



**Kehitys ja
turvallisuus
Suomen
kehityspolitiikassa**

YHTEISTYÖN SUUNTAVIIVOJA

Sisältö

1. Johdanto	4
2. Laaja turvallisuus kehityspolitiikassa	5
2.1 Konfliktien moninaiset taustatekijät	6
2.2 Väkivaltaiset konfliktit ja hauraat tilanteet kehityspolitiikassa	7
2.3 Kilpailu luonnonvaroista kärjistää konflikteja	8
2.4 Humanitaarinen apu konfliktitilanteessa	11
3. Kehitys ja turvallisuus -yhteistyön painopisteet kehityspolitiikassa	13
3.1 Poliittikkavaikuttaminen ja operatiivinen toiminta	13
3.2 Maantieteelliset painopisteet	16
3.3 Temaattiset painopisteet	19
4. Yhteistyön kanavat ja keinot	22
4.1 Ohjelmaperustainen yhteistyö	22
4.2 Tuki monenkeskisille yhteistyöjärjestöille ja EU-yhteistyö	23
4.3 Tuki humanitaariselle toiminnalle	25
4.4 Kansalaisyhteiskunta ja yksityissektori	26
4.5 Paikallisen yhteistyön määräraha (PYM)	27
4.6 Instituutioiden välinen yhteistyö (IKI)	27
LIITTEET	28

Kehitys ja turvallisuus ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. Kehitystä ei tapahdu ilman turvallisuutta eikä turvallisuus lisääny ilman kehitystä. Köyhyyden vähentäminen pysyvästi on tehokainta konfliktinestoa. Hallituksen kehityspoliittinen ohjelma korostaa yhteiskunnallisten olojen vakautta ja laajaa turvallisuutta kaiken kehityksen perusedellytyksenä. Köyhyyden vähentäminen ja kestävä kehityksen edistäminen sekä laajan turvallisuuden, konfliktien ennaltaehkäisy, kriisinhallinnan ja rauhanrakentamisen haasteisiin vastaaminen vaativat kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Kehityspoliittikka ja kehitysyhteistyö sekä ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltiokehityksen vahvistaminen ovat keskeisiä työkaluja väkivaltaisten kriisien ja konfliktien ennaltaehkäisyssä sekä konfliktien jälkeisissä tilanteissa. On puututtava myös konfliktien ja väkivaltaisten kriisien taustalla oleviin poliittisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin. Tämä vaatii yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja luonnontaloudellisesti kestävä kehityksen tukemista.

Perustuslain mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi”. Ulkoasiainministeriön Kehitys ja turvallisuus Suomen kehityspoliitikassa – Yhteistyön Suuntaviivoja -asiakirjan tavoitteena on ohjata hallituksen kehityspoliittisen ohjelman toimeenpanoa kehitysmaiden yhteiskunnallisen vakauden ja turvallisuuden edistämiseksi. Se tukee Suomen ja kehitysmaiden välistä maa- ja aluetason yhteistyötä ja Suomen aktiivista osallistumista monenkeskiseen yhteistyöhön ja kansainvälisillä foorumeilla käytävään kes-

kusteluun. Se vahvistaa myös kriisinhallinnan, humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön välistä jatkumoa.

Asiakirjassa määritellään painopisteet Suomen toiminnalle kehityksen ja turvallisuuden edistämiseksi politiikkavaikuttamisen sekä kehitysyhteistyövaroin rahoitettavan operatiivisen työn osalta. Lisäksi siinä esitellään Suomen keskeisiä yhteistyökanavia ja yhteistyötahoja. Asiakirja korostaa turvallisuus- ja kehitystoimijoiden erillisyyttä, mutta samalla toisiaan täydentäviä rooleja.

Kehitys ja turvallisuus Suomen Kehityspoliitikassa -asiakirja perustuu hallitusohjelmaan sekä hallituksen kehityspoliittiseen ohjelmaan. Valmistelussa on hyödynnetty ulkoasiainministeriön YK-strategiaa (2008), monenkeskistä yhteistyötä koskevaa linjausta (2008), hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa (2009) sekä ihmisoikeusselontekoa (2009). Suomen Humanitaarisen Avun linjaus (2007), joka luo perustan Suomen humanitaariselle toiminnalle niin konfliktien kuin luonnonkatastrofien yhteydessä, on osaltaan tukenut tämän ohjelman valmistelua.

Kehitys ja turvallisuus -asiakirja nivoutuu eri ministeriöiden yhteistyönä valmistelemaan Kokonaisvaltaiseen kriisinhallintastrategiaan täydentäen sitä kehityspoliittikan ja kehitysyhteistyön tekeväkentän osalta.

Paavo Väyrynen

Ulko- ja kehitysministeri

1 Johdanto

Valtioneuvoston kehityspoliittisen ohjelman mukaan Suomi korostaa laajaa turvallisuuskäsitettä, joka vahvistaa turvallisuuden, kehityksen ja ihmisoikeuksien keskinäisen yhteyden. Pitkäjänteisellä kehityspoliitikalla ja kehitysyhteistyöllä eri toimintamuotoineen Suomi vahvistaa kehitysmaiden kykyä ehkäistä väkivaltaisia konflikteja, vähentää rakenteellista epätasa-arvoa ja parantaa vähäosaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaan ja maansa kehitykseen. Samalla vahvistetaan maiden pyrkimyksiä vastata kansalaistensa tarpeisiin ja poistaa turvallisuusuuhkien syitä.

Suomen toiminta kehityksen ja turvallisuuden edistämiseksi rakentuu kansainvälisen oikeuden periaatteiden ja valtiosopimusten kunnioittamiseen ja toimeenpanoon sekä kansainvälisillä foorumeilla, erityisesti EU:ssa, YK:ssa ja OECD:ssä sovituihin periaatteisiin ja toimintaohjelmiin. Suomi korostaa sitä, että vakauden ja turvallisuuden edistäminen, demokratian ja oikeusvaltiokehityksen sekä ihmisoikeuksien ja kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen luovat pohjan kestäväälle kehitykselle maailmanlaajuisesti. Suomi edistää kriisinhallinnan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun johdonmukaisuutta Euroopan unionin turvallisuutta ja kehitystä koskevien linjausten mukaisesti. Tavoitteena on kokonaisvaltainen lähestymistapa konfliktien ehkäisyyn, hallintaan ja jälkihoitoon. Turvallisuus- ja kehitystoimijoiden roolit ja vastuut ovat erillisiä, mutta toisiaan täydentäviä.

Kansainvälisen suojeluvastuun edistäminen on Suomen sekä koko EU:n keskeisiä tavoitteita. Tarvitaan keinoja, joilla voidaan nykyistä paremmin suojella siviiliväestöä ja ennaltaehkäistä konflikteja. YK:n varhaisvaroitusjärjestelmän tehostami-

nen, kansallisten oikeusvaltio- ja ihmisoikeusrakenteiden tukeminen sekä kansainvälisten ja kansallisten järjestöjen välittämä tieto konfliktin uhkatekijöistä ja niiden huomioon ottaminen poliittisessa päätöksenteossa ovat avainasemassa. Suomi korostaa erityisesti kehitysmaiden haavoittuvimmassa asemassa olevan väestön suojelua. Suomi osallistuu suojelua koskevaan yhteistyöhön YK:ssa ja EU:ssa ja pyrkii vahvistamaan toimintaa muiden Pohjoismaiden sekä erityisesti Afrikan maiden kanssa.

Yhteiskunnallisten olojen vakaus ja laaja turvallisuus ovat kaiken kehityksen perusedellytys. Demokraattinen hallinto, oikeusvaltiokehitys, ihmisoikeuksien toteutuminen, sukupuolten välinen tasa-arvo ja osallistuva kansalaisyhteiskunta ovat yhteiskunnallisesti kestäväen kehityksen rakennuspalikoita. Sananvapaus, ihmisarvoinen työ, koulutus ja terveys luovat yhdessä pohjaa yhteiskunnalliselle kehitykselle ja vakaudelle.

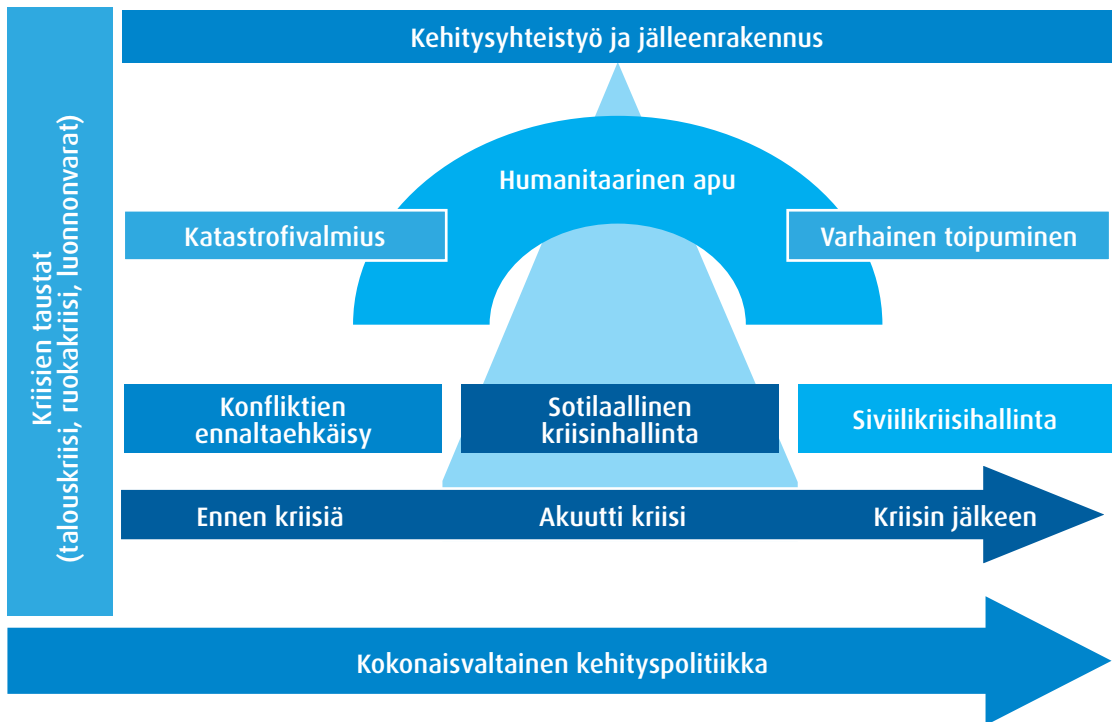
Yhteiskunnallisesti kestäväen kehityksen tukeminen edellyttää johdonmukaista toimintaa Suomen eri hallinnonaloilla ja politiikkalohkoilla. Kehityspoliitiikan keinovalikoimaa on käytettävä tavalla, joka turvaa eri yhteistyökanavien ja -keinojen hyödyntämisen tehokkaasti, tuloksellisesti ja täydentävästi. Suomi korostaa toiminnassaan avointa ja tasavertaista vuoropuhelua kumppaneiden kanssa, paikallista omistajuutta ja vastuuta, ihmisoikeusvelvoitteiden sekä muiden kansainvälisten ja kansalliseen lakiin perustuvien kansallisten velvoitteiden täytäntöönpanoa. Tavoitteina ovat myös demokraattisen hallinnon, oikeusvaltioperiaatteiden ja kansalaisyhteiskunnan edistäminen.

2 Laaja turvallisuus kehityspolitiikassa

Laaja turvallisuus tarkoittaa sitä, että ihmiset ja yhteisöt elävät vapaina, rauhassa ja turvallisesti, voivat vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, nauttivat perusoikeuksien suojasta sekä pystyvät tyydyttämään perustarpeensa. Väkivaltaisten konfliktien taustalla on usein rakenteellisia poliittis-taloudellisia tekijöitä, jotka estävät perusoikeuksien ja -tarpeiden toteutumisen ja antavat jalansijan konflikteille.

Kehityspolitiikkaa osana laajaa turvallisuuden edistämistä voidaan kuvata alla olevalla kaaviolla (Kuva 1. Kokonaisvaltainen lähestymistapa kehi-

tykseen ja turvallisuuteen), joka korostaa kokonaisvaltaisen kehityspolitiikan merkitystä kriisien ennaltaehkäisyssä, akuuttien kriisien ratkaisemisessa sekä kriisien jälkeisessä jälleenrakennusvaiheessa. Kehityspolitiikka on johdonmukaista toimintaa kaikilla niillä kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen politiikan lohkoilla, joilla vaikutetaan kehitysmaiden oloihin ja laajimmillaan kaikkeen kehitykseen maailmassa. Kehityspolitiikka eri muodoissaan kattaa koko konfliktisyklin kun taas sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta kohdistuvat rajalliseen aikajaksoon.



Kuva 1. Kokonaisvaltainen lähestymistapa kehitykseen ja turvallisuuteen

Kehityspolitiikka, joka edistää taloudellisesti, luonnontaloudellisesti ja yhteiskunnallisesti kestävästä kehitystä, ehkäisee myös konfliktien syntymistä, niiden ratkaisua sekä konfliktien jälkeistä jälleenrakennusta. Kehitysyhteistyö eri muotoineen on yksi kehityspolitiikan keskeinen väline, jolla voidaan edistää kehitykselle suotuisien olosuhteiden vahvistumista. Kehitysyhteistyöllä on myös merkittävä rooli konflikteihin aikana, sillä sen keinoin voidaan edesauttaa akuuttien kriisien ratkaisemista. Erityisesti humanitaarisella avulla on keskeinen rooli akuutin kriisin aikana. Akuutin kriisin jälkeen kehitysapua voidaan suunnata yhteiskunnan jälleenrakentamiseen. Ilman pitkäjänteistä ulkoista tukea etenkin väkivaltaisista kriiseistä kärsivien yhteiskuntien on vaikea toipua.

2.1 Konfliktien moninaiset taustatekijät

Väkivaltaiset konfliktit eivät synny hetkessä. Jokin yksittäinen tapahtuma, kuten nopea taloudellinen romahdus, vaalivilppi, järjestelmälliset ihmisoikeusloukkaukset tai luonnonvarojen hallinnasta noussevat kiistat voivat johtaa väkivaltaisuuksien pur-

kautumiseen, mutta niiden taustasyöt ovat usein syvemmällä. Myös väestön nopea kasvu yhdistettynä vakavaan taloudelliseen taantumaan ja työttömyyteen luo kasvupohjaa konflikteille.

Köyhyyteen liittyvä syrjäytyminen, epätasa-arvo ja epätoivo voivat yhteiskunnan haurastuksessa purkautua väkivaltaisuuksina vallanpitäjiä kohtaan. Tällöin on kyse rakenteellisista epäkohdista kumpuavista konflikteista. Kiistat luonnonvarojen hallinnasta ja niistä saatavista hyödyistä voivat myös ruokkia konflikteja, joiden taustatekijänä on tietyn ryhmän tai ryhmien etuoikeudet. Lisäksi ideologiat ja uskonnot voidaan valjastaa valtaa haluavien ryhmien välineeksi. Ratkaisevaa on se, miten ihmiset reagoivat konfliktierkäsä tilanteessa. Maailmankatsomus, pelko, ahneus, turvattomuus tai syrjäytyminen vaikuttavat ihmisten toimintaan, joka voi johtaa joko väkivaltaan tai rauhaan. Myös ulkoiset toimijat voivat merkittävästi vaikuttaa konfliktin kehittymiseen tai sen estämiseen. Yhteiskuntien rakenteet, ihmisten asenteet ja toiminta ovat jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa toisiinsa. Tilanteesta riippuen lopputuloksena voi olla rauha tai konflikti - turvallisuus tai turvattomuus.

Hyvin kohdennettu kehityspolitiikka ja sitä tukeva kehitysyhteistyö vahvistavat yhteiskuntien rakenteiden kehittymistä, muokkaavat asenteita rauhanomaiseen rinnakkaiseloon sekä edesaut-

Aseellinen väkivalta vie pohjaa kehitykseltä

- Kongon demokraattisen tasavallan kuolleisuustilasto vuosilta 1998–2001 osoitti, että noin 2,5 miljoonasta menehtyneestä 145 000 oli väkivaltaisten yhteenottojen uhreja. Valtaosa oli menehtynyt erilaisiin sairauksiin poliittisesti epävakaisissa itäisissä lääneissä, joissa aseellinen väkivalta oli johtanut perusterveydenhuollon täydelliseen romahtamiseen.
- Kaksi kolmesta maailman 33 miljoonasta hiv-tartunnan saaneesta asuu Afrikassa. Monet heistä elävät yhteiskunnissa, jotka kärsivät väkivaltaisista konflikteista. Myös perinteisempiä tauteja, kuten malariaa, esiintyy tavallista enemmän konflikteista kärsivissä maissa.
- Rikollisuus ja siihen liittyvä väkivalta leimaavat väkivaltaisista kriiseistä toipuvia yhteiskuntia. Pienaseita on helposti saatavilla. Esimerkiksi Somaliassa AK-47-rynnäkökivääri maksaa 100 euroa ja Keniassa vastaavan saa 90 eurolla. Burundissa 60 prosentilla kotitalouksista on pienase.

tavat syrjäytyvien ryhmien suojelemista ja integroimista osaksi yhteiskuntaa. Konfliktien jälkeiset tilanteet ja konflikteihin osallistuneiden integroiminen normaaliin yhteiskuntaelämään vaatii erityistä huomiota ja toimia.

2.2 Väkivaltaiset konfliktit ja hauraat tilanteet kehityspolitiikassa

Väkivaltaiset konfliktit ja hauraat valtiot ovat yksi suurimmista kehityshaasteista. Kansainvälisten arvioiden mukaan hauraissa valtioissa elää yli miljardi ihmistä, joista 340 miljoonaa on köyhimmistä köyhimpiä. Nämä valtiot eivät todennäköisesti saavuta YK:n vuosituhattulistuksen päämääriä vuoteen 2015 mennessä. Afrikassa aseellinen väkivalta maksoi vuosina 1990–2005 noin 300 miljardia Yhdysvaltain dollaria, mikä vastaa mantereelle tuona aikana annettua kehitysapua. Useat Keski- ja Etelä-Amerikan valtiot kärsivät vieläkin niissä 15–20 vuotta sitten tapahtuneista sotilaskäynnin ja sisäisistä konflikteista ja näiden aiheuttamista seurauksista.

Valtion haurastuminen ja väkivaltaiset konfliktit johtavat vakaviin ongelmiin. Alkuvaiheessa paikallinen väestö menettää henkilökohtaisen turvallisuutensa ja mahdollisuuden elinkeinon harjoittamiseen. Lisäksi infrastruktuuri rappeutuu ja peruspalvelut heikkenevät. Tilanteen edetessä syntyy maan sisäistä ja ulkoista pakolaaisuutta. Vähitellen seurauksena on humanitaarinen katastrofi. Konfliktien edetessä hauraiden valtioiden naapurivaltiot kärsivät pakolaistulvista sekä aseellisten ryhmien, tarttuvien tautien ja organisoidun rikollisuuden leviämisestä omalle maaperälleen. Pienaseiden leviäminen kriisialueille ruokkii konflikteja, köyhyyttä ja ihmisoikeusrikkomuksia. Afganistanin ja Kongon demokraattisen tasavallan ongelmat osoittavat, miten hauraat valtiot luovat hauraita alueita. Pahimmil-

Talous- ja ruokakriisi turvallisuuden uhkatekijöinä

Globaalin talouden muutokset ovat merkittäviä turvallisuuskysymyksiä. Taloudellinen taantuma ja ruokakriisi ovat heikentäneet inhimillistä turvallisuutta ja yhteiskunnallista vakautta monessa kehitysmaassa. Ruokakriisin seurauksena on nähty väkivaltaisia ruokamellakoita, poliittisia selkkauksia ja sosiaalisia levottomuuksia.

Elintarvikkeiden hintojen noususta kärsivät eniten köyhät, jotka käyttävät suurimman osan tuloistaan ruokaan. Haavoittuvien ryhmien lisäksi elintarvikkeiden hintojen nousu vaikuttaa myös kehitysmaiden kaupungeissa elävien ja keskiluokkaan kuuluvien ihmisten elämään. Kehitysmaissa aliravitsemuksesta kärsivien määrä onkin kivunnut yli miljardin ihmisen. Ruokaturvan ylläpitäminen on strateginen turvallisuustekijä, jonka takaamiseksi tarvitaan pitkäjänteistä kehityspolitiikkaa sekä panostusta maaseudun kehittämiseen, aluepolitiikkaan, maatalouteen ja sosiaalisiin turvaverkkoihin.

Globaalilla talouskriisillä voi olla huomattavia vaikutuksia myös kehitysmaiden hallintoon. Maailmanpankin maakohtaisten toimintaympäristöä ja instituutioiden toimivuutta koskevien arvioiden (*Country Policy and Institutional Assessment*, CPIA) tulokset heikkenevät yleisesti taloudellisen laman aikana. Etenkin hallinnon suorituskykyä ja tasoa mittaavat indikaattorit (poliittinen vakaus, hallinnon tehokkuus, laillisuusperiaate ja korruptio) laskevat talouskasvun hidastuessa. Hallinnolliset heikkoudet ja konfliktit hidastavat talouskriiseistä toipumista. Taloudellinen lama voi johtaa myös hallinnollisten reformien vastustamiseen tai niiden purkuun.

Turvallisuus ja kehitys ovat sidoksissa toisiinsa

Vakautta ei saavuteta pelkästään sotilaallisella toiminnalla. Kriisialueilla tarvitaan usein sekä siviili- ja sotilaallisia kriisinhallintatoimia että mittavaa kehityspanosta ja humanitaarista apua. Tarvitaan turvallinen toimintaympäristö, joka mahdollistaa pitkäjänteisen kehityksen. Turvallisen toimintaympäristön luominen kestäväälle pohjalle edellyttää, että paikallinen yhteiskunta on sitoutunut tukemaan vakauttamista. Se taas vaatii näyttöä siitä, että rauhan tukeminen tuo parannusta arkeen. Kyse on rauhanosingoista.

Suomi on tukenut Afganistanissa yli 20 miljoonalla eurolla Maailmanpankin hallinnoimaa *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* -yhteisrahoitusmekanismia. Sen kautta Afganistanin keskushallinto toteuttaa vaiheittain mm. koko maan kattavaksi laajentunutta maaseudun kehittämisohjelmaa (*National Solidarity Programme*) sekä mikroluottohanketta, joiden tavoitteena on luoda parempia elämän edellytyksiä Afganistanin köyhillä seuduilla ja korvata huumetuotantoa muilla elinkeinolla. Ohjelmaan sisältyy vesi- ja sanitatiohuoltoa, koulujen, klinikoiden ja teiden rakentamista, maataloushankkeita sekä paikallistason demokratian ja yritystoiminnan kehittämistä. Eri-tyinen kohderyhmä ovat naiset. Ohjelmaa pidetään parhaana tällä hetkellä käynnissä olevana kehitysohjelmana, jonka kautta rauhan osinkoja levitetään maaseudulle. Samalla luodaan luottamusta keskushallintoa kohtaan ja murretaan pohjaa rauhan vastaisilta toimilta.

laan romahtaneet valtiot muodostavat pesäkkeitä kansainvälisesti verkottuneille terroristeille, jotka uhkaavat globaalia turvallisuutta.

Aseellinen väkivalta vaikuttaa pitkään alueen poliittiseen, taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen. Poliittisen väkivallan laannuttua voi kestää vuosia ennen kuin sisällissodasta kärsinyt talous houkuttelee kestäviä investointeja maahan.

OECD:n kehitysapukomitean (DAC) piirissä on sovittu periaatteista (*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*), jotka ohjaavat avunantajien politiikkaa ja toimintaa hauraisissa maissa ja hauraisissa tilanteissa. Niiden mukaan hauraiden valtioiden vakauttaminen edellyttää kokonaisvaltaista panostamista turvallisuustilanteen kohentamiseen, peruspalveluista vastaavien valtion ja paikallishallinnon instituutioiden rakentamiseen sekä yksityissektorin kehittämiseen ja elinkeinotoiminnan edellytysten edistämiseen. Periaatteiden toimeenpano vaatii yhteen hiileen puhaltamista siten, että sotilaallinen tuki, siviilikriisinhallintatoimet ja kehitysyhteistyö vahvistavat paikallisen hallituksen omistajuutta ja luovat puitteet kehitykselle. Eri toimijoilta vaaditaan yhteistä visiota, selkeää keskinäistä työnjakoa ja koordinaatiota, johdonmukaisuutta eri politiikkalohkoilla ja toimintasektoreilla sekä realistista käsitystä tilanteeseen liittyvistä haasteista ja tarvittavista resursseista.

2.3 Kilpailu luonnonvaroista kärjistää konflikteja

Kilpailu luonnonvaroista ja muista resursseista aiheuttaa sekä kärjistää hauraiden valtioiden konflikteja. Luonnonvarojen hallintaan liittyvät kysymykset ovat usein myös konfliktien taustatekijöitä. Tuore tutkimustieto osoittaa, että viimeisten 60 vuoden aikana vähintään 40 prosentilla valtioiden välisistä konflikteista on ollut yhteys



Matti Nummelin

luonnonvaroihin. Ilmastonmuutos lisää entisestään luonnonvaroihin kohdistuvia paineita, mikä puolestaan voi kasvattaa kriisien mahdollisuutta ja voimistaa niiden vaikutusta. Ilmastonmuutoksella on laajakantoiset vaikutukset ruuan tuotantoon, veden saantiin, terveyteen, ympäristöön ja väestön muuttoliikkeisiin. Luonnonvarojen kytkökset vakauteen ja turvallisuuteen nostetaan esiin myös keväällä 2009 julkistetussa Suomen kansallisessa luonnonvarastrategiassa.

Ilmastonmuutos lisää myös pakolaisuutta. Ilmastonmuutokseen liittyvien pakolaisten määrän pelätään nousevan yli 200 miljoonan vuoteen

2050 mennessä. Ympäristöstä johtuva muuttoliike on ollut ajankohtaisinta Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, mutta se vaikuttaa miljooniin ihmisiin myös Aasiassa. Etelä-Amerikassa Andien jäätiköiden sulaminen on jo heikentänyt ihmisten elinolosuhteita perinteisillä asuinalueillaan. Ilmastonmuutoksen seuraukset ovat pitkäkestoisia, joten pakolaisilla ei ole paikkaa, jonne palata. Monien valtioiden on mahdotonta pitää huolta omista ja naapurimaiden pakolaisista. Konfliktien kärjistymistä ja muuttoliikkeen kasvua voidaan ennaltaehkäistä tukemalla ilmastonmuutoksen hillintää ja kehitysmaiden sopeutumista ilmastonmuutokseen.

Nepalin vesihanke kehityksen ja turvallisuuden edistäjänä



Nepal/Paula Kukkonen

Nepalin pitkään jatkuneen väkivaltaisen konfliktin taustalla on yhteiskunnan rakenteellinen epätasa-arvo, useiden väestöosien syrjäytyminen maan kehityksestä sekä laajamittainen köyhyys. Suomen pitkäaikainen vesialan yhteistyö Nepalissa on tukenut maan köyhien ja konfliktialttien alueiden kehittämistä. Ohjelman puitteissa on saatu puhdasta vettä yli 250 000 ihmisen ulottuville sekä sanitaatiopalveluita noin 360 000 ihmiselle. Merkittävä osa toiminnasta on kohdistunut yhteisöjen tasapuoliseen valistukseen sekä vesihuollon ja sanitaation rakentamis- ja ylläpitokoulutukseen.

Nepalin vaikeasta poliittisesta tilanteesta huolimatta vesialan yhteistyötä on kyetty jatkamaan konfliktialueillakin. Yksi keskeinen syy tähän on, että hankkeet ovat konkreettisesti parantaneet kohdealueiden elinolosuhteita ja vähentäneet köyhyyttä. Vesihankkeet ovat olleet erityisen merkityksellisiä ihmisoikeuksien, demokratian ja sukupuolten välisen tasa-arvon näkökulmasta, sillä ohjelman lähtökohtana on ollut paikallisten yhteisöjen osallistaminen hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen. Alueella toimivat kapinallisryhmätkin ovat nämä tosiasiat tunnustaneet ja antaneet hankkeiden toteutuksen jatkaa.

Kylämetsätalous sosiaalisten konfliktien ehkäisijänä

Suomen pitkäaikainen metsäyhteistyö Meksikossa on tukenut maan yhteiskuntarakenteiden kehitystä. Yhteisöjen oikeuksien vahvistumisen myötä kehittynyt kylämetsätalous on edesauttanut yhteiskunnan taloudellista ja rauhanomaista kehittymistä ja ennaltaehkäisyt sosiaalisia konflikteja.

Luonnonvarojen kestävään käyttöön tähtäävässä toiminnassa täytyy olla taloudelliset kannustimet – pelkät ympäristöhöydyt eivät riitä. Meksikon esimerkki vahvistaa käsitystä, jonka mukaan metsäkadon voivat pysäyttää vain metsänomistajat ja metsien käyttäjät. Metsistä saatavilla tuotteilla ja tuloilla on ollut myönteinen vaikutus kylien sosiaalisten palvelujen parantumiseen. Hankkeen kehittämistyössä hyödynnettiin yhteisöjen perinteisiä toimintatapoja. Maanomistuksen ja maa-alueiden hallintaan liittyvät politiikkamuutokset vaativat kehittyneet seurantajärjestelmät, joiden kautta saadaan tietoa toimeenpanon ongelmista.

Erityinen vaikutus ilmastomuutoksella sekä luonnonvarojen käytöllä on alkuperäiskansojen elämään. YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista edellyttää alkuperäiskansojen kuulemista ja oikeuksien huomioimista luonnonvaroja koskevia päätöksiä tehtäessä. Myös sukupuolinäkökulman huomioon ottaminen sekä paikallisen väestön, mukaan lukien vähemmistöjen oikeus osallistua ilmasto- ja luonnonvarapolitiikkaa koskevaan päätöksentekoon vähentää konfliktien riskiä.

2.4 Humanitaarinen apu konfliktitilanteessa

Varsinaisessa konfliktitilanteessa humanitaarinen apu on usein ainoa käytettävissä oleva avun muoto. Humanitaarisen toiminnan tavoitteena on ihmishenkien pelastaminen, inhimillisen kärsimyksen lievittäminen ja ihmisarvon ylläpitäminen materiaalisella avun ja suojelun keinoin. Humanitaarinen apu luo edellytyksiä poistaa äärimmäinen köyhyys ja edistää rauhanponnisteluja konfliktialueella. Vaikka humanitaarinen apu auttaa osaltaan suojelemaan konfliktien ja kriisien uhreja ja lisäämään heidän vaikutusmahdollisuuksiaan, se ei ole kriisinhallintaväline.

Suomi suuntaa humanitaarista apua sinne, missä avuntarve ja hätä ovat suurimmat, lähtökohtana humanitaariset periaatteet ja YK:n tarvearvioinnit. YK:n humanitaarisen avun yhteisvetoomuksilla pyydetään vuosittain apua yli 30 miljoonalle ihmiselle, jotka elävät humanitaarisen avun varassa.

Suomen humanitaarista toimintaa ohjaavat kansainvälinen humanitaarinen oikeus, YK:n vahvistamat yleismaailmalliset periaatteet, OECD- ja EU-maiden hyvän humanitaarisen avunannon periaatteet (*Good Humanitarian Donorship*) ja ulkoasiainministeriön humanitaarisen avun linjaus.

Humanitaarisen avun periaatteet

Humanitaarista apua ohjaavat seuraavat periaatteet: **humaanisuus**, keskeisintä on ihmishenkien pelastaminen ja kärsimyksen lievittäminen missä tahansa sitä esiintyy; **tasapuolisuus**, toimenpiteet toteutetaan yksinomaan tarpeeseen perustuen, ilman syrjintää kärsivien väestönosien välillä tai keskuudessa; **puolueettomuus**, humanitaarinen toiminta ei saa suosia mitään osapuolta aseistetussa konfliktissa tai muussa kiistassa, jossa humanitaarista toimintaa harjoitetaan; ja **riippumattomuus**, jolla tarkoitetaan humanitaaristen tavoitteiden riippumattomuutta poliittisista, taloudellisista, sotilaallisista tai muista tavoitteista, joita millä tahansa osapuolella voi olla alueilla, joilla humanitaarista toimintaa toteutetaan.



Sudan/Timo Karmakallio



Sudan/Timo Karmakallio

Suomi soveltaa ns. jatkumo-lähestymistapaa, jolla tarkoitetaan rauhanrakennuksen, humanitaarisen avun, jälleenrakennuksen ja kehitysyhteistyön mielekästä ja toisiaan tukevaa yhteensovittamista. Lyhyen ja pitkän aikavälin avustustoimet tulee nivoa yhteen siten, että ne muodostavat toisiaan tukevan kokonaisuuden. Jatkumo kattaa myös sellaisia kehitystoimintoja, jotka tähtäävät katastrofi- ja kriisivalmiuden kasvattamiseen, tehokkaaseen varhaisvaroitukseen, konfliktien ja luonnonkatastrofien ennaltaehkäisyyn, riskien hallintaan ja niiden vaikutusten lieventämiseen. Jatkumo harvoin toteutuu lineaarisesti, sillä erityisesti konfliktista toipuvissa maissa tilanteet vaihtelevat nopeasti ja maan eri alueet voivat olla eri kehitysvaiheessa. Monimutkaisessa kriisissä eri apuinstrumentteja tarvitaan usein yhtäaikaisesti. Tämä asettaa erityishaasteita maatason yhteiselle suunnittelulle, koordinaatiolle ja ohjelmoinnille.

Kansainvälisillä foorumeilla Suomi puhuu aktiivisesti humanitaaristen periaatteiden ja tilan puolesta ja painottaa humanitaaristen toimijoiden ja sotilaiden roolien pitämistä erillään, sillä niiden sekoittuminen vaarantaa humanitaaristen työntekijöiden turvallisuuden. Sotilashenkilöstöä ja sotilaallisia voimavaroja voi käyttää humani-

taarisessa avustustoiminnassa ”viimeisenä oljenkortena” ja kansainvälisiä suuntaviivoja noudattaen. Suomi edistää YK:n laatimien *Military Civil Defence Assets* -suuntaviivojen soveltamista, joiden mukaan humanitaarisilla toimijoilla tulee aina olla johtava rooli humanitaarisessa avustustyössä, myös sotilasapua käytettäessä.

Suomi korostaa myös siviiliväestön suojelun tärkeyttä ja painottaa valtion ensisijaista vastuuta kansalaistensa suojelusta. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tärkein lähde – Geneven sopimus lisäpöytäkirjoineen – suojelee sotien ja aseellisten selkkauksien uhreja ja pyrkii lievittämään sodan aiheuttamia kärsimyksiä. Sopimusten piiriin kuuluvat henkilöt, jotka eivät osallistu taisteluihin, eli haavoittuneet, sairaat, sotavangit ja siviiliväestö. Vuoden 2005 YK-huippukokouksen loppuasiakirjassa tuotiin esiin ns. suojelevastuun käsite (*Responsibility to Protect*), joka rajattiin koskemaan joukkotuhontaa, ihmisyyteen kohdistuvia rikoksia, sotarikoksia ja etnistä puhdistusta. Mikäli valtio on kyvytön tai haluton näiden rikosten torjumiseen, voi kansainvälinen yhteisö viimeisenä keinona käyttää YK:n peruskirjan VII luvun mukaisia pakkotoimia, ml. voimankäyttö.

3

Kehitys ja turvallisuus -yhteistyön painopisteet kehityspolitiikassa

3.1 Politiikkavaikuttaminen ja operatiivinen toiminta

Suomen toiminnassa kehityksen ja turvallisuuden edistämiseksi on kaksi toisiinsa kiinteästi liittyvää ulottuvuutta: poliittinen toiminta ja operatiivinen toiminta. Suomi edistää kokonaisvaltaista lähestymistä konfliktien ehkäisyyn, hallintaan ja jälkihoitoon vaikuttamalla kansallisen ja kansainvälisen tason neuvotteluprosesseihin, eri toimijoiden strategiseen suunnitteluun sekä politiikkaohjaukseen.

Hallitusohjelma määrittelee Yhdistyneet Kansakunnat (YK) Suomen keskeisimmäksi monenkeskisen yhteistyön välineeksi. Hallitusohjelman mukaisesti Suomi on sitoutunut jatkamaan työtä YK:n arvovallan ja toimintakyvyn vahvistamiseksi sekä YK-järjestelmän tehokkuuden lisäämiseksi myös kehityksen ja turvallisuuden osalta. Suomi korostaa, että YK:lla on ensisijainen rooli yleismaailmallisista normeista päätettäessä ja kansainvälisenä yhteistyöfoorumina. YK:n johdolla käytävät neuvottelut ja maailmanjärjestön eri toimijat muodostavat tärkeimmän foorumin Suomen osallistumiselle globaalien kehitys- ja turvallisuuskeskustelujen ratkaisemiseen. YK:n kokonaisvaltainen lähestymistapa kehitykseen, konfliktien ennaltaehkäisyyn ja rauhanrakentamiseen on yhteneväinen Suomen kehityspolitiikan tavoitteiden kanssa.

YK-järjestelmässä tapahtuvan politiikkavaikuttamisen lisäksi Suomi osallistuu aktiivisesti kansainvälistä vakautta, kehitystä ja turvallisuutta tukevan oikeudenmukaisen ja sääntöperäisen



*YK:n pääsihteeri Ban Ki-moon tapaa ministeri Paavo Väyrysen Suomen vierailullaan 26.–27.5.09/
Vuokko Ritari.*

kansainvälisen talous-, ja rahoitus- sekä kauppajärjestelmien kehittämiseen. Se tapahtuu yhteistyössä erityisesti kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten, Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF), Maailman kauppajärjestön (WTO) ja OECD:n kanssa.

Poliittisen toiminnan ohella Suomi osallistuu kehityksen ja laaja-alaisen turvallisuuden edistämiseen operatiivisella tasolla suuntaamalla rahoitusta eri toimijoiden ohjelmien ja hankkeiden tukemiseen. Operatiivinen toiminta kattaa rahoituksen ohella osallistumisen organisaatioiden päätöksentekoon, toiminnan seurantaan ja arviointiin.

YK:n rooli korostuu myös Suomen käytännön toiminnassa kehityksen ja turvallisuuden edistämi-

Kansainvälinen korruption vastainen normisto osana yhteiskunnallisesti kestävää kehitystä

YK:n korruptionvastainen yleissopimus (*United Nations Convention Against Corruption, UNCAC*) on korruption vastaisen kansainvälisoikeudellisen yhteistyön perusta, ja se kattaa noin 130 maata. Joukossa on suuri määrä maailman korruptoituneimpia maita. Yleissopimus on luonteeltaan ainutkertainen, sillä siinä globaalisti sitoudutaan korruption vastaiseen työhön suuressa määrässä kehitysmaita. UNCAC heijastaa myös sitä näkemystä, että yhteiskunnallisesti kestävä kehitys edellyttää aktiivista korruption vastaista työtä globaalilla tasolla.

Alhaisen korruptiotason maana Suomi on aktiivisesti tukenut UNCAC:n toimeenpanoa, sen seurantamekanismin kehittämistä sekä sopimuksen sitomista aktiivisesti osaksi kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä. Pitkäaikaisissa yhteistyömaissaan Suomi on tukenut ennaltaehkäiseviä korruption vastaisia aloitteita kuten antikorruptioviranomaisia tai parlamentin roolin vahvistamista budjettiprosesseissa. Suomi on saanut tunnustusta erityisesti osallistumisesta sopimuksen pilottiseurannan kehittämiseen sekä antamalla kansainvälisille tarkastajille mahdollisuuden seurata sopimuksen toimeenpanoa Suomessa. OECD:n lahjonnan vastainen yleissopimus on merkittävä UNCAC:ia täydentävä globaali instrumentti korruptionvastaisessa taistelussa.

seksi kehitysmaita. YK eri toimijoinen on edustettuna lähes kaikissa kehitysmaita, ja sen asema kehitysmaiden ja avunantajien kumppanina sekä puolueettomana toimijana on laajalti tunnustettu ja hyväksytty. Suomi painottaa ihmisoikeusperustaisen lähtökohdan toimeenpanoa kattavasti YK-järjestöjen sisäisessä ja välisessä toiminnassa. YK:n toteuttamat kehitysohjelmat kattavat kestäväen kehityksen eri ulottuvuudet. YK on myös Suomen humanitaarisen avun keskeinen kanava.

Kaikkein vakavimpien kansainvälisten rikosten, sotarikosten sekä laajojen ihmisoikeusloukkausten rankaisemattomuuden vähentäminen on Suomen YK-politiikan painopisteitä. Suomi tukee pysyvän Kansainvälisen rikostuomioistuimen (*International Criminal Court, ICC*) ja muiden kansainvälisten sotarikostuomioistuinten työtä sekä kansallisia siirtymävaiheen oikeutta vahvistavia ohjelmia.

Oikeusvaltioperiaatteen edistäminen on yksi Suomen YK-politiikan painopistealue. Kriisien jälkeisessä yhteistyössä on keskityttävä erityisesti olojen vakauttamiseen rau-

hanprosessia tukemalla ja vahvistamalla kohdemaan oikeusjärjestelmää muun muassa sotarikosten sekä vakavimpien ihmisoikeusloukkausten rankaisemattomuuden torjumiseksi.

Suomi pitää tärkeänä, että YK:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa kehitys- ja turvallisuussektorilla vahvistetaan. YK-järjestelmän sisäistä koordinaatiota konfliktien ehkäisyssä, hallinnassa, ratkaisussa ja jälkihoidossa tulee kehittää edelleen. Yhteistyötä YK-järjestelmän ja muiden keskeisten toimijoiden, kuten Euroopan unionin ja Maailmanpankin, välillä tulee tiivistää. Erityistä huomiota tulee kiinnittää konfliktin jälkeisen rauhanrakennuksen ja oikeusvaltiokehityksen kokonaisvaltaiseen tukemiseen.

YK-järjestelmän rinnalla kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten merkitys on noussut entistä tärkeämmäksi myös kehityksen ja laaja-alaisen turvallisuuden edellytysten luomisessa. Kansainväliset kehitysrahoituslaitokset ovat merkittävien kehitysrahoittaja vähiten kehittyneissä maissa, ja niiden rooli kaikkien kehitysmaiden taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen tukijana on kiis-



Sudan/Timo Karmakallio

taton. Rahoituslaitosten rooli kehitysmaiden yksityissektorin kehittämisessä, teknisen yhteistyön kumppanina ja keskituloisten maiden luotottajana korostuu niiden pyrkiessä vaikuttamaan kansainvälisen talouden työnjaon kehittämiseen.

Hallitusohjelman mukaisesti Euroopan unioni on Suomen tärkein ulkosuhteiden viitekehys ja vaikutuskanava. Kehityspolitiikka on osa Euroopan unionin ulkosuhteita, joiden kehittämiseen ja toteuttamiseen Suomi unionin jäsenenä aktiivisesti osallistuu. Suurimpana kehitysyhteistyön rahoittajana ja kehitysmaiden kauppakumppanina EU:lla on erityisvastuu kestävästä kehityksestä ja köyhyyden vähentämisestä globaalisti.

Tuki konfliktinestolle ja epävakaille valtioille on yksi unionin yhteisen kehityspoliittisen julki-lausuman ("Eurooppalainen konsensus") painopistealueista. Suomi tukee unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden ja vaikuttavuuden vahvistamista turvallisuus- ja kehityssektorilla marraskuussa 2007 hyväksytyjen EU-linjausten mukaisesti. Suomen tavoitteena on kehittää unionista kansainvälisen turvallisuuden vahva

tuottaja sekä tehokas kokonaisvaltainen kriisinhallinnan toimija.

YK:n, kansainvälisten rahoituslaitosten sekä EU:n lisäksi Suomi toimii yhteistyössä kehitysmaiden alueellisten organisaatioiden kanssa. Suomi vahvistaa yhteistyötään erityisesti Afrikan unionin (AU) sekä Afrikan ala-alueellisten organisaatioiden kanssa, joilla on kasvava merkitys laajan turvallisuuden edistämässä Afrikan mantereella.

Euroopan unioni on määrätietoisesti vahvistanut kumppanuuttaan Afrikan kanssa lähtökohdanaan afrikkalaisen vastuunkannon tukeminen. Afrikkalaisten rauhan ja turvallisuuden rakentamisen sekä kriisinhallintakyvyn kehittäminen osana laajempaa EU-Afrikka -kumppanuutta on keskeistä. Suomi on EU:n jäsenmaana sitoutunut tukemaan vuonna 2007 hyväksytyyn Afrikka-EU -yhteisstrategian toimeenpanoa määrätietoisesti. Yhteisstrategian toiminnallistamiseksi Suomi osallistuu ensisijaisesti neljään kumppanuuteen, jotka ovat rauha ja turvallisuus, demokraattinen hallinto ja ihmisoikeudet, ilmastonmuutos sekä tiede, tietoyhteiskunta ja avaruus.



Palestiinalaisalueet/Rauli Virtanen

3.2 Maantieteelliset painopisteet

Kehityspoliittisen ohjelman mukaisesti Suomi tukee väkivaltaisista konflikteista kärsiviä tai toivuvia maita kuten Afganistania, Kosovoa, Bosnia-Hertsegovinaa, Sudania sekä palestiinalaisalueita. Suomen pitkäaikaiset kumppanimaat Nepal, Kenia ja Etiopia määritellään yleensä hauraksi valtioiksi, joiden tukeminen on perusteltua myös konfliktinehkäisyn näkökulmasta. Myös Zimbabwe on kaikkien taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä kuvaavien indikaattoreiden perusteella rinnastettavissa väkivaltaisista kriiseistä toivuviin maihin. Kansainvälinen yhteisö harkitsee poliittisen vuoropuhelun käynnistämistä Zimbabwen kanssa ja maan talouden jälleenrakennuksen käynnistämistä. Myös Suomi on varautunut osallistumaan yhteistyöhön kun edellytykset sille ovat olemassa.

Ulkoasianministeriön kehityspoliittinen Afrikka-puiteohjelma (2009), joka käsittelee laaja-alaisesti Suomen kehityspoliittista ja kehitysyhteistyöstä Afrikassa, nostaa laajan turvallisuuden edistämisen yhdeksi toiminnan painopisteistä. Koko Afrikan tasolla Suomi toimii Afrikan unionin (AU) kautta, erityisesti turvallisuuteen ja yhteiskuntakehitykseen liittyvissä kysymyksissä. Suomen painopisteenä on edistää AU:n kehittymistä legitiimiksi, mantereenlaajuiseksi toimijaksi ja vahvistaa sen toimintakykyä myös rauhan ja turvallisuuden alalla. AU:n rauhanrakentamistyön tukemiseksi Suomi on myöntänyt 2,9 miljoonaa euroa kolmivuotiselle yhteistyöohjelmalle, jonka tavoitteena on AU:n rauhanvälityskyvyn kehittäminen. Suomen yhteistyökumppani ohjelman toteutuksessa on eteläafrikkalainen ACCORD-järjestö, jota tukee suomalainen Crisis Management Initiative -organisaatio.

Suomi on myös tehnyt aloitteen kestävän kehityksen kumppanuuden (*Finnish Partnership with Africa for Sustainable Development*) käynnistämiseksi AU:n kanssa. Aloitteen tavoitteena

Mosambik – 17 rauhan vuotta

Mosambik on kahden vuosikymmenen kuluessa käynyt läpi valtavan muutoksen: pitkän ja väkivaltaisen sodan päätyttyä vuonna 1992 Mosambikista on kehittynyt yksi Saharan eteläpuolisen Afrikan nopeimmin kasvavista, poliittisesti vakaista valtioista. Maan sitoutuminen rauhanomaiseen kehitykseen, sotilaiden aseistariisun sekä politiikan ja talouden uudistusprosessit ovat edistäneet taloudellista vaurastumista ja yhteiskunnallista vakautta. Myös avunantajat ovat tukeneet Mosambikin kehityssuunnitelmia. Vaikka Mosambik on edelleen maailman köyhimpiä valtioita ja maalla on haasteita esimerkiksi ihmisoikeuskysymyksissä, sen saavutukset ovat huomattavat maan kehityshistorian huomioon ottaen.



Mosambik/Pirjo-Liisa Heikkilä

on tiivistää Suomen ja AU:n välistä dialogia ja yhteistyötä, joka perustuu taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja luonnontaloudellisesti kestävään kehitykseen. Osana aloitteen toimenpanoa Suomi on yhteistyössä Tansanian kanssa perustamassa Dar-es-Salaamiin kestävän kehityksen instituuttia (Dar-es-Salaam Institute for Sustainable Development). Instituutin toiminnan on tarkoitus kattaa itäisen Afrikan lisäksi laajemminkin Afrikan maita ja sen tehtävänä on edistää Tansaniassa ja laajemmin Afrikassa kestävän kehityksen periaatteiden noudattamista. Instituutin päätavoite on Afrikan valtioiden kapasiteetin vahvistaminen kansainvälisten kehityspäämäärien saavuttamiseksi sekä kansainvälisiin kauppaa-, ympäristö- ja ilmastoneuvotteluihin osallistumiseksi.

AU:n ohella Suomi toimii tiiviissä vuorovaihtuksessa myös muiden Afrikan alueellisten ja ala-alueellisten organisaatioiden kanssa. Näihin kuuluvat mm. SADC, SACU, ECOWAS, EAC ja COMESA, joiden tavoitteena on edistää erityisesti alueellista integraatiota ja kauppaa.

Suomi on suunnannut kehitysapua erityisesti Afrikan sarven ja Suurten järvien alueiden konfliktien ratkaisemiseksi tavoitteena vahvistaa rauhanprosesseja mm. Sudanissa ja Somaliassa sekä edistää Suurten järvien alueen demobilisaatio- ja uudelleenintegroitiohjelmia (*Multi-Country Demobilization and Reintegration Program*, MDRP). Suomi on tukenut myös miinanraivausta Somaliassa ja Angolassa sekä osallistunut Guinea-Bissaun rauhanrakentamiseen. Suomi on kanavoitunut rahoitusta myös International Crisis Groupin Afrikka-ohjelmaan sekä rahoittanut YK:n naiset, rauha ja turvallisuus -päätöslauselman 1325 toimeenpanoa sekä konflikteihin liittyvää tiedonvälitystä.

Vakauden ja turvallisuuden vahvistaminen on yksi Keski-Aasian, Kaukasuksen ja itäisen Keski-Euroopan maat kattavan uuden Laajemman Euroopan aloitteen (*Wider Europe Initiative*, WEI) painopisteistä. Aloitteen avulla tähdätään vastakkainasettelujen purkamiseen ja ehkäisemiseen sekä yhteisymmärryksen ja yhteistyön edistämiseen niin alueen maiden kesken kuin EU:n



Nicaragua/Outi Einola-Head

Konfliktialueen yhteiskunnallisesti kestävä kehityksen tukeminen Etelä-Amerikassa

Peru-Ecuador -rajahankkeella on tuettu rauhanomaista yhteiskunnallista kehitystä Perun ja Ecuadorin raja-alueella Rio Santiago-joen laaksossa. Hanketta toteutetaan yhdessä paikallishallinnon kanssa molemmin puolin rajaa. Merkittävää edistystä on tapahtunut niin rokotusohjelmien kattavuudessa, äitien ja lasten terveydenhuollossa, koulutusmahdollisuuksissa kuin väestön ravitsemuksessakin. Suomalaista erityisosaamista on tuotu hankkeeseen mm. kalanviljelyä kehittämällä. Hankkeen toteuttaja on UNICEF ja se päättyy vuoden 2009 lopussa.

ja Venäjän kanssa. Kehityksen ja turvallisuuden näkökulmasta erityisiä painopisteitä ovat ympäristöturvallisuus, energiaturvallisuus, kaupan kehittäminen ja talouden nopean elpymisen tukeminen sekä yhteiskunnallisen kestävyuden edistäminen. Aloite sisältää myös tutkimustoimintaa, jonka avulla edistetään IVY-maihin kohdistuvaa kotimaista kehitys- ja turvallisuustutkimusta sekä tuetaan verkottumista alueen vastaavien tutkimuslaitosten kanssa tavoitteena tuottaa ajankohtaista tutkimustietoa alueellisten ongelmien ml. jäätyneiden konfliktien ratkaisupyrkimysten tueksi. Konfliktien ehkäisyä Krimin alueella tuetaan erillisellä alueen vakaan kehityksen hankkeella, jonka kautta erityisesti kansalaisyhteiskunnan osallistumista konfliktien ehkäisyyn edesautetaan.

Vakaus ja turvallisuus ovat yhtenä painopisteinä myös Suomen Länsi-Balkanin kehityspoliittisessa puiteohjelmassa. Suomi tukee Länsi-Balkanin alueellista vakautta ja turvallisuutta sekä lähentymistä Euroopan unioniin kokonaisvaltaisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinoin, mukaan lukien sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta, kaupallis-taloudellinen toiminta ja kehitysyhteistyö. Kehityksellä ja turvallisuudella on vahva yhteiskunnallisen kestävyuden ulottuvuus. Yhteistyö painottuu Kosovoon, jonka sisäinen tilanne on hauras, kansainvälinen tilanne kiistanalainen ja maa on alueen köyhin. Suomi rahoittaa siellä mm. rauhanturvaajien siviiliosityhteistyötä (ns. CIMIC-toiminta) ja Kosovon suojajoukon uudelleensijoitusta. Yhteiskunnallisen kestävyuden osalta yhteistyön kohteina ovat mm. keskus- ja paikallishallinnon uudistukset, ihmisoikeudet, kansalaisyhteiskunnan kehittyminen ja oikeusvaltion rakentaminen. Lisäksi Suomi tukee Länsi-Balkanin maiden keskinäistä kansakäymistä, alueellista ympäristön ja turvallisuuden alan yhteistyötä sekä turvallisuuden ja kehityksen alan tutkimusyhteistyötä.

Aasiassa on alueellisen lähestymistavan sijaan keskitytty maa- tai aluekohtaisten yhteistyöhön. Suomi toimii kokonaisvaltaisesti Nepalissa ja Afganistanissa, missä Suomella on laajat, maiden

kehitysstrategioihin perustuvat tukiohjelmat. Esimerkiksi Nepalissa ohjelmassa painottuvat konfliktin jälkeisen ajan kehityksen osalta 1) syrjäyttämyys mm. opetussektorilla (*Education for All* ja monikielinen opetus), 2) kaikkein köyhimpien tuki esim. vesiohjelmissa, 3) hyvän hallinnon kehittäminen ympäristö- ja luonnonvarasektorilla sekä 4) ihmisoikeudet ja rauhanprosessin yleinen tuki. Samalla tavalla on muidenkin maiden (Afganistan, ks. sivu 8) ja alueiden (Mekong) osalta pyritty löytämään tilanteeseen sopiva kokonaisuus, joka tukee sekä alueen kehitystä että turvallisuutta.

Latinalaisessa Amerikassa konfliktien estoa sekä niistä toipumista edistetään mm. Boliviasa, Ecuadorissa, Guatemalassa, Haitilla, Hondurasissa, Nicaraguassa ja Perussa. Painopisteteemoja ovat olleet mm. maaseudun kehitys, hyvä hallinto, terveys- ja opetuspalveluiden saatavuus ja luonnonvarojen kestävä käyttö. Esimerkiksi Nicaraguassa maaseudun sektoriohjelman tavoitteena on tehdä maaseudun elinkeinoista kilpailukykyisempiä ja ruokahuollosta varmempaa ja tätä kautta vähentää köyhyyttä. Kuntahallintosektorin tuki keskittyy hallinnon hajauttamiseen ja paikallishallinnon kehittämiseen. Tavoitteena on vahvistaa kuntalaisten edellytyksiä osallistua kunnalliseen päätöksentekoon, parantaa väestön elinolosuhteita ja kuntien palvelutasoa sekä luoda yrittäjyystävällistä ilmapiiriä. Suomi on myös tukenut pitkään lisääntymisterveyttä ja lisääntymisoikeuksia.

3.3 Temaattiset painopisteet

Laaja turvallisuus rakentuu kehitysmaiden taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja luonnontaloudellisesti kestäväen kehityksen luomalle perustalle. Vakauden ja kestäväen kehityksen mahdollistamiseksi on tärkeää tukea valtioiden kapasiteettia huolehtia köyhyyden vähentämiseen tähtäävien peruspalvelujen tuottamisesta ja perusoikeuksien



Kosovo/Matti Remes

toteutumisesta. Erityisiä painopisteitä ovat turvallisuuden ja oikeuden toteutuminen sekä taloudellista kehitystä ja työllisyyttä tukevan toimintaympäristön luominen. Lisäksi on tärkeää vahvistaa valtion arvo- ja määräysvaltaa tukemalla sen/hallinnon läpinäkyvyyttä, toimivuutta sekä valtion tilivelvollisuutta kansalaisia kohtaan.

Naisten ja tyttöjen oikeudet ja aseman parantaminen, sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon vahvistaminen, helposti syrjäytyvien ryhmien, erityisesti lasten, vammaisten ihmisten, alkuperäiskansojen ja etnisten vähemmistöjen oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen sekä HIV/Aidsin vastainen taistelu muodostavat olennaisen osan kehityksen ja turvallisuuden tematiikkaa. Suomi edistää näitä poikkileikkaavia teemoja kaikesa toiminnassaan. Hallitus on hyväksynyt naisten oikeuksien toimeenpanon osalta vuosille 2008–2011 erityisen kansallisen toimintaohjelman ”Naiset, rauha ja turvallisuus”, joka sisältää myös



Senegal/Anneli Vuorinen

kehityspolitiikkaan sisältyviä tavoitteita. Lisäksi naisiin ja lapsiin kohdistuvaan väkivaltaan sekä lapsisotilaiden käytön kieltoon tähtäävät sitoumukset ja toimet ovat osa Suomen politiikkaa.

Hyvällä hallinnolla on myönteinen yhteys rauhanomaiseen kehitykseen. Taloudellista hyvinvointia ja kestävä kehitystä ei saavuteta ilman terveitä laillisia hallintorakenteita ja kansalaisia palvelevaa viranomaisjärjestelmää. Hauraiden valtioiden ongelmia voidaan ratkoa ainoastaan parantamalla valtion rakenteiden toimintakykyä sekä kasvattamalla tilivelvollisuutta kansalaisille. Myös talouskasvu ja markkinoiden oikeudenmukaiset pelisäännöt ovat keskeisiä haasteita. Tavallisen kansalaisen näkökulmasta oleellista on, miten julkinen sektori kykenee tuottamaan terveyteen, asumiseen, ravinnonsaantiin, koulutukseen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyviä palveluja.

Laajan turvallisuuden edistäminen vaatii johdonmukaista toimintaa kestävän kehityksen eri

ulottuvuuksien osalta. Hallitusohjelman mukaisesti Suomi painottaa kehityspolitiikassaan aiempaa vahvemmin kriisien ennaltaehkäisyä sekä rauhanprosessien tukemista. Suomi tukee muun muassa rauhavälitystoimintaa ja muita luottamusta lisääviä toimia. Suomen temaattisia painopisteitä ovat erityisesti kehitysmaiden yksityissektorin toimintaympäristön kehittäminen ja peruspalvelujen tuotanto, demokraattinen hallinto ja oikeusvaltion vahvistaminen sekä luonnonvarojen kestävä käyttö. Lisäksi Suomi edistää turvallisuussektorin reformeja sekä entisten taistelijoiden aseistariisuntaa, demobilisointia ja yhteiskuntaan sopeuttamista. Myös tuki pieneseiden laitonta kauppaa ja käyttöä kieltäville kansainvälisille sopimuksille on keskeinen teema Suomen pyrkimyksissä vahvistaa laajan turvallisuuden toteutumista kehitysmaissa. Kriisien jälkeisessä työssä Suomi voi myös tukea kansallisia totuus- ja sovintokomiteoita kuten on tehty esimerkiksi Guatemalassa ja Perussa.

Kehitysyhteistyöinstrumentein voidaan tukea laajaa turvallisuutta vahvistavia kansallisia ja kansainvälisiä prosesseja, joilla on selkeä, kehitystä liikkeelle sysäävä vaikutus. Kehitysyhteistyöinstrumenttien soveltuvuus ja vaikuttavuus väkivaltaisten konfliktien keskellä eläviin yhteiskuntiin voi kuitenkin jäädä joskus rajalliseksi. Konflikteja ei estetä tai ratkaista yksin kehitysyhteistyön keinoin tai varoin. Päävastuu rauhan ylläpitämisestä ja rauhanrakennuksesta on kehitysmaiden kansallisilla toimijoilla; ulkopuoliset avunantajat ja muut toimijat voivat vahvistaa konfliktien eston ja ratkaisemisen mahdollisuuksia. Kestävät tulokset rakentuvat kehitykseen johdolla tapahtuvaan yhteistyöhön.

Kestävän ja pitkäjänteisen kehitysyhteistyön näkökulmasta hauraat valtiot ovat toimintaympäristönä vaikeita. Kokemukset konfliktitilanteista osoittavat, että maan joutuessa hauraiden valtioiden kategoriaan se pysyy siinä hyvin pitkään. Yli puolet väkivaltaisista konflikteista toipuvista yhteiskunnista ajautuu uudelleen konfliktiin viiden vuoden kuluessa rauhansopimuksesta. Hauraiden valtioiden tukeminen edellyttääkin pitkäjänteistä sitoutumista.

Väkivaltaisten konfliktien poliittinen talous on myös otettava huomioon kehitysyhteistyössä. Jotkut tahot, kuten esimerkiksi laitonta huume- tai puukauppaa tekevät tahot, hyötyvät kaaoksesta ja anarkiasta ja voivat jopa pyrkiä horjuttamaan heiveröistä, usein ulkoapain tuettua hallintoa. Afganistanin tilanne on tästä hyvä esimerkki. Avunantajien on otettava tietoisia riskejä ja hyväksyttävä myös epäonnistumisen mahdollisuus.

Kestävien kehitysvaikutusten saavuttaminen edellyttää toimintakykyistä paikallishallintoa. Ilman paikallisen hallinnon kumppanuutta/omistajuutta kehitysyhteistyö ei kannata pitkälle. Somalia on kuvaava esimerkki hauraasta tilanteesta, jossa pitkäjänteisen kehitysyhteistyön edellytykset eivät täyty. Kehitysyhteistyön onnistumiselle on edellytyksiä silloin, kun maan poliittinen johto sitoutuu kehitykseen ja kohdentaa tarvittavat voimavarat kansallisten kehitysstrategioiden toteuttamiseen kansainvälisen yhteisön tuella.

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325

Naiset, rauha ja turvallisuus on merkittävä teema niin Suomen kehitys- kuin turvallisuuspolitiikassakin. Syyskuussa 2008 Suomi julkisti kansallisen toimintaohjelman vuosille 2008–2011 YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 toimeenpanemiseksi. Toimintaohjelma ohjaa Suomen ja erityisesti siihen sitoutuneen viiden ministeriön panosta naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien vahvistamisessa konfliktitilanteissa. Naisten osallistuminen päätöksentekoon ja suunnitteluun konfliktien ehkäisyssä, hallinnassa ja ratkaisussa sekä konfliktin jälkeisen yhteiskunnan jälleenrakentamisessa vaikuttaa oleellisesti konfliktialueen kehitykseen. Kestävää kehitystä ja vakautta ei voi olla alueella, jossa puolet väestöstä on syrjäytetty. Naisten ja tyttöjen oikeudet ja mahdollisuus elää ilman raiskauksen ja väkivallan pelkoa vaikuttavat merkittävästi siihen, miten naiset ja tytöt voivat toimia itsensä, perheensä ja yhteiskuntansa kehittämiseksi. Suomi pystyy omalla toiminnallaan parantamaan naisten ja tyttöjen asemaa ja voi näin osaltaan vahvistaa konfliktialueiden kehittymistä vakaammiksi ja turvallisemmiksi.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön johdonmukaisuuteen siten, että henkilöresurssit ja rahoitusmahdollisuudet palvelevat kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tarpeita. Kriisinhallinnan jatkumon turvaamiseksi turvallisuussektorin tukemiseen käytettäviä rahoitusmuotoja on hyödynnettävä toisiaan täydentävästi.

4 Yhteistyön kanavat ja keinot

Turvallisuussektorin reformin kautta luodaan pohjaa vakaudelle ja kehitykselle

Konfliktista toipuvan valtion kyky vastata väestönsä turvallisuudesta ihmisoikeuksia kunnioittaen ja ilman syrjintää on edellytys kestäväälle kehitykselle. Suomi tukee turvallisuussektorin kehittämistä muun muassa palestiinalaisalueilla. Apuohjelman puitteissa asiantuntijoita on sijoitettu palestiinalaishallintoa siviilipoliisin kehittämisessä tukevaan EU:n poliisioperaatioon (*EU Police Mission in the Palestinian Territories*, EUPOL COPPS) ja rahallista tukea annettu operatioiden koordinoiman kansainvälisen rahaston kautta. Ammattimainen ja riippumaton poliisi on kulmakivi kohti itsenäistä ja turvallista Palestiinan valtiota. Palestiinalaisten vastuu omasta turvallisuudestaan on myös yksi ns. Lähi-idän tiekartan velvoitteista ja ensimmäinen askel kohti Israelin armeijan vetäytymistä Länsirannalta. Yhteistyön tavoitteena on rakentaa tehokas, vastuullinen, lainmukainen ja avoin poliisijärjestelmä, jolla on selkeä mandaatti ja rooli. Tuki perustuu palestiinalaisalueiden siviilipoliisin kehityssuunnitelmaan (*Palestinian Civil Police Development Plan*, PCPDP), joka on osa palestiinalaisten kehitys- ja uudistussuunnitelmaa (*Palestinian Reform and Development Plan*, PRDP).

4.1 Ohjelmaperustainen yhteistyö

Ohjelmaperustainen yhteistyö¹ eri muotoineen on avainasemassa kehitysmaiden taloudellisen ja rauhanomaisen yhteiskunnallisen kehityksen edistämiseksi. Hankeyhteistyö korostuu etenkin maissa, joiden toimintaympäristö ei mahdollista laaja-alaista budjettituki- tai sektoriyhteistyötä. Esimerkiksi rauhanvälitystoimintaan tähtäävät hankkeet voivat olla kriittisen tärkeitä ensiaskeleita kohti pitkäjänteisempää kehitysyhteistyötä. Hankkeet soveltuvat myös hyvin pilottiluonteisesti marginaalisten ryhmien tukemiseen silloin kun nämä jäävät paitsioon rauhanrakentamisen rahoituksesta. Hankeyhteistyö tarjoaa suoran mahdollisuuden suomalaisen osaamisen ja asiantuntijuuden hyödyntämiselle. Suomi osallistuu mahdollisuuksien mukaan usean avunantajien yhteisrahoituksella toteutettaviin ohjelmiin

¹ Pariisin julistus avun tuloksellisuudesta, indikaattori 9; *Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005, Appendix A.*

Programme based approaches share the following features: (a) leadership by the host country or organisation; (b) a single comprehensive programme and budget framework; (c) a formalised process for donor co-ordination and harmonisation of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement; (d) efforts to increase the use of local systems for programme design and implementation, financial management, monitoring and evaluation.

ja pyrkii samalla hyödyntämään uusia yhteistyömahdollisuuksia avunantajien kesken.

Laaja-alainen siviilitoimiin rakentuva turvallisuussektorin kehittäminen on noussut keskeiselle sijalle kansainvälisessä keskustelussa. Esimerkiksi aseistettujen ryhmien integroiminen osaksi yhteiskuntaa, poliisitoimen kehittäminen ja pienaseohjelmat, sekä tuki siirtymävaiheen oikeuden ja oikeusvaltiokehityksen vahvistamiselle ovat tärkeä osa yhteiskunnallista vakauttamisprosessia. Yhteistyön avulla voidaan edistää alueellisia ja kansallisia rauhanprosesseja, eri ryhmittymien välistä dialogia sekä tukea rauhankasvatusta ja riippumattoman median toimintaa.

4.2 Tuki monenkeskisille yhteistyöjärjestöille ja EU-yhteistyö

Kansainväliset organisaatiot ja EU muodostavat tärkeän kanavan Suomen osallistumiselle kehitys ja turvallisuus -agendan toimeenpanemiseksi. Suomen keskeisiä yhteistyötahoja ovat YK-järjestelmä, EU, kansainväliset kehitysrahoituslaitokset sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ). Kriisialueilla Suomi toimii tiiviissä yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.



Palestiinalaisalueet/Pirjo-Liisa Heikkilä



Sambia/Outi Einola-Head

YK-järjestelmän piirissä erityisesti YK:n kehitysohjelma (UNDP) ja kansainvälisistä kehitysrahoituslaitoksista Maailmanpankki ovat Suomen kannalta merkittäviä yhteistyötahoja. Suomi tukee maatason ihmisoikeustyötä YK-operaatioissa sekä YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston ja YK:n maatiimien kautta. Myös alueelliset organisaatiot, erityisesti Afrikan unioni sekä Afrikan alueelliset järjestöt, kuten ECOWAS, IGAD sekä SADC ovat tärkeitä toimijoita. Ne tarjoavat hyvän kannan Suomen osallistumiselle maailmanlaajuiseen yhteistyöhön sekä suomalaisen asiantuntemuksen hyödyntämiselle.

YK-järjestelmän piirissä Suomi tukee kehitysyhteistyövaroin muun muassa YK:n rauhanrakentamisen tukitoimistoa (*Peacebuilding Support Office*, PBSO) ja rauhanrakentamisrahastoa (*Peacebuilding Fund*). Suomi on myös rahoittanut YK:n ympäristöohjelman (UNEP) kautta ympäristö- ja turvallisuusasiantuntijan rauhanrakentamisen tukitoimistoon.

Suomi on myös merkittävä UNEPin konfliktien jälkeisen työn tukija. Suomi pitää tärkeänä, että UNEPin konfliktien jälkeinen työ vahvistuu ja säilyy jatkossakin yhtenä UNEPin keskeisenä

prioriteettina. Suomen ja UNEPin yhteinen ympäristödiplomatiehanke tähtää ympäristön käyttämiseen YK:n rauhanrakentamisen välineenä. Osana Laajemman Euroopan aloitetta (WEI) Suomi tukee merkittävällä panoksella myös ympäristöturvallisuuteen liittyvää ENVSEC-aloitetta (*Environment and Security Initiative*), jonka puitteissa kuusi järjestöä (UNEP, UNDP, UNECE, ETYJ, REC sekä NATO tarkkailija-statuksella) koordinoivat ja toteuttavat ympäristöturvallisuushankkeitaan Itä-Euroopassa, Etelä-Kaukasiassa, Keski-Aasiassa ja Länsi-Balkanilla.

Suomen kehitysyhteistyövaroista kanavoituu rahoitusta kehitys ja turvallisuus -yhteistyöhön myös EU:n yhteisten ohjelmien ja komission budjetin kautta. EU:n siviilikriinhallintatoiminnan laajentuessa EU-yhteistyön merkitys lisääntyy Suomen kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön toimeenpanossa laajan turvallisuuden alalla. EU:n turvallisuusstrategian toimeenpanoa varten on laadittu EU:n välityskapasiteetin vahvistamista koskeva asiakirja (*Concept Paper on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*). Sen tavoitteena on tehdä unionista aktiivisempi toimija kansainvälisessä rauhanvälitystyössä. Suomi osal-

taan tukee eri välinein EU:n kapasiteetin ja roolin vahvistamista tällä alalla, joka on olennainen osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa.

2000-luvulla jälleenrakentamisen tärkeäksi rahoitusmuodoksi on noussut avunantajien yhteis-rahoitusmekanismi (*Multi-Donor Trust Fund*, MDTF). Rahastot ovat joko Maailmanpankin tai YK:n hallinnoimia. Mekanismi tarjoaa välineen resurssien mobilisoimiseen, politiikka-keskusteluun, riskien hallintaan ja informaation jakamiseen monenkeskisesti sekä edistää Pariisin julistuksen toimeenpanoa ja parantaa avun tuloksellisuutta.

Suomen tukemia yhteisrahoitusmekanismeja kriisialueilla ovat muun muassa Maailmanpankin hallinnoima Afganistanin jälleenrakennusrahas- to ja YK:n kehitysohjelman hallinnoima Afganistanin poliisirahasto. Kriisialueille on perustettu myös muita maakohtaisia yhteisrahoitusmekanismeja, joiden kautta tuetaan konfliktista toipuvien valtioiden julkishallinnon rakenteiden vahvistamista. Esimerkiksi palestiinalaisalueilla EU:n poliisioperaatio koordinoi palestiinalaishallinnon siviilipoliisin kehittämistä tukevaa rahastoa.

Yhtenä ETYJin 56 jäsenmaasta Suomi osallistuu aktiivisesti järjestön toimintaan. ETYJin laajan turvallisuuden käsite on yhä ajankohtainen ja kattaa poliittis-sotilaallisen-, talous-, ympäristö- sekä inhimillisen ulottuvuuden. ETYJ on laajan alueellinen turvallisuusjärjestö, jonka toiminta keskittyy erityisesti varhaisvaroitukseen, konfliktien estoon, kriisinhallintaan, kriisien jälkiselvittelyyn ja vaalitarkkailuun. Etyjin toiminnan ytimen muodostavat sen 18 kenttämissiota Kaakois-Euroopassa, Itä-Euroopassa, Etelä-Kaukasiassa ja Keski-Aasiassa. Suomi on pyrkinyt lähettämään edustajiaan Suomen kannalta tärkeisiin kenttämissioihin sekä keskeisiin tehtäviin ETYJin sihteeristöön.

ETYJin hankkeista lähes 90 prosenttia toteutetaan Itä-Euroopassa, Etelä-Kaukasiassa ja Keski-Aasiassa. Järjestön tunnettavuus alueella on vahva ja sen laaja jäsenpohja luo mahdollisuuden kattavalle turvallisuusvuoropuhelulle. Suomi on yksi järjestön suurimmista kehitysyhteistyörahoitta-

jista myöntäen vuosittain noin 1-1,5 miljoonaa euroa ETYJin kehitys- ja turvallisuushankkeisiin.

4.3 Tuki humanitaariselle toiminnalle

Suomi korostaa YK:n johtavaa roolia humanitaarisena toimijana ja avun koordinoijana ja kanavoi suuren osan humanitaarisesta avustaan keskitetysti YK-järjestelmän kautta. Suomi rahoittaa YK:n pääsihteerin alaista humanitaarisen avun toimistoa (*Office for the Coordination of Humanitarian Assistance*, OCHA) sekä laajennettua hätä-

YK:n keskitetty hätäapurahasto

YK:n keskitetyn hätäapurahaston (*Central Emergency Response Fund*, CERF) tavoitteena on parantaa humanitaarisen rahoituksen ennakoitavuutta ja rahojen nopeaa kanavoitua katastrofin sattuessa. CERFin avulla YK-järjestöt pystyvät vastaamaan paremmin unohdettuihin kriiseihin ja alirahoitettuihin operaatioihin ja sektoreihin. CERF on laajentanut humanitaarisen avun rahoitustajapohjaa ja saanut lahjoituksia myös kehitysmailta. Samalla se on vahvistanut humanitaarisen avun laatua ja sisältöä tuomalla rahoitusta koskevan päätöksenteon lähelle kenttätodellisuutta. Tukemalla nopeaa reagointia katastrofeihin CERF on lisännyt YK:n uskottavuutta humanitaarisen avun tehokkaana ja luotettavana toimijana. Avunantajat ovat kanavoineet vuonna 2006 toimintansa aloittaneeseen rahastoon yhteensä yli miljardi dollaria.

apurahastoa (*Central Emergency Response Fund, CERF*). Pääkanaviin kuuluvat myös YK:n pakolaisasioiden päävaltuutettu (UNHCR), Maailman elintarvikeohjelma (WFP), YK:n palestiinalispakolaisten avustus- ja yhteistyöelin (UNRWA), YK:n lastenrahasto (UNICEF) ja Maailman terveysjärjestö (WHO). YK:n lisäksi Suomi kanavoi humanitaarista apua mm. Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikkeen sekä suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta, mukaan lukien Kirkon Ulkomaanapu ja FIDA International.

4.4 Kansalaisyhteiskunta ja yksityissektori

Kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä rooli turvallisuuden ja kehityksen edellytysten luomisessa. Se voi vauhdittaa rauhanprosessien käynnistymistä ja toimia vahtikoirana julkisen vallan käytön valvonnassa. Ihmisten arkipäivän turvallisuuden perustana ovat paikalliset, yhteisölliset turvaverkot. Konfliktitilanteissa ne usein murtu-

vat ja tarvitaan ihmisoikeus- ja kehitysjärjestöjä tukemaan ihmisiä selviämään välittömästä kriisistä. Nämä voivat mobilisoida tukeaan kriisialueella usein nopeammin ja kohdistetummin kuin viralliset organisaatiot. Kansalaisjärjestöt täydentävät monenvälistä kehitysyhteistyötä ja toteuttavat varhaista elpymistä, jälleenrakennusta sekä katastrofien ennaltaehkäisyä. Kansalaisjärjestöt toimivat myös monissa konfliktiherkissä ja turvallisuustasoltaan heikoissa maissa, joissa Suomella ei ole edustustoa. Monissa maissa toimii hallituksen ihmisoikeusviranomaisten rinnalla ihmisoikeuksia ajavia kansalaisjärjestöjä, jotka tuovat epäkohtia esiin näkyvämmiin kuin hallituksen edustajat. Kansalaisyhteiskunnan rooli on myös tärkeä tiedon välittäjänä ja mahdollistaa konfliktien syntyyn liittyvän aikaisen varoituksen yhteistyön osana.

Yksityissektorin osallistuminen on välttämätöntä laajan turvallisuuden rakentamisessa. Yksityissektorin toimijat tukevat konflikteista toipuvien maiden työllisyyden ja elinkeinoelämän kehitystä. Yhteiskunnallista vakautta edistää myös yksityissektorin mukanaan tuoma taloudellinen vaihdanta, jossa eri väestöryhmät ovat läheisessä yhteydessä ja vuorovaikutuksessa keskenään.

Maatalous työllistäjänä Kosovossa

Taloudellinen kehitys on yksi Kosovon lähitulevaisuuden keskeisimmistä vakauteen liittyvistä haasteista. Ulkoministeriö on vuodesta 2002 tukenut Kirkon Ulkomaanavun Länsi-Balkanin paluumuuttoa ja jälleenrakennusta koskevaa ohjelmaa. Yksi tärkeimmistä komponenteista on tuki paikallisen maatalouden kehittämiseen keskittyneen kansalaisjärjestön Initiative for Agricultural Development of Kosovo (IADK) työhön. IADK antaa paitsi materiaalitukea myös teknistä maatalousneuvontaa hyödynsaajille. Mansikanviljely, kasvihuoneet, siipikarjan kasvattaminen, hedelmätarhat ja maidonkeruupisteet ovat mikrotason esimerkkejä siitä, kuinka jälleenrakennusta tehdään siten, että yksittäiset hankkeet auttavat konkreettisesti paluumuuttajia pääsemään elinkeinotoiminnan alkuun.



Kongon demokraattinen tasavalta/Martti Lintunen

4.5 Paikallisen yhteistyön määräraha (PYM)

Paikallisen yhteistyön määräraha on Suomen ulkoasiainhallinnon edustustoille erinomainen kanava vuoropuheluun ja yhteistoimintaan paikallisen yhteiskunnan kanssa myös maissa, joissa Suomella ei ole omia edustustoja. PYM-varoin voidaan tukea mm. kansalaisjärjestöjen ihmisoikeustyötä, monimuotoista rauhanvälitystoimintaa sekä paikallisten tutkimuslaitosten toimintaa.

4.6 Instituutioiden välinen yhteistyö (IKI)

Instituutioiden välisen kehitysyhteistyön instrumentti (IKI) tarkoittaa suomalaisten valtion virastojen ja laitosten yhteistyötä kehitysmaiden vastaavien toimijoiden kanssa siten, että ulkoasiainministeriö antaa kehitysyhteistyöhön liittyvän toimeksiannon suomalaiselle valtion virastolle tai laitokselle. Tällöin toimeksiannon ja rahoituksen saanut suomalainen valtion virasto tai lai-

tos voi puolestaan tehdä sopimuksen kumppanimaassa sijaitsevan yliopiston, tutkimuslaitoksen tai valtion laitoksen kanssa. IKI:llä luodaan kehitysyhteistyötä, joka perustuu suomalaisen julkisen sektorin osaamisen ja kehityksiaan julkisen sektorin tarpeiden kohtaamiseen. Institutionaalilla yhteistyöllä on merkitystä myös kauppa-kapasiteettia vahvistavien hankkeiden kautta, ja samalla saadaan luontevalla tavalla käyttöön suomalainen lisäarvo. IKI nousee kumppanimaan tarpeesta ja kumppanimaan toimijan omasta aloitteellisuudesta.

Suomen edustustolla kumppanimaassa on keskeinen rooli paikallisen toimijan tarpeen ja aloitteellisuuden arvioinnissa. Toiminnan tavoitteena tulee olla kapasiteetin vahvistaminen. Täydentävinä tavoitteina voivat olla esimerkiksi kumppaniorganisaation palveluiden parantaminen ja tuotekehittelytoiminta, organisaation kehittäminen ja sen toimintatapojen uudistaminen, henkilöstön tietotaidon lisääminen, kansainvälistyminen tai verkostoituminen. Esimerkkinä IKI-hankkeesta on Afganistanissa toteutettava poliisi-syyttäjäviranomaisten yhteistyön kehittämiseen ja kapasiteetin vahvistamiseen tähtäävä ohjelma, jossa osapuolina ovat Kuopion Kriisinhallintakeskus ja Afganistanin sisäasiainministeriö sekä keskus-syyttäjän virasto. Tavoitteena on myös vaikuttaa poliisien ja syyttäjien yhteistoimintatapojen muuttumiseen ja tehostumiseen erityisesti rikosten esitutkintavaiheessa

Keskeiset määritelmät

- ”Kehityspolitiikalla” tarkoitetaan johdonmukaista toimintaa kaikilla niillä kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen politiikan lohkoilla, joilla vaikutetaan kehitysmaiden asemaan (erityisesti turvallisuus-, ihmisoikeus-, kauppa-, ympäristö-, maa- ja metsätalous-, koulutus-, terveys- ja sosiaali-, siirtolais- ja tietoyhteiskuntapolitiikka).
- ”Kehitysyhteistyö” on kehityspolitiikan yksi keskeinen instrumentti, jolla voidaan edistää kehitykselle suotuisien olosuhteiden vahvistumista köyhimmässä maissa elinkeinojen, investointien ja kaupan edellytysten parantamiseksi ja talouskasvun aikaansaamiseksi.
- ”Laajalla turvallisuudella” viitataan turvallisuuskäsitteeseen, joka ”vahvistaa turvallisuuden, kehityksen ja ihmisoikeuksien keskinäisen yhteyden. Laajan turvallisuuden vahvistaminen edellyttää laaja-alaista kansainvälistä yhteistyötä sekä hyvin toimivaa poikkihallinnollista kansallista toimintaa” (Hallituksen kehityspoliittinen ohjelma 2007).
- ”Konfliktinehkäisyllä” tarkoitetaan niitä ”toimia, joilla pyritään kansainvälisessä yhteistyössä vaikuttamaan konfliktien rakenteellisiin ja muihin taustasyihin ja löytämään rauhanomaisia ratkaisuja konfliktitilanteisiin” (Hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009). Suomen kaiken kehitysavun tulee ehkäistä konflikteja laajan turvallisuuden näkökulmasta pyrkien vaikuttamaan kestäväen kehityksen edellytysten luomiselle.
- ”Kriisinhallinnalla” tarkoitetaan niitä kansainvälisen yhteisön toimia, joilla pyritään akuuteissa tilanteissa estämään aseellisen konfliktin syntyminen tai tukemaan jo puhjenneiden kriisien hallintaa, kriisialueen vakauden ja turvallisuuden palauttamista sekä kriisien välitöntä jälkihoitoa ja olojen vakiinnuttamista, mukaan lukien turvallisuuteen liittyvien yhteiskunnallisten perustoimintojen palauttaminen ja vahvistaminen. Kriisinhallinta voidaan jakaa sotilaalliseen kriisinhallintaan ja siviilikriisinhallintaan.
- ”Siviilikriisinhallinta” voi kattaa useita erityyppisiä tukitoimia ja ohjelmia, jotka suunnitellaan tapauskohtaisesti eri toimijoiden yhteistyönä kunkin kriisitilanteen erityistarpeet ja olosuhteet huomioonottaen. Vaikka yksiselitteistä määritelmää siviilikriisinhallinnalle ei olekaan, sillä yleensä viitataan sellaisiin ei-sotilaallisiin toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat turvallisuussektoriin ja joilla pyritään konfliktien ennaltaehkäisyyn, ratkaisuun ja jälkihoitoon.

LIITE 2.

ODA-rahoituksen käyttöä ohjaavat periaatteet

- Julkista kehitysapua (*Official development assistance*, ODA) voidaan antaa sellaisiin toimintoihin, jotka edistävät kehitysmaiden taloudellista kehitystä ja hyvinvointia. Kehitysapua ohjaavat OECD:n kehitysapukomiteassa (DAC) yhteisesti sovitut kehitysapukriteerit (ns. ODA-kriteerit). Päätökset kriteereistä tehdään aina konsensuksella.
- OECD/DAC on painottanut turvallisuuden merkitystä ihmisten toimeentulolle, köyhyyden vähentämiselle ja vuosittain saavutettavien tavoitteiden saavuttamiselle ja sopinut, että tietyt turvallisuuden edistämiseen liittyvät toimet täyttävät kehitysavun määritelmän. Viimeisin muutoskierron turvallisuusalan ODA-kriteerien osalta tehtiin vuosina 2004–2005. Huhtikuun 2007 OECD/DACin korkean tason kokouksessa ministerit totesivat, että asiasta vallitsi edelleen suuri erimielisyys, joten kriteerikeskustelu päätettiin jättää avaamatta toistaiseksi.
- Kehitysapu ei saa suoraan hyödyttää sotilaallisia toimijoita. Tämä linjaa kehitysyhteistyökelpoisen toiminnan ulkopuolelle sotilaallisen tuen, mukaan lukien materiaalituki, kohdemaan sotilaskulujen tukeminen ja sotilaskoulutus (ml. sotilaiden koulutus humanitaarisen avun kysymyksistä, ihmisoikeuksista ja sukupuolten tasa-arvokysymyksistä). Sotilaallinen kriisinhallinta ei lähtökohtaisesti ole ODA-kelpoista, mutta YK:n valtuuttamien kriisinhallintaoperaatioiden menoista laskennallisesti 7 % voidaan kirjata ODAksi. Sotilaallisen kriisinhallinnan puitteissa toteutettavat humanitaariset ja jälleenrakennustehtävät (siltä osin kun ne eivät tue kohdemaan asevoimien kapasiteetin kehittämistä) ovat myös ODA-kelpoisia.





Kuva 2. Kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan suhde

- Turvallisuussektorin siviiliaspektit ovat pääsääntöisesti ODA-kelpoisia. ODA-kelpoiseksi katsotaan muun muassa tuki ei-sotilaallisen kapasiteetin vahvistamiselle; toimet, jotka edistävät turvallisuussektorin poliittista, institutionaalista tai taloudellista vastuullisuutta sekä demokraattista valvontaa ja läpinäkyvyyttä; tuki kansalaisyhteiskunnan roolin vahvistamiselle; entisten taistelijoitten demobilisointi ja sopeuttaminen takaisin yhteiskuntaan; pienasekontrolli, maamiinojen raivaus sekä lapsisotilaiden rekrytoinnin ehkäisy ja kotiutus. Tuki voi olla suunnattu myös puolustusministeriölle, jos se on osa laajempaa kansallista turvallisuussektorin uudistamisstrategiaa ja kumppanimaan kehitysapua koordinoivan ministeriön toimintaa. ODA-kelpoiseksi lasketaan myös siviilikriisinhallinnassa toteutettu tuki poliisitoimen, raja-, tulli-, ja oikeushallinnon, paikallis-hallinnon kehittämiseksi sekä ihmisoikeustarkkailulle. Nykyisellään lähes 90 % siviilikriisinhallinnasta lasketaan ODA-kelpoiseksi. Tämä kuvaa sitä, että rajanveto kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan välillä on osittain veteen piirretty (kts. Kuva 2. Kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan suhde), mutta kehitysyhteistyö pyrkii tuomaan siviilikriisinhallinnan maailmaan sellaiset keskeiset teemat kuten tuloksellisuuden, vaikuttavuuden, omistajuuden, laadun seurannan, vastaanottajamaan kansallisten kehitysstrategioiden huomiointien sekä kestävyys.

Ulkoasu: Innocorp Oy/Milla Toro
Paino: Erweko Painotuote Oy, 2009



Painotuote
441 032

Kehitysviestintä

PL 456

00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin: (09) 1605 6370

Telefax: (09) 1605 6375

Vaihde: (09) 16005

Internet: formin.finland.fi/kehityspolitiikka ja global.finland.fi

Sähköposti: keoinfo@formin.fi



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET