



**EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO**

**Bryssel, 14. marraskuuta 2011 (16.11)
(OR. en)**

16858/11

**COAFR 315
ACP 225
PESC 1450
DEVGEN 311
COSDP 1071
COTER 93
CONUN 112
COPS 441
COPOL 56
POLMIL 53**

YHTEENVETO ASIAN KÄSITTELYSTÄ

Lähettäjä:	Neuvosto
Päivämäärä:	14. marraskuuta 2011
Ed. asiak. nro:	16558/11 COAFR 305 ACP 215 PESC 1420 DEVGEN 302 COSDP 1046 COTER 91 CONUN 110 COPS 430 COPOL 53 POLMIL 50
Asia:	Afrikan sarvi – Neuvoston päätelmät

Valtuuskunnille toimitetaan ohessa neuvoston 14. marraskuuta 2011 hyväksymät päätelmät Afrikan sarvesta.

Neuvoston päätelmät Afrikan sarvesta

1. Neuvosto painottaa, että EU pitää tärkeinä suhteitaan Afrikan sarveen, ja on hyväksynyt tänään strategiset puitteet EU:n toiminnalle tällä alueella. Neuvosto suhtautuu myönteisesti korkean edustajan ehdotukseen nimittää Afrikan sarveen EU:n erityisedustaja ensisijaisina tehtäväalueinaan Somalia sekä konfliktien ja merirosvouksen alueellinen ulottuvuus ja odottaa kiinnostuneena toimintasuunnitelmia, joilla strategisten puitteiden toteutusta tuetaan.
2. EU:n pitkäaikainen sitoutuminen Afrikan sarveen perustuu alueen geostrategiseen merkitykseen, EU:n haluun tukea Afrikan sarven kansojen hyvinvointia ja auttaa heidät pääsemään köyhyydestä ja saamaan aikaan itseään ylläpitävä talouskasvu. Alueen epävakaus on kasvava haaste paitsi sen kansojen myös muun maailman turvallisuuden kannalta. EU:n toimien jatkamisella tuetaan sekä alueellisia toimia, esimerkiksi Afrikan sarven alueen maiden yhteistyöjärjestön (IGAD) ja Afrikan unionin (AU) kautta, että kansallisia toimia, joilla pyritään pysyvään rauhaan, turvallisuuteen ja oikeuteen sekä osallistamisen, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen demokraattisiin periaatteisiin perustuvaan hyvään hallintotapaan. Strategisissa puitteissa todetaan myös, että on tarpeen suojella Euroopan kansalaisia uhkilta, joita alueen jotkin osat aiheuttavat, esimerkiksi terrorismilta, merirosvoukselta ja aseiden leviämiseltä. Strategisissa puitteissa määritellään myös useita yhteisiä haasteita, kuten ilmastonmuutos ja muuttoliike.
3. EU on yhä hyvin huolestunut humanitaarisesta kriisistä, joka koettelee useita maita Afrikan sarvessa. EU jatkaa tähän mennessä annetun tuen (yli 760 miljoonaa euroa) pohjalta neutraalilla, puolueettomalla ja riippumattomalla tavalla humanitaarisen avun antamista kärsivälle väestölle ja kehottaa kaikkia avunantajia lisäämään apua ja sen koordinointia. Neuvosto kehottaa kaikkia osapuolia huolehtimaan siitä, että humanitaariset toimijat pääsevät turvallisesti ja esteettä alueelle kansainvälisten humanitaaristen periaatteiden mukaisesti.

4. Neuvosto tähdentää, että tämänhetkisen humanitaarisen kriisin taustalla oleviin syihin on puututtava. Näitä ovat erityisesti rakenteellisista syistä johtuva puutteellinen elintarviketurva, aluetta toistuvasti vaivaava kuivuus sekä konfliktit. EU tukee edelleen alueen maita niiden lujittaessa katastrofiriskien vähentämisstrategioiden ja pitkäaikaisten kehitysyhteistyöohjelmien kautta kansallisia valmiuksiaan kuivuuteen varautumisessa sekä maatalouden, maaseudun kehittämisen ja elintarviketurvan alalla. Tämän tuen tehokkuus riippuu kuitenkin paikallisesta omistajuudesta ja alueen maiden poliittisesta sitoutumisesta rakenteellisten politiikkojen toteuttamiseen kestävän maatalouden ja karjantuotannon tukemiseksi. Tähän kuuluvat myös rajojen yli tapahtuva siirtyminen, luonnonvarojen, varsinkin vesivarojen, hallinta sekä kauppa ja alueellinen integraatio.
5. Somalian rannikon edustalla tapahtuva merirosvous vaikuttaa yhä negatiivisesti kansainväliseen meriturvallisuuteen sekä alueelliseen ja kansainväliseen taloudelliseen toimintaan. Neuvosto tukee edelleen merirosvouksen ehkäisemiseen osallistuvan EU:n merioperaation EUNAVFOR Atalantan kiitettävää toimintaa, jolla suojellaan Maailman elintarvikeohjelman ja Somaliassa toteutettavan Afrikan unionin operaation AMISOMin aluksia ja osallistutaan merirosvouksen torjuntaan ja hyökkäyksille alttiina olevien alusten suojeluun. EU vie eteenpäin työtä Somalian ja laajemmin Afrikan sarven merirosvouksen vastaisten valmiuksien parantamiseksi muun muassa lujittamalla merivoimien valmiuksia sekä syytteen asettamista ja kiinniottoa koskevia valmiuksia. EU jatkaa työskentelyä merirosvouksesta peräisin olevien rahavirtojen jäljittämiseksi. EU:n Afrikan sarven erityisedustaja on osallisena johdonmukaisen, tehokkaan ja tasapainoisen merirosvousta koskevan EU:n lähestymistavan laatimisessa, johon sisällytetään kaikki EU:n toiminnan alat.
6. Liitteessä olevissa strategisissa puitteissa esitetään tapa, jonka avulla EU jatkaa strategisen lähestymistapansa noudattamista yhteistyössä itse alueen ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa.

AFRIKAN SARVEA KOSKEVAT STRATEGISET PUITTEET¹**Tiivistelmä**

Afrikan sarven poliittinen kehitys viimeisten 50 vuoden aikana on ollut poikkeuksellisen levotonta. Euroopan unionin tavoitteena onkin tukea alueen väestöä niin, että voidaan saada aikaan pysyvämpi rauha, vakaat ja turvalliset olot, vaurautta ja vastuuvollinen hallinto.

EU:n toimet Afrikan sarvessa tukevat alueellista ja maakohtaista kehitystä, joka johtaa rauhaan, turvallisuuteen ja oikeuteen, hyvää hallintotapaa, joka perustuu osallistamiseen, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen demokraattisiin periaatteisiin, sekä sosioekonomista kehitystä, joka perustuu vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen, niin että otetaan täysin huomioon oikeudenmukaisuus, ilmastonmuutos ja kestävä toimeentulo.

EU:n intressit Afrikan sarvessa perustuvat alueen geostrategiseen merkitykseen, EU:n historiallisiin yhteyksiin alueen maiden kanssa, EU:n haluun tukea alueen kansojen hyvinvointia ja auttaa heitä pääsemään köyhyydestä ja saamaan aikaan itseään ylläpitävä talouskasvu ja siihen, että EU haluaa suojella omia kansalaisiaan uhkilta, joita alueen jotkin osat aiheuttavat, ja vastata yhteisiin haasteisiin.

Tavoitteina olevien rauhan, vakauden, turvallisuuden, vaurauden ja vastuuvollisen hallinnon aikaansaamiseksi EU

- 1) Auttaa kaikkia alueen maita kehittämään vankat ja vastuuvolliset poliittiset rakenteet, joihin kuuluvat myös siviili- ja demokraattisesti toimivat instituutiot, niin, että Afrikan sarven väestö voi ilmaista legitiimit poliittiset pyrkimyksensä ja varmistaa, että heidän perusoikeuksiaan ja -vapauksiaan kunnioitetaan;

¹ Tässä asiakirjassa Afrikan sarvella tarkoitetaan maita, jotka kuuluvat Afrikan sarven alueen maiden yhteistyöjärjestöön (IGAD): Djibouti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Somalia, Sudan, Etelä-Sudan ja Uganda.

- 2) Tekee yhteistyötä alueen maiden ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa (erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien ja Afrikan unionin kanssa) meneillään olevien konfliktien ratkaisemiseksi etenkin Somaliassa ja Sudanissa ja mahdollisten tulevien maiden välisten tai sisäisten konfliktien estämiseksi;
- 3) Huolehtii siitä, että kunnes edellä esitetty on saavutettu, alueen turvattomuus ei uhkaa muiden, sen rajojen ulkopuolella olevien turvallisuutta esimerkiksi merirosvouksen, terrorismin tai laittoman muuttoliikkeen kautta¹;
- 4) Tukee kaikkien alueen maiden ja ihmisten toteuttamia talouskasvua edistäviä toimia köyhyyden vähentämiseksi, vaurauden lisäämiseksi ja kaikista globalisaation eduista hyötymiseksi;
- 5) Tukee alueen poliittista ja taloudellista yhteistyötä ja alueellisten talousyhteisöjen asemaa myönteisten suuntausten ja kehityksen aikaansaamiseksi kansallisten rajojen yli;

EU:n alueella toteuttaman monitahoisen toiminnan johdonmukaisuuden, laadun, vaikutuksen ja näkyvyyden lisäämiseksi EU:n erityisedustaja toimii tiiviissä yhteydessä EU:n Sudanissa ja Etelä-Sudanissa toimivaan erityisedustajaan ja antaa panoksensa EU:n alueelliseen lähestymistapaan, joka liittyy Afrikan sarven toisiinsa liittyviin haasteisiin.

Strategisissa puitteissa ehdotetaan useita tapoja, joiden avulla EU voi soveltaa tätä strategista lähestymistapaa toimien kumppanuudessa itse alueen ja keskeisten kumppanien kanssa. Siinä määritellään toiminta-aloja, mutta komissio, neuvosto ja jäsenvaltiot päättävät myöhemmin tietyistä alastrategioiden ja toimintasuunnitelmien muodossa olevista toimista.

Korkea edustaja ja Euroopan ulkosuhdehallinto, EU:n erityisedustaja, EU:n edustustot alueella, Euroopan komissio ja jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä näiden puitteiden täytäntöön panemiseksi.

¹ Erityistä huomiota on kiinnitettävä Jemeniin, joka sijaitsee Afrikan sarven lähellä.

1. Tausta ja haasteet

Afrikan sarvi on hyvin monimuotoinen alue. Monia sen maista ovat koetelleet tai koettelevat parhaillaan väkivaltaiset kansalliset konfliktit, joiden vaikutukset kohdistuvat suoraan sekä politiikkaan että yhteiskuntaan. Alueen monimuotoisuudesta huolimatta sen ongelmat liittyvät läheisesti toisiinsa – se, mitä tapahtuu yhdessä maassa, voi vaikuttaa syvästi muihin, ja ongelmat voidaan usein ratkaista vain muiden väliintulolla. Tämän vuoksi aluetta on viisainta käsitellä kokonaisuutena.

EU toteaa, että tehostakseen tulevia toimiaan sen on noudatettava kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolla puututaan jäljempänä hahmoteltuihin, alueen toisiinsa liittyviin haasteisiin. Tämän lähestymistavan kautta EU kiinnittää erityistä huomiota konfliktien perimmäisiin syihin ja laukaiseviin tekijöihin sekä hitaaseen kehitykseen.

Vastuuton hallinto ja/tai korruptio yhdistettyinä yhteiskunnallisiin jännitteisiin tai epäkohtiin on heijastunut väkivaltaisuuksina joissakin osissa Afrikan sarvea. Muualla oikeusvaltion puute tai hallinnollinen tyhjiö ovat saaneet aikaan esimerkiksi sen, että merirosvous ja terrorismi kukoistavat Somaliassa, ja aseelliset ryhmät, kuten LRA (Herran vastarinta-armeija, Lord's Resistance Army), ovat saaneet jalansijaa kaukaisilla raja-alueilla. Viimeksi mainitun kaltaiset tapahtumat vaikuttavat paikallisväestöön, kun taas ensiksi mainitut ilmiöt ovat nyt saavuttaneet sellaiset mittasuhteet, että kansainvälisen turvallisuus ja EU:n jäsenvaltioiden intressit ovat suoraan uhattuina.

Valtioiden välinen kilpailu, joka liittyy usein kiistanalaisiin rajoihin, vesivarojen käyttöön tai henkilöiden pakkosiirtoihin, voivat myös aiheuttaa konflikteja valtioiden välillä ja niiden sisällä. Etiopian ja Eritrean välinen paikoilleen jähmettynyt rajakiista on erityisen merkityksellinen, sillä se on vaikuttanut alueelliseen politiikkaan muun muassa välikäsien kautta tapahtuneiden väliintulojen muodossa Somalian konfliktissa.

¹ Tässä asiakirjassa Afrikan sarvella tarkoitetaan maita, jotka kuuluvat Afrikan sarven alueen maiden yhteistyöjärjestöön (IGAD): Djibouti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Somalia, Sudan, Etelä-Sudan ja Uganda.

Jatkuva köyhyys, joka johtuu usein konflikteista, tuhoaa vakauden, jota talouskasvu ja investoinnit tarvitsevat, ja on vienyt monilta alueen ihmisiltä toivon heidän ansaitsemastaan paremmasta tulevaisuudesta.

Ilmastonmuutos asettaa lisähaasteen kaikille alueen maille. Se lisää vähäisiin resursseihin kohdistuvia paineita, joita väestönkasvu jo on aiheuttanut, ja Afrikan sarven mailla on hyvin vähän mahdollisuuksia suoraan vaikuttaa ilmastonmuutokseen. Valtavien ihmismäärien toimeentulo on uhattuna Afrikan sarvea koettelevan äärimmäisen köyhyyden ja puutteellisen elintarviketurvan vuoksi, ja tilanne on pahentunut oikullisten sateiden ja satojen vuoksi, jotka johtuvat sekä ilmastonmuutoksen vaikutuksista että riittämättömistä poliittisista toimista.

Muuttoliike, joka johtuu resurssien niukkenemisestä, korkean syntyvyyden aiheuttamista, yhä kasvavista väestöpaineista ja pakolaisvirroista, joita poliittiset levottomuudet aiheuttavat, sekä perinteisestä paimentolaisuudesta nykyaikaisten rajojen yli, on haaste, joka tuntuu vahvasti niin alueella kuin sen ulkopuolellakin.

Pienaseiden leviäminen, joka johtuu alueella ja sen ulkopuolella riehuvista konflikteista, tekee resursseja (kuten karjaa) koskevista kiistoista aiempaa väkivaltaisempia ja vaikeampia ratkaista rauhanomaisin keinoin.

Alueella ei ole riittävän tehokasta alueellista organisaatiota, joka pystyisi toimimaan välittäjänä kiistoissa ja edistämään yhteistyötä. Afrikan rauhan ja turvallisuuden rakenteiden kulmakivi IGAD on pikkuhiljaa lisännyt valmiuksiaan, mutta sen on jatkettava sihteeristönsä valmiuksien kehittämistä poliittisten ongelmien ja alueellisten konfliktien ratkaisemiseksi.

Näistä haasteista on ollut tuloksena pysyvä epävakaus alueen joissakin osissa, erityisesti Somaliassa, mutta myös Sudanissa, Etelä-Sudanissa ja muiden valtioiden joissakin osissa. Kuten muuallakin Afrikassa, tämä on näkynyt heikkoina tai tehottomina valtiollisina instituutioina, oikeusvaltion puuttumisena tai sen heikkoutena, mikä on tehnyt järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja aseistautuneiden ryhmien torjunnasta vaikeaa. Jatkuvista konflikteista ja köyhyydestä seurauksena oleva nuorten työllistymismahdollisuuksien puute voi johtaa radikalisoitumiseen tai sellaisten poliittisten voimien nousuun, jotka keksivät syyttää sisäisistä kärsimyksistä ulkoisia kohteita. Tai tämä voi johtaa yksinkertaisesti rikolliseen toimintaan, kuten merirosvoukseen, sellaisessa mittakaavassa, että se uhkaa paitsi alueen myös maailman taloudellista toimintaa.

Naapurimaiden hätkähdyttävät kokemukset Pohjois-Afrikassa ja Arabian niemimaalla osoittavat sen, että tarvitaan laillinen oppositio, jonka avulla erilaiset poliittiset näkemykset voidaan ilmaista ja mielipide-erot ratkaista. Näillä tapahtumilla voi olla poliittista vaikutusta itse Afrikan sarven alueeseen tai alueelliseen yhteistyöhön. EU aikoo tukea rauhanomaisia ja vauraita suhteita, jotka hyödyttävät Afrikan sarven maita laajemminkin tarkasteltuna. Kuten tästä analyysistä käy ilmi, kehityshaasteet liittyvät läheisesti turvallisuushaasteisiin ja siihen, että löydetään poliittinen rakenne, joka on sekä vakaa että edustava. Olosuhteet on otettava huomioon. Ottaen huomioon EU:n toiminnan laajuuden alueella niin kehitysavun, kaupan kuin ihmisten välisten suhteiden muodossa EU aikoo huolehtia eri toimintapolitiikkojensa osa-alueiden jatkuvuudesta ja johdonmukaisuudesta sitoutumalla asiaan entistä tehokkaammin. Paikalla vallitseva epävakaa tilanne vaatii joustavuutta ja kykyä mukauttaa EU:n lähestymistapaa ja välineitä nopeasti.

2. EU:n toiminta

EU on alueella aktiivinen monella tavoin. Sen toiminta keskittyy seuraaviin viiteen pääalaan: kehityskumppanuus, poliittinen vuoropuhelu, kriiseihin puuttuminen, kriisinhallinta ja kauppasuhteet.

EU:n suhteiden institutionaalisen perustana useimpien alueen maiden kanssa on **Cotonoun sopimus**. Siinä määrätään

- a) kehityskumppanuudesta, jota rahoitetaan yksittäisten maiden Euroopan kehitysrahastosta (EKR) saamien kansallisten ja alueellisten avustusten muodossa. 10. Euroopan kehitysrahasto, jota toteutetaan parhaillaan, myöntää yhteensä 2 miljardia euroa kahdenvälisenä tukena Afrikan sarven maille¹ ja 645 miljoonaa euroa neljälle alueelliselle organisaatiolle, mm. IGADille², alueellisia hankkeita varten. Maaohjelmat neuvotellaan kunkin maan kanssa ja niihin sisältyy tuki maaseudun kehittämiseksi ja maataloudelle, infrastruktuureille, hallinnolle, koulutukselle, muille kuin valtiollisille toimijoille, kaupalle, yksityisen sektorin kehitykselle ja makrotaloudelliselle tuelle. Täytäntöönpanoon liittyviä haasteita ovat hallintokysymykset (esim. korruptio), avun vastaanottamiskykyyn liittyvät vaikeudet, jotka liittyvät varojen yhteishallintaan, valtion hauraus ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan liittyvät vaikeudet.
- b) poliittisesta vuoropuhelusta ei vain Afrikan sarven maiden kanssa, vaan myös alueen (IGAD) kanssa.

EU:n antama kehitysapu on ollut tiiviisti sidoksissa vuosittain asetettuihin, ja sitä on toteutettu avun tuloksellisuutta koskevien, vuoden 2005 Pariisin julistuksessa hyväksytyjen säännösten ja Accran toimintasuunnitelman (2008) mukaisesti.

IGAD-maiden ja EU:n välisiä **kauppasuhteita** hallinnoidaan pääosin yleisen tullietuusjärjestelmän "Kaikki paitsi aseet" -säännösten avulla, joiden mukaan lähes kaikki tuotteet vähiten kehittyneistä maista (lukuun ottamatta Keniaa) voidaan tuoda EU:n markkinoille tulleitta. EU neuvottelee talouskumppanuussopimuksista IGAD-maiden³ kanssa Itä-Afrikan yhteisön ja itäisen ja eteläisen Afrikan⁴ kautta.

¹ Sudan ei saa rahoitusta 10. EKR:stä, mutta se saa 150 miljoonaa euroa vapautuneista 9. EKR:n varoista (neuvoston päätös 2010/406/EU, annettu 12.7.2010). Somalia ei ole allekirjoittanut Cotonoun sopimusta, mutta se saa rahoitusta 10. EKR:stä niin, että Euroopan komissio toimii maan puolesta kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjänä.

² Muut ovat Itäisen ja eteläisen Afrikan yhteismarkkinat COMESA, Itä-Afrikan yhteisö ja Intian valtameren komissio IOC.

³ Somaliaa lukuun ottamatta.

⁴ Kenia ja Uganda ovat jäseniä.

Poliittisesta vuoropuhelusta määrätään Cotonoun sopimuksen 8 artiklassa, mutta EU:n poliittinen vuoropuhelu Afrikan sarven maiden kanssa menee virallista vuoropuhelua pidemmälle, kuten muualla sopimuksessa todetaan. EU on Somaliassa ohjannut päättäväisesti Somalimaan aluetta kohti vakaampaa demokraattista prosessia, kun taas eteläisessä Keski-Somaliassa EU:lla on ollut keskeinen rooli kannustettaessa aluetta kohti perustuslaillista järjestystä. EU on säännöllisesti tukenut Afrikan sarven maiden vaaliprosessia vaalikomissioiden ja vaalitarkkailuvaltuuskuntien kautta sekä antamalla teknistä ja koulutusapua valtion institutionaaliselle kehitykselle, kuten tuomioistuimille, oikeuslaitokselle, hallinnolle, rahoitushallinnolle ja hallitukselle. Tarve tukea oikeusvaltiota, joka on yhteisen Afrikka–EU-strategian pitkän aikavälin tavoite, on keskeinen tekijä alueen kanssa käytävässä poliittisessa vuoropuhelussa, ja tämä tukee myös sen tunnustamista Cotonoun sopimuksessa, että Kansainvälinen rikostuomioistuin on olennainen osa kansainvälistä rauhan ja oikeuden rakentamista koskevaa kehystä. EU uskoo lujasti, että ICC:llä on olennainen tehtävä edistettäessä konfliktitilanteissa noudatettavien kansainvälisten käyttäytymisnormien käyttöä ja keskeinen asema kannustettaessa välttämään konflikteja.

Humanitaarisen toiminnan alalla EU antaa tarveharkintaista humanitaarista apua kuivuudesta ja konflikteista kärsiville, myös siirtymään joutuneille henkilöille ja pakolaisille, täysin humanitaaristen neutraalius-, puolueettomuus- ja riippumattomuusperiaatteiden mukaisesti. Alueelle annettavan humanitaarisen avun määrä on tällä hetkellä kokonaisuudessaan yli 760 miljoonaa euroa.

Kriisitoiminta ja kriisinhallinta ovat olleet nopeimmin kasvava EU:n toiminnan ala. Niitä ohjataan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja vakautusvälineen kautta esimerkiksi neuvotteluihin, välitystoimin, oikeusvaltiota lujittamalla, tukemalla suoraan kansanäänestyksiä, rauhasta koituvien etujen edistämällä ja tukemalla alueellisten talousyhteisöjen omaa kriisitoimintaa ja hallinnointivalmiuksia Afrikan rauhan ja turvallisuuden rakenteiden toimivuuden vuoksi.

Näin on Somalian kohdalla tällä hetkellä. ECHOn humanitaarisen tuen lisäksi EU antaa rahoitusta siirtymäkauden liittovaltioelimille YK:n ja kansalaisyhteiskunnan hallinnoiman hallintosektorin yhteistyötoimien kautta, Afrikan unionin operaatiolle (AMISOM) Afrikan rauhanrahaston kautta ja toteuttaa kahta YUTP:n sotilaallista tointia: merioperaatio Atalantaa, jolla osallistutaan merirosvouksen hillitsemiseen Länsi-Intian valtamerellä, ja EU:n koulutusoperaatiota (EUTM Somalia) Ugandassa, jolla tuetaan Somalian kansallisten turvallisuusjoukkojen koulutusta yhteistyössä Ugandan ja Yhdysvaltojen kanssa.

Sudanissa ja Etelä-Sudanissa EU on antanut apua konfliktin vaikutusten lieventämiseen sekä tukenut poliittista prosessia, jonka avulla saatiin aikaan kokonaisvaltainen rauhansopimus. EU:n erityisedustaja Sudanissa ja Etelä-Sudanissa on erityisesti työskennellyt kokonaisvaltaisen rauhansopimuksen täytäntöönpanemiseksi ja rauhanomaisen ratkaisun aikaansaamiseksi Darfurin kriisiin. EU on antanut rahoitustukea Afrikan rauhanrahaston kautta AU:n sotilasoperaatiolle Sudanissa (AMIS), ja se on myös osallistunut turvallisuuden ja vakauden edistämiseen Darfurissa YUTP-operaationsa EUFOR Tchad/RCA kautta¹. Etelä-Sudanin itsenäistyttyä EU on antanut käyttöön resurssejaan yhteisesti ja yhteistyössä muiden keskeisten avunantajien kanssa sen varmistamiseksi, että kansainvälinen tuki on niin johdonmukaista ja tehokasta kuin mahdollista uuden valtion tukemiseksi.

Täydentääkseen ja tukeakseen **merirosvouksen vastaisia** operaatioita EU on sopinut Atalanta-operaation yhteydessä kiinniotettujen epäiltyjen siirrosta kolmansien maiden kanssa (Kenia, Seychellit ja 16.7.2011 alkaen Mauritius). EU antaa vakautusvälineensä kautta tukea syytteen asettamiselle, tuomioistuimille, poliisille ja vankilalaitokselle näissä kolmessa maassa. Korkea edustaja on pyrkinyt edistämään omistajuutta ja oikeudenmukaista taakanjakoa alueen kanssa, ja hänen roolinsa oli keskeinen neuvoteltaessa itäisen ja eteläisen Afrikan ja Intian valtameren alueen alueellisesta strategiasta meriturvallisuuden parantamiseksi ja merirosvouksen torjumiseksi. Strategia hyväksyttiin Mauritiuksella lokakuussa 2010. Meriturvallisuutta tuetaan myös EKR:stä.

Terrorismin torjunnan alalla EU on käynyt aktiivista vuoropuhelua keskeisten kumppanien kanssa ja osallistunut monenvälisen maailmanlaajuisen terrorismin vastaisen foorumin perustamiseen, johon sisältyy myös Afrikan sarvea käsittelevä työryhmä².

¹ Operaatio toteutettiin tammikuun 2008 ja maaliskuun 2009 välisenä aikana Itä-Tšadissa ja Keski-Afrikan tasavallan koillisosassa.

² EU toimii tämän työryhmän yhtenä puheenjohtajana.

Yhteistyötä Afrikan sarven maiden kanssa **ilmastonmuutoksen** haitallisten vaikutusten torjumiseksi on tehty yhteisen Afrikka–EU-strategian puitteissa (kumppanuus 6) jatkuvan poliittisen vuoropuhelun ja konkreettisista sopeutus- ja hillitsemistoimista käytävän tiedonvaihdon kautta.

Muuttoliikkeen osalta EU tukee YK:n pakolaisvaltuutetun (UNHCR) alueellista suojeleohjelmaa Keniassa, Djiboutissa ja Jemenissä. Alueellisella suojeleohjelmalla pyritään tehostamaan pakolaisasemaa ja turvapaikkaa hakeville annettavaa apua sekä edistämään rajaturvallisuutta ja suojautumaan salakuljetukselta. EU antaa merkittävää tukea myös Keniassa sijaitsevalla maailman suurimmalla pakolaisleirillä, Dadaabissa¹. EU käy myös vuoropuhelua alueen kanssa tehostaakseen muuttoliikettä koskevaa yhteistyötä Cotonoun sopimuksen 13 artiklan puitteissa.

EU on käynnistänyt Afrikan sarvea koskevan aloitteen vuonna 2007 edistääkseen **alueellista yhteistyötä** auttamalla alueen maita työskentelemään yhdessä, jotta ne voisivat yhdessä puuttua yhteisiin kehityshaasteisiinsa, jotka ovat monien konfliktien taustalla. Ensimmäisessä vaiheessa aloite sisältää energia- ja liikenneinfrastruktuurien yhteenliittämistä koskevat ohjelmat sekä vesiresurssien hallinnan.

Perustaen toimintansa tälle ja hyödyntäen Lissabonin sopimuksen voimaantulon tarjoamia mahdollisuuksia eli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan nimittämistä ja Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamista EU pyrkii sekä olemaan näkyvämpi että tehostamaan toimiaan kattavan lähestymistavan kautta, jossa EU:n toimintapoliittiset alat yhdistyvät.

¹ Tällä hetkellä 440 000 pakolaista.

3. Tulevat toimet

EU pyrkii siihen, että sen toiminta Afrikan sarvessa tehostuisi sen välineiden johdonmukaisen ja toisiaan tukevan käytön avulla, tehostamalla sen politiikan koordinointia ja kohdentamalla toimet selkeämmin taustalla oleviin haasteisiin alueella. Vuoden 2003 Euroopan turvallisuusstrategian yleisten tavoitteiden ja sen täytäntöönpanokertomuksen, yhteisen EU–Afrikka-strategian kahdeksan kumppanuuden ja vuonna 2009 hyväksytyn Afrikan sarvea koskevan EU:n politiikan viitoittama EU:n vastaus perustuu alueellisen vastuunottamisen ja keskinäisen vastuun periaatteisiin ja periaatteeseen, jonka mukaan tuetaan rauhanomaista rinnakkaineloa, konfliktinestoa ja konfliktinratkaisua ja taloudellista yhdentymistä koskevasta alueellisesta yhteistyöstä koituvaa lisäarvoa maakohtaisen kasvun aikaansaamiseksi.

EU käyttää tulevien toimien täytäntöönpanossa keinovalikoimaansa: kehitysyhteistyö Euroopan kehitysrahaston (EKR) kautta ja jäsenvaltioiden kahdenvälisillä ohjelmilla, tarvittaessa yhteisellä ohjelmoinnilla Afrikan sarven maissa, asiaankuuluvien EU:n budjettikohtien, kaupan välineiden, konfliktineston ja kriisitoiminnan avulla, mukaan lukien YTPP, diplomatia, EU:n erityisedustajat, yhteistyö ja vuoropuhelu Cotonoun sopimuksen nojalla. EU:n Afrikan sarven erityisedustaja osaltaan edistää EU:n alueella suorittamien toimien johdonmukaisuuden, laadun, vaikutuksen ja näkyvyyden parantamista ja työskentelee tiiviissä yhteistyössä EU:n Sudanin ja Etelä-Sudanin erityisedustajan kanssa samoin kuin alueellisten ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa sellaisissa asioissa, joilla on laajempaa alueellista vaikutusta.

EU jatkaa humanitaarisen avun tarjoamista huono-osaisimmalle väestölle humanitaaristen periaatteiden mukaisesti.

Ottaen huomioon Euroopassa asuvan laajan Afrikan sarvesta muuttaneiden yhteisön, sen huomattavan taloudellisen merkityksen alueelle suuntautuvien pääomavirtojen kannalta, mutta myös sen sosiaalipoliittiset yhteydet alueeseen EU pyrkii osallistamaan maastamuuttajien yhteisön mahdollisuuksien mukaan, mahdollisena positiivisena voimavarana tavoitteidensa saavuttamiseen.

EU tiedostaa, että on olemassa riskitekijöitä, jotka voivat vaikuttaa sen tulevaan toimintaan tai jopa estää sen tavoitteiden saavuttamisen ja joista mainittakoon uusi konflikti, kuivuus ja humanitaarinen katastrofi ja hallinnon heikkeneminen.

EU aikoo työskennellä seuraavilla aloilla toisiinsa liittyviin haasteisiin vastaamiseksi ja Afrikan sarven rauhaa, turvallisuutta, kehitystä ja vastuullista hallitusta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi:

1) Demokraattiset ja vastuulliset valtiorakenteet

Ihmisten turvallisuutta ja voimaantumista lisäävien demokraattisten prosessien ja instituutioiden kehittämistä tuetaan seuraavasti:

- edistetään perustuslaillisten normien, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon kunnioittamista tekemällä yhteistyötä ja käymällä vuoropuhelua Afrikan sarven kumppaneiden kanssa;
- tuetaan turvallisuusalan uudistusta ja vastuullisten turvallisuusalan laitosten siviilivalvontaa suorittavien elinten perustamista Afrikan sarven maissa;
- pannaan alueella täytäntöön EU:n ihmisoikeuspolitiikka;
- seurataan vaalitarkkailuvaltuuskunnan suositusten jatkotoimia ja annetaan tarvittaessa tukea niiden täytäntöönpanolle;
- laaditaan ja tarkastellaan säännöllisesti uudelleen maakohtaisten strategioiden hallintotapaa koskevia toimintasuunnitelmia, jotka tukevat Cotonoun kumppanuussopimuksen olennaisia kohtia;
- torjutaan korruptiota tukemalla julkisen varainhoidon uudistuksia;
- vahvistetaan poliittista vuoropuhelua maa- ja alueellisella tasolla ja otetaan edelleen esille ihmisoikeuskysymyksiä, mukaan lukien aina tarvittaessa laittomat teloitukset, mielivaltaiset pidättämiset ja vangitsemiset ja rankaisemattomuuden torjunta;
- tuetaan sellaista riippumatonta kansalaisyhteiskuntaa, joka pystyy julistamaan sosiaalisia toimintaohjelmia.

2) Rauha, turvallisuus, konfliktinesto ja konfliktinratkaisu

Alueen turvattomuus ja rauhaan kohdistuvat uhat, jotka johtuvat Somalian väkivaltaisesta konfliktista, Sudanin osissa, mukaan lukien Darfur, ja Etelä-Sudanissa vallinneesta konfliktista, ja piilevästä konfliktista maiden, esimerkiksi Etiopian ja Eritrean, välillä tai jopa maiden *sisällä* usein rankaisemattomuuden kulttuurin tai etnisen, klaanien välisten tai alueellisten epäkohtien ja/tai valtaantumisen johdosta edellyttävät seuraavaa:

- työskennellään itse alueen kanssa ja kansainvälisten kumppanien kanssa konfliktin taustalla olevien syiden ratkaisemiseksi;
- tuetaan paikallisia, alueellisia tai kansainvälisiä välityspyrkimyksiä meneillään olevien konfliktien ratkaisemiseksi erityisesti Somaliassa ja Sudanissa;

- avustetaan Somalian ja Etelä-Sudanin turvallisuusrakenteen perustamisessa;
- jatketaan tukea Djiboutin rauhansopimuksen täytäntöönpanolle ja sen siirtymäkauden jälkeisille järjestelyille, mukaan lukien Somalian johtohenkilöiden Mogadishussa syyskuussa 2011 hyväksymän etenemissuunnitelman täytäntöönpano, laillisten, edustavien ja uskottavien instituutioiden perustamiseksi Somaliaan;
- työskennellään kumppanien kanssa rauhanomaisten hyvien naapuruussuhteiden luomiseksi AU:n *rajaohjelman* tukemiseksi;
- edistetään Etiopian ja Eritrean välistä yhteistyötä ja tuetaan Algerin sopimuksen täysimääräistä täytäntöönpanoa;
- tarkkaillaan erityisesti Somaliaan, Sudaniin ja Etelä-Sudaniin suuntautuvaa aseiden salakuljetusta alueella ja tuetaan vuonna 2002 hyväksytyn YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman mukaista Eritreaa ja Somaliata koskevaa YK:n asevientikiellon tarkkailijaryhmää;
- torjutaan pienaseiden keskittymistä tukemalla Nairobissa toimivaa alueellista pienasekeskusta ja edistetään rajatylittäviä paimentolaisheimoja koskevia *koordinoituja* asevalvonta- ja aseiden hallintaohjelmia;
- edistetään etnisten ryhmien välistä ymmärtämystä ja/tai sovintoa;
- torjutaan rankaisemattomuutta tukemalla siirtymäkauden oikeuslaitoksia ja kansalaisjärjestöjä;
- edistetään naisten osallistumista rauhanprosesseihin ja välityspyrkimyksiin, osallistutaan naisia, rauhaa ja turvallisuutta koskevan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 ja konflikteihin liittyvää seksuaalista väkivaltaa koskevan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1820 täytäntöönpanoon

3) *Alueen turvattomuudesta johtuvien vaikutusten lieventäminen*

Merirosvouksen ja muiden järjestäytyneen rikollisuuden muotojen (esim. ihmissalakuljetus, aseiden ja huumausaineiden laiton kauppa) ja terrorismin mutta myös laittoman siirtolaisuuden haitallisten vaikutusten torjuminen kaikilla asiaankuuluvilla välineillä edellyttää seuraavaa:

- tuki Djiboutin käytännösääntöjen täytäntöönpanolle;
- aktiivinen tuki merenkulun ja oikeuslaitoksen alueellisten valmiuksien kehittämiseksi;
- alueellinen sitoutuminen ja koordinointi Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) kanssa itäisen ja eteläisen Afrikan ja Intian valtameren alueen merirosvouksen torjumista koskevan strategian ja toimintaohjelman toteuttamiseksi;
- siirtosopimusten tekeminen niiden kolmansien maiden kanssa, jotka ovat valmiita hyväksymään Atalanta-operaatiossa kiinniotettujen merirosvouksesta epäiltyjen siirtämisen;
- osallistuminen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1976 täytäntöönpanoon, erityisesti pysyvän ratkaisun löytämiseksi merirosvouksesta epäiltyjen oikeudelliseen kohteluun ja merirosvouksen tuotoista peräisin olevien rahoitusvirtojen tutkimiseksi, mikä johtaa merirosvoukseen yllyttäjien selville saamiseen;
- koordinointi kumppanien kanssa maailmanlaajuisen terrorisminvastaisen foorumin puitteissa valmiuksien kehittämistoimenpiteiden osalta ja Somaliassa ja Jemenissä toteutettavan radikalisoitumisen torjunnan osalta sekä Keniassa ja Ugandassa toteutettavien alueellisten terrorismintorjuntatoimenpiteiden osalta (lainvalvonta, oikeusvaltio, rikosoikeus, radikalisoitumisen torjunta ja terrorismin rahoitus); yhteyden luominen EU:n turvallisuuteen liittyvien ulkoisten ja sisäisten näkökohtien välille pyrkimyksenä panna täytäntöön EU:n sisäisen turvallisuuden strategia, maailmanlaajuisen turvallisuuden eteenpäin vieminen ja YK:n maailmanlaajuisen terrorisminvastaisen strategian edistäminen.

4) *Köyhyyden torjunta, talouskasvu ja vauraus*

Parempien, avointen ja vastuullisten instituutioiden tukeminen ja soveltuvien politiikkojen täytäntöönpano voi hyödyttää Afrikan sarven väestöä seuraavin keinoin:

- virtaviivaistetaan komission hallinnoima ja jäsenvaltioiden maatasolla suorittama avun ohjelmointi;
- edistetään vaihtoehtoisia toimeentulomuotoja työpaikkojen luomisen ja koulutuksen avulla (mukaan lukien pitkäaikaiset pakolaiset);
- parannetaan selviytymiskykyä katastrofitilanteissa, nivelletään hätäapu, kunnostustoimet ja kehitysyhteistyö pitkällä aikavälillä;
- otetaan ilmastonmuutos osaksi kehitysstrategioita sopeutumista tukevilla aloilla – apu ja tekninen yhteistyö elintarviketurvan alalla, kuivuuteen varautumisen ja vesitalouden alalla, paimentolaiselinkeinon edistäminen aavikkoalueilla, kuivuutta kestävien ja runsassatoisten viljelykasvien ja runsastuottoisten kotieläinten kehittämistä koskeva tutkimus, tuki asianmukaisille uusiutuvan energian lähteille;

- otetaan käyttöön uusia rahoitus- ja tulolähteitä (esim. verotulojärjestelmät) ja hyödynnetään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia;
- tuetaan televiestintää ja tietotekniikkaa; vahvistetaan kaupallisia valmiuksia ja hyödynnetään kauppaa yleisten kehitystavoitteiden edistämiseksi.

5) *Alueellinen yhteistyö*

Sellainen yhteistyötä edistävä ympäristö, joka voi hyötyä yhtä lailla nykyisestä epävirallisesta rajojen ylittämisestä kuin etnisistä ja kulttuurisista yhtäläisyyksistä, on alueellisella tasolla ehkäisevän diplomatian tärkeä näkökohta. EU pyrkii edistämään alueellista yhdentymistä ja alueen yhdentymistä globaaliin talouteen sekä sitä, että alueellisen yhteistyön avulla puututaan yleisiin kehitystä haittaaviin rajoituksiin, ja se aikoo

- koordinoita sekä kansallisia että alueellisia vuoropuheluita Afrikan sarven maiden välillä, niin että ne vahvistavat toisiaan ;
- työskennellä IGADin, Itäisen ja eteläisen Afrikan yhteismarkkinoiden (COMESA)¹ ja Itä-Afrikan yhteisön kanssa edistääkseen niiden aloitetta, joka koskee kolmenvälistä poliittista ja kaupallista yhdentymisprosessia eteläisen Afrikan kehitysyhteisön (SADC) kanssa, ja tukea alueellista yhdentymistä ja kasvua talouskumppanuussopimusten avulla;
- lujittaa alueellisten talousyhteisöjen institutionaalista yhteyttä AU:n sekä Itäisen Afrikan valmiusjoukkojen koordinoitumekanismin kanssa yhteistyön tekemiseksi rauhan ja turvallisuuden alalla;
- toimia Afrikan sarvea koskevan aloitteen yhteenliitettävyysohjelmien (esim. Berberan käytävä) toteuttamiseksi järjestettävän avunantajien ja sijoittajien konferenssin yhtenä järjestäjänä;
- pyrkiä Afrikan sarvea koskevan aloitteen laajentamiseen muille rajatylittävän yhteistyön aloille (esim. ulottamaan IGADin varhaisvaroitusjärjestelmän rajatylittävien paimentolaiskonfliktien lisäksi terrorismin ja salakuljetuksen torjuntaan);
- hyödyntää Afrikan sarvea koskevan aloitteen alueellista vesifoorumia edistääkseen Niilin vesivarojen hoitoa koskevaa yhteistyötä sekä edistääkseen Niilin rantavaltioiden vesivoimainvestointeja ja kastelua koskevaa yhteistyötä;
- jatkaa IGADin sihteeristön avustamista sen edistäessä alueellista yhdentymistä ja kehitystä.

¹ Somaliaa lukuun ottamatta kaikki Afrikan sarven maat ovat COMESAn jäseniä.

4. Kumppanuudet

EU pyrkii tätä aluetta koskeviin tavoitteisiinsa vahvistamalla useita nykyisiä kumppanuuksia sekä luomalla uusia kumppanuuksia

- alueen maiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa – nojautuen Cotonoun sopimukseen, kauppaan, YUTP:hen ja välityspyrkimyksiin, omavastuullisuuteen, alueella tapahtuvien prosessien ja kehityksen ymmärtämisen ja kestävyuden parantamiseen – ja lisäksi myös Arabian niemimaan maiden kanssa, erityisesti Jemenin, jonka läheisyys ja historialliset yhteydet Afrikan sarveen johtavat tapahtumien ja haasteiden leviämiseen Bab-el-Mandebin salmen yli;
- kolmansien maiden kanssa valmiuksien kehittämiseksi oikeusvaltioperiaatteen, rikosoikeuden, radikalisoitumisen torjunnan, terrorismin alueellisen rahoituksen ja konfliktinratkaisun alalla;
- alueellisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa, erityisesti AU:n ja YK:n, mutta myös COMESAn, Itä-Afrikan yhteisön ja IGADin kanssa alueellisen yhteistyön alalla, esim. kaupan, konfliktineston ja muiden yhteistä huolta aiheuttavien kysymysten osalta; Niilin altaan aloitteen sihteeristön kanssa resurssien hallinnan alalla ja Arabiliiton¹ kanssa; Maailmanpankin, Kansainvälisen valuuttarahaston sekä Afrikan kehityspankin ja kansalaisjärjestöjen kanssa kehitys- ja rauhanrakentamiskysymysten alalla; IMOn, YK:n huume- ja rikosjärjestön (UNODC), Kansainvälisen rikospoliisijärjestön (INTERPOL), Euroopan poliisiviraston (EUROPOL), Somalian rannikon edustalla tapahtuvaa merirosvousta käsittelevän YK:n kontaktiryhmän ja tarvittaessa Naton kanssa merirosvouksen torjuntaa ja oikeusvaltiota koskevan yhteistyön alalla.

5. Seuranta ja jatkotoimet

Asiaankuuluvien neuvoston elinten olisi tarkasteltava säännöllisesti strategisten puitteidemme täytäntöönpanoa. Tarkastelu aloitetaan vuoden kuluttua strategisten puitteiden hyväksymisestä poliittisten ja turvallisuusasioiden komitealle toimitettavan raportin muodossa.

¹ Djibouti, Somalia ja Sudan ovat Arabiliiton jäseniä.