* 42(3): 180-194.

Herne, Kaisa & Setälä, Maija (2001) "Rationaalisen valinnan teoriasta vielä". *Politiikka* 43(2): 181-182.

Hettne, Björn (1999) "Prologue to the Five Volumes". Teoksessa Hettne, Björn; Inotai, András ja Sunkel, Osvaldo toim. (1999) *Globalism and the New Regionalism*. Antony Rowe Ltd: Wiltshire.

Hug, Simon (2003) "Endogenous Preferences and Delegation in the European Union". *Comparative Political Studies* 36(1/2): 41-74.

Huhta, Kari "EU:n ulkopoliitikassa on meneillään mutapaini". Uutisanalyysi. *Helsingin sanomat* 21.10.2010.

Hänggi, Heiner (2000) *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives*. The Pacific Council on International Policy, Los Angeles.

Jupille, Joseph & Caporaso, James A. (1999) "Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics" *Annual Review of Political Science* (2): 429-444.

Jupille, Joseph, Caporaso, James A. & Checkel, Jeffrey T. (2003) "Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism and the Study of the European Union". *Comparative Political Studies* 36 (1/2): 7-40.

Järvinen, Pentti & Järvinen, Annikki (2000) *Tutkimustyön metodeista*. Tampere: Opinpajan kirja

Kahneman, Daniel & Tversky, Amos (1979) "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk". *Econometrica* 47(2): 263-292.

Kassim, Hussein & Dimitrakopoulos, Dionyssi G. (2007) "The European Commission and the future of Europe". *Journal of European Public Policy* 14(8): 1249-1270.

Kassim, Hussein & Menon, Anand (2003) "The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?". *Journal of European Public Policy* 10(1): 121-139.

Keohane, R. O. (1989) "Neoliberal institutionalism: a perspective on world politics". Teoksessa Keohane, R. O. , *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, CO: Westview Press.

Kerremans, Bart (2006) "Proactive policy entrepreneur or risk minimizer? A principal – agent interpretation of the EU's role in the WTO". Teoksessa Elgström, Ole & Smith, Michael (toim.), *The European Union's Roles in International Politics: Concept and analysis*. New York: Routledge.

Klom, Andy (2003) "Mercosur and Brazil: a European perspective". *International Affairs* 79(2): 351-368.

Lincoln, Yvonna S. & Guba, Egon G. (2000) "The Only Generalization Is: There Is No Generalization". Teoksessa Gomm, Roger; Hammersley, Martyn & Foster, Peter (toim.) *Case Study Method. Key Issues, Key Texts*, 27-44. London: Sage Publications Ltd.

Mandelson, Peter (2005) *Latin America and the Doha Round*. Canning House, London.

Meunier, Sophie (2000) "What single voice? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations". *International Organization* 54(1): 103-135.

Meunier, Sophie & Nicolaïdis, Kalypso (1999) "Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU". *Journal of Common Market Studies* 37(3): 477-501.

Meunier, Sophie & Nicolaïdis, Kalypso (2005) "The European Union as a Trade Power". Teoksessa Hill, Christopher & Smith, Michael (toim.), *International Relations and the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Moravcsik, Andrew (1993) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473-524.

Peters, B. Guy (2005) *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. 2nd edition, London: Continuum.

Peterson, John & Bomberg, Elizabeth (1999) *Decision-making in the European Union*. Hampshire, London: Macmillan Press LTD.

- Peterson, John & Shackleton Michael (2006) “The EU’s Institutions: An Overview”. Teoksessa Peterson, John & Shackleton Michael (toim.) *The Institutions of the European Union*. 2nd edition, New York: Oxford University Press.
- Pollack, Mark A. (1997) “Delegation, agency and agenda setting in the European Community”. *International Organization* 51(1): 99-134.
- Pollack, Mark A. (2001) “International Relations Theory and European Integration”. *Journal of Common Market Studies* 39(2): 221-244.
- Pollack, Mark A. (2003) “Control Mechanism or Deliberate Democracy? Two Images of Comitology”. *Comparative Political Studies* 36(1/2): 125-155.
- Pollack, Mark A. (2006) *Rational Choice and EU Politics*. Arena Working Paper No. 12. <http://ssrn.com/abstract=1011326>
- Reichert, M. Shawn & Jungblut, Bernadette M.E. (2007) “European Union External Trade Policy: Multilevel Principal-Agent Relationships”. *The Policy Studies Journal* 35(3): 395-418.
- Risse, Thomas (2002) “Constructivism and International Institutions: Toward Conversations across Paradigms”. Teoksessa Katznelson, Ira & Milner, Helen V. (toim.) *Political Science: The State of the Discipline*. New York: W.W. Norton & Company.
- Rüland, Jürgen (2001) “ASEAN and the European Union: A Bumpy Interregional Relationship”. *Archive of European Integration*, Discussion Paper: http://aei.pitt.edu/197/01/dp_c95_rueland.pdf
- Rüland, Jürgen (2002) *Interregionalism in International Relations. Conference Summary*. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. <http://www.politik.uni-freiburg.de/pdf/InterregSum.pdf>
- Santander, Sebastian (2005) “The European Partnership with Mercosur: a Relationship Based on Strategic and Neo-liberal Principles”. *European Integration* Vol. 27, No. 3: 285-306.
- Seawright, Jason & Gerring, John (2008) “Case Selection Techniques in Case Study Research”. *Political Research Quarterly* 61(2): 294-308.

Shepsle, Kenneth A. (1989) "Studying Institutions: Some lessons from the rational choice approach". *Journal of Theoretical Politics* 1(2): 131-147.

Sinkari, Jari (2010) "Mikä muuttui? Lissabonin sopimuksen voimaantulo muuttaa myös kauppapolitiikan hoitoa". *Kauppapolitiikka* 1/2010: 34-35.

Sipilä, Annamari "Se ei ollutkaan vain pahaa unta". Uutisanalyysi. *Helsingin sanomat* 30.12.2010.

Skovager Jensen, Maria; Lind, Kim Martin & Zobbe, Henrik (2009) "Enlargement of the European Union and Agricultural Policy Reform". *European Integration* 31(3): 329-348.

Smith, Karen E. (2005) "The EU and Central and Eastern Europe: The Absence of Interregionalism". *European Integration* 27(3): 347-364.

Stake, Robert E. (1995) *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

Stuhldreher, Amalia (2003) "Interregionalismo y 'gobernanza global'. Apuntes posibles del eje UE-Mercosur". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* núm. 60: 119-145.

Söderbaum, Fredrik & Langenhove, Luk van (2005) "Introduction: The EU as Global Actor and the Role of Interregionalism". *European Integration* 27(3): 249-262.

Söderbaum, Fredrik; Stålgren, Patrik & Langenhove, Luk van (2005) "The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: a Comparative Analysis". *European Integration* 27(3): 365-380.

Teló, Mario (2007) "Globalization, New Regionalism and the Role of the European Union". Teoksessa Teló, Mario (toim.) *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

Vasconcelos, Álvaro (2007) "European Union and Mercosur". Teoksessa Teló, Mario (toim.) *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

Wrobel, Paulo S. (1998) "A Free Trade Area of the Americas in 2005?". *International Affairs* 74(3): 547-561.

Yin, Robert K. (2003a) *Applications of Case Study Research*. 2nd edition, Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

Yin, Robert K. (2003b) *Case Study Research. Design and Methods*. 3rd edition, Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

Teea Niemi

teea.niemi@uta.fi

9.3.2010

Questionnaire about the EU-Mercosur association agreement negotiations

1. Does the Commission prefer negotiating regional association agreements over bilateral agreements/strategic partnerships?

1.1. If yes, is there a reason why?

2. Does the Council prefer bilateral relations over regional association agreements?

2.1. If yes, is there a reason why?

3. Is there some kind of “power struggle” between the Commission and the Council that reflects into the association agreement negotiations?

3.1. Can You tell if the Council has in some way tried to stall the Commission's intentions to negotiate an association agreement with Mercosur? And if yes, how?

3.2. According to other researches, France, the Netherlands and Ireland have opposed the agreement and Spain, Italy, Portugal & Germany have supported it. Can You confirm this?

4. Do You see that an association agreement and interregional relations/agreements in general would increase the Commission's influence and capacity?

5. Do You see that a modest or even a somewhat harmful agreement would decrease the Commission's power?

5.1. Is this the reason why the Commission has now promoted a bilateral relationship with Brazil more actively than before?

6. Does the Lisbon treaty and the bigger role of the European Parliament make negotiating the association agreement easier or harder?

6.1. Why and how?

7. Do the lobbying interest groups have a great influence in the negotiations?

7.1. Can You say if they have promoted or stalled the negotiations?

8. Can You confirm that the Commission pursues/has pursued *pure interregional* relations with its regional partners? And to do this has the Commission provided significant support for a partner's regional integration?

9. Does the USA's foreign policy and the international political environment in general have an impact on the EU's interests towards the association agreement?

10. Other comments relating the issue?

Teea Niemi

teea.niemi@uta.fi

24.3.2010

Questionnaire about the EU-Mercosur association agreement negotiations

1. Does the Council prefer negotiating bilateral agreements/strategic partnerships over regional association agreements?

1.1. If yes, is there a reason why?

2. Do You see that the Commission prefers regional association agreements over bilateral relations?

2.1. If yes, is there a reason why?

3. Is there a reason why the Council hasn't emphasized the EU-Mercosur relationship and negotiating an association agreement in its documents in the same way as the Commission?

4. Does the Council see that (interregional) free trade agreements may risk the multilateral trade system?

4.1. If yes, why?

5. According to other researches, France, the Netherlands and Ireland have opposed the agreement and Spain, Italy, Portugal & Germany have supported it. Can You confirm this?

6. Do You see that an association agreement and interregional relations/agreements in general would increase the Commission's influence and capacity?

7. Do You see that a modest or even a somewhat harmful agreement would decrease the Commission's power?

8. Does the Lisbon treaty and the bigger role of the European Parliament make negotiating the association agreement easier or harder?

6.1. Why and how?

9. Do the lobbying interest groups have a great influence in the negotiations?

9.1. Can You say if they have promoted or stalled the negotiations?

9.2. Can You say which sector's (e.g. agriculture) interest groups have been the most powerful against/for the association agreement?

10. In Your opinion, is there a some kind of "power struggle" between the Council and the Commission? Does the Council feel that interregional agreements take the EU into a more supranational direction?

11. Does the USA's foreign policy and the international political environment in general have an impact on the EU's interests towards the association agreement?

12. Other comments relating the issue?