



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.4.2001
KOM(2001) 211 lopullinen

.

KOMISSION TIEDONANTO

konfliktien ehkäisemisestä

KOMISSION TIEDONANTO

konfliktien ehkäisemisestä

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto	6
1. Vakauden luominen.....	8
A. EU:n rooli yhdentymisen edistämisessä	8
<u>Unioni ja sen naapurit</u>	8
<u>Alueellisen yhteistyön vahvistaminen laajemmassa mittakaavassa</u>	9
<u>Kauppasuhteiden luominen</u>	9
B. Konfliktien ehkäisemisen sisällyttäminen osaksi kaikkia yhteistyöohjelmia.....	10
<u>Kokonaisvaltainen lähestymistapa.....</u>	11
<u>Maakohtaisten strategia-asiakirjojen merkitys</u>	12
<u>Makrotaloudellinen ympäristö.....</u>	13
<u>Demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja kansalaisyhteiskunnan tukeminen</u>	14
<u>Turvallisuussektorin uudistaminen</u>	15
<u>Erityiset konfliktien jälkeiset toimenpiteet.....</u>	16
C. Tehokkaampi puuttuminen monialaisiin kysymyksiin.....	17
<u>Huumausaineet</u>	17
<u>Pienaseet</u>	18
<u>Luonnonvarojen hallinta ja hyödyntäminen</u>	19
<u>Ympäristön tilan heikkeneminen</u>	20
<u>Tarttuvien tautien leviäminen</u>	20
<u>Väestöliikkeet ja ihmisten salakuljetus</u>	21
<u>Yksityisen sektorin rooli epävakailta alueilla.....</u>	21
2. Nopea reagoiminen orastaviin konflikteihin.....	22
A. Yhteisön välineiden optimointi.....	23
B. Yhteisön nopean reaktion varmistaminen.....	23
C. Poliittiset ja diplomaattiset välineet	24
<u>Poliittinen vuoropuhelu</u>	24

<u>EU:n erityisedustajat</u>	25
D. Pakotteiden käyttäminen.....	25
E. EU:n kriisinhallintakoneiston mukauttaminen.....	26
3. Konfliktien ehkäisemiseksi tehtävän kansainvälisen yhteistyön tehostaminen.....	27
A. Yhteistyö muiden maiden kanssa	27
B. Yhteistyö kansainvälisten järjestöjen kanssa	28
<u>Yhteistyö Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa.....</u>	28
<u>Yhteistyö Bretton Woodsin toimielinten kanssa</u>	29
<u>Yhteistyö ETYJ:n ja Euroopan neuvoston kanssa</u>	30
<u>Yhteistyö muiden kanssa.....</u>	30
C. Yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa.....	30
Päätelmät	31
Liite	33

TIIVISTELMÄ

Konfliktien syiden jatkuva lisääntyminen edellyttää uudenlaista kansainvälistä yhteistyötä ja monenvälistä toimintaa. Euroopan unioni itsessään edustaa jatkuvaa pyrkimystä rauhaan ja vaurauteen, ja sillä on merkittävä asema maailmanlaajuisissa ponnistuksissa konfliktien ehkäisemiseksi. Tätä varten sillä on käytettävissään monenlaisia pitkän ja lyhyen aikavälin toimintakeinoja.

EU pyrkii luomaan vakautta sekä lähinaapureidensa parissa että kaikkialla maailmassa tukemalla **alueellista yhdentymistä** ja kehittämällä **kauppasuhteita**. Näiltä aloilta hankkimansa pitkäaikaisen kokemuksensa ansiosta EU:lla on tähän hyvät edellytykset. Suora tuki alueellisille rakenteille Afrikassa ja yksipuoliset kauppamyönnytykset Länsi-Balkanille ovat esimerkkejä välineistä, jotka luovat vakautta pitkällä aikavälillä.

Kehitysyhteistyöpolitiikka ja muut yhteistyöohjelmat tarjoavat tehokkaimmat yhteisön käytettävissä olevat keinot konfliktien perussyihin puuttumiseksi. On tarpeen omaksua todella pitkän aikavälin kokonaisvaltainen lähestymistapa, jossa otetaan huomioon kaikki rakenteellisen vakauden tekijät riskialttiissa maissa. Näin toimittaessa on varmistettava komission ja jäsenvaltioiden toimien koordinointi. Käytännössä keskeisiä apuvälineitä tällaisen lähestymistavan sisällyttämiseksi osaksi kaikkia yhteistyöohjelmia ovat kutakin EY:n apua saavaa maata koskevat strategia-asiakirjat (maakohittaiset strategia-asiakirjat). Samalla käytetään myös asianmukaisia indikaattoreita.

Maissa, jotka vaikuttavat alttiilta konflikteille, voi olla tarpeen keskittää ulkoinen apu suotuisan poliittisen ympäristön (uudelleen)luomiseen (esim. **tukemalla demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta, kansalaisyhteiskuntaa, tiedotusvälineiden riippumattomuutta, sukupuolten tasa-arvoa jne.**). Yhteisö voi joutua puuttumaan aktiivisemmin myös **turvallisuussektorin uudistukseen**. Silloin kun jokin maa selviytyy konfliktista, yhteisön olisi pyrittävä tukemaan rauhan vakiinnuttamista erityisin ohjelmin, muun muassa **kunnostusohjelmin**.

Toinen tapa saattaa konfliktien ennaltaehkäisy osaksi kaikkia toimia on pyrkiä puuttumaan tehokkaammin sekä unionin sisällä että kansainvälisesti laajemminkin **monialaisiin tekijöihin**, jotka voivat vaikuttaa jännitteen syntymiseen ja konflikteihin. Tärkeimmät tällaiset syyt liittyvät huumausaineisiin, pienaseisiin, luonnonvaroihin, ympäristön tilan heikkenemiseen, väestön liikkeisiin, ihmisten salakuljetukseen sekä jossakin määrin yksityisen sektorin etuihin epävakailta alueilla. Näitä aloja koskevia yhteisön välineitä voidaan kehittää edelleen.

Samanaikaisesti pitkän aikavälin ehkäisytoimien kanssa EU:n pitäisi parantaa **valmiuksiaan reagoida nopeasti**, jos tilanne jossakin maassa näyttää olevan kärjistymässä. Tämä edellyttää selvästi tehokasta varhaisvaroitusjärjestelmää. Kriisejä edeltävissä tilanteissa voidaan käyttää monia yhteisön välineitä kuten uutta **nopean toiminnan mekanismeja**. EU:lla itsellään on monia vaihtoehtoja kuten **poliittinen vuoropuhelu, erityisedustajien** lähettäminen tai tulevaisuudessa myös siviilikriisinhallintamekanismeja. Kaikkia näitä voidaan kehittää, saattaa ne järjestelmällisemmiksi ja joustavammiksi. Mutta niiden on joka tapauksessa perustuttava EU:n jäsenvaltioiden yhteiseen poliittiseen linjaan.

Uhkaavat konfliktit ylittävät usein valtioiden rajat. Tämä edellyttää **kansainvälistä yhteistyötä** pitkän aikavälin ehkäisytoimissa sekä toimien **koordinointia** kriisejä edeltävissä tilanteissa. Tämän vuoksi EU vahvistaa yhteistyötään konfliktien ehkäisemisen alalla aktiivisten kansainvälisten kumppaneidensa kuten Yhdysvaltojen, Kanadan, Venäjän, Japanin

ja Norjan sekä tärkeimpien kansainvälisten järjestöjen kuten YK:n, ETYJ:n ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

JOHDANTO

Väkivaltaisten konfliktien valtaiset kustannukset resurssien ja ihmisille aiheutuneiden kärsimysten muodossa antavat aiheen merkittäviin ponnistuksiin konfliktien ehkäisemiseksi. Tämä on ennen kaikkea moraalinen ja poliittinen velvollisuus, mutta myös taloudellisesti järkevää. On paljon edullisempaa kanavoida konflikti vuoropuheluksi ja rakentaviksi toimiksi kuin vastata sen seurauksista väkivaltaisten yhteenottojen puhjettua. Kun otetaan huomioon EU:n kansainvälinen merkitys, sen edut ja päämäärät sekä ne huomattavat resurssit, joita se on varannut avustustoimiin ja yhteistyöhön, ei ole epäilystäkään, etteikö EU:n pitäisi tehdä osaansa näissä ponnistuksissa.

EU itsessään on rauhanhanke, ja sellaisena erittäin onnistunut. Se on tukenut Länsi-Euroopan sovintoa ja rauhanomaista kehitystä kuluneen puolen vuosisadan ajan ja auttanut näin lujittamaan demokratiaa ja luomaan vaurautta. Nyt EU pyrkii ulottamaan vakauden myös rajojensa ulkopuolelle laajentumisen, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kehitysyhteistyöpolitiikkansa ja ulkoisten avustushjelmien avulla.

Konfliktien syyt vaihtelevat, ja konfliktien kehittymisen ennakoiminen on vaativa tehtävä. On selvästi tarpeen kehittää yhteisiä analyysejä konfliktien perussyistä ja orastavien konfliktien tunnusmerkeistä. Konflikteja pahentavia tekijöitä ovat köyhyys, talouden taantuneisuus, resurssien epätasainen jakautuminen, yhteiskunnallisten rakenteiden heikkous, epädemokraattinen hallinto, järjestelmällinen syrjintä, vähemmistöjen oikeuksien sortaminen, pakolaisvirtojen epävakautta luova vaikutus, etniset vihamielisyydet, uskonnollinen ja kulttuurillinen epäsuvaitsevaisuus, yhteiskunnallinen epäoikeudenmukaisuus sekä joukkotuhoaseiden ja pienaseiden leviäminen. Näiden tunnusmerkkien analysoiminen ei riitä, vaan on myös ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin. Riskitekijöiden varhainen tunnistaminen parantaa mahdollisuuksia nopeisiin ja tehokkaisiin toimiin konfliktien perussyihin puuttumiseksi.

Kylmän sodan jälkeen muuttunut kansainvälinen toimintaympäristö tarjoaa uusia mahdollisuuksia vaikeuksien voittamiseksi ja rauhanomaisen muutoksen edistämiseksi. Yhä vapaampien ja avoimempien markkinoiden, yksityisen yrittäjyyden ja teknologian yhdistelmä on tuonut vaurautta ja uusia mahdollisuuksia useimmille maille ja ihmisille. Se on auttanut levittämään demokraattista hallintomallia. Se luo hallituksille uusia paineita kohdella kansalaisiaan oikeudenmukaisesti, hyväksyä toimintansa julkinen tarkastelu sekä sitoutua vuoropuheluun ja yhteistyöhön kansainvälisten kumppaneiden kanssa.

Maailmanlaajuistumisella on kuitenkin myös kääntöpuolensa. Kansainvälinen kauppa ei ole onnistunut kuromaan umpeen kuilua kaupasta hyötyvien ja miljardien kurjuuteen jätettyjen ihmisten välillä. Huumausaineiden kauppa on nykyisin suurempi tuotannonala kuin raudan- ja teräksentuotanto tai autoteollisuus. Laitonta timanttien kauppaa ei käytetä pelkästään konfliktien rahoittamiseen, vaan se myös ruokkii konflikteja aktiivisesti. Kauheuksien luettelo on pitkä ja kasvaa koko ajan: ihmisten – erityisesti naisten – salakuljetus ja kauppa, ympäristön tilan heikkeneminen, kansainvälinen rikollisuus, suurten ja pienten aseiden leviäminen sekä aidsin ja muiden tautien leviäminen. Nämä ongelmat eivät uhkaa pelkästään vaurautta. Ne ovat myös perussyitä monissa niistä väkivaltaisista konflikteista, jotka koettelevat maailmaa.

Yksittäiset maat eivät pysty ratkaisemaan näitä ongelmia yksistään tai perinteisin kahdenvälisen diplomatian keinoin. Maailmanlaajuistumisen haittoihin puuttuminen edellyttää uudenlaista kansainvälistä yhteistyötä ja monenvälistä toimintaa. Euroopan unionin

velvollisuutena on pyrkiä puuttumaan niihin monialaisiin tekijöihin, jotka aiheuttavat konflikteja tai myötävaikuttavat niihin. Se on myös hyvässä asemassa tätä varten. Sillä on tämä velvollisuus, koska se on yksi maailmanlaajuisen avoimuuden ja yhteistyön keskeisistä edistäjistä ja hyötyjistä. Se on hyvässä asemassa, koska sillä on tarvittavat keinot ja vaikutusvalta todellisen jäljen jättämiseksi.

Konfliktien ehkäisemisen kannalta suoraan tai välillisesti merkittävien EU:n välineiden luettelo on pitkä: kehitysyhteistyö ja ulkoinen apu, taloudellisen yhteistyön ja kauppapolitiikan välineet, humanitaarinen apu, sosiaali- ja ympäristöpolitiikka, diplomaattiset välineet kuten poliittinen vuoropuhelu ja sovittelutoiminta, taloudelliset ja muut pakotteet sekä uudet Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan välineet (mukaan luettuna tietojen kerääminen mahdollisten konfliktitilanteiden ennakoimiseksi ja kansainvälisten sopimusten noudattamisen seuraamiseksi). Näiden kautta EU toimii jo aktiivisesti konfliktien ehkäisyssä. Mutta se voi ja sen pitääkin parantaa tämän alan toimiansa kohdentamista ja tehokkuutta. Sen on oltava valmis vastaamaan erilaisin välinein nopeasti ja tapauskohtaisesti vastaan tuleviin tilanteisiin. Loppujen lopuksi kyse ei ole pelkästään päätöksenteon ja hallintomenettelyjen sujuvuudesta vaan pikemmin yhteisestä poliittisesta tahdosta toimia.

Tässä tiedonannossa esitetään yhteenveto EU:n nykyisistä toimista, sen käytettävissä olevista välineistä ja ehdotetaan mahdollisia lisätoimia konfliktien ehkäisemiseksi. Tiedonanto on jatkoa neuvoston pääsihteerin / korkean edustajan ja komission Nizzassa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle laatimalle yhteiselle kertomukselle, jossa esitetään käytännön suosituksia EU:n toiminnan johdonmukaisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi konfliktien ehkäisemisen alalla (14088/00). Se on tarkoitettu myös panokseksi toimintaohjelmaan, joka voidaan hyväksyä Göteborgissa kokoontuvassa Eurooppa-neuvostossa.

Selvyyden vuoksi tiedonannossa erotetaan rakenteellisesti pitkän aikavälin ennaltaehkäisy (vakauden luominen) ja lyhyen aikavälin ennaltaehkäisy (nopea reagoiminen uhkaaviin konflikteihin). Siinä tarkastellaan myös, miten voimme parantaa konfliktien ehkäisemiseen liittyvää koordinaatiota ja yhteistyötä kansainvälisellä tasolla.

1. VAKAUDEN LUOMINEN

A. EU:n rooli yhdentymisen edistämisessä

Unioni ja sen naapurit

Vain hiukan yli 50 vuotta sitten nykyisen EU:n maat olivat keskenään tuhoisassa konfliktissa. Vuonna 1945 olisi ollut vaikea kuvitella unionin nykyistä vakautta ja vaurautta. Se, että Euroopassa aiemmin keskenään sotineet maat ovat päässeet näin pitkälle, on suurelta osin niiden johtajien ansiota, jotka ymmärsivät, että Euroopan ainoa tapa edetä oli poistaa erilaisia esteitä ja kannustaa valtioiden välistä yhteistyötä yhteisten arvojen ja etujen pohjalta, sekä poliittisten että taloudellisten. Tämä on ainutlaatuinen kokeilu, josta on paljon opittavaa maailmassa, joka ponnistelee tukahduttaakseen valtioiden välisiä vihollisuuksia ja hallitakseen niiden välisiä suhteita rauhanomaisesti.

Jatkuva laajentumisprosessi on osoitus EU:n mallin vahvuudesta ja vetovoimasta. Tarjoamalla mahdollisuutta Euroopan yhdentymiseen EU on jo auttanut Keski- ja Itä-Euroopan maita niiden pyrkimyksessä kehittyä vakaiksi demokratioiksi ja toimiviksi markkinatalousmaiksi. Tämä on ollut liikkeellepaneva voima siirryttäessä kahtiajaosta yhtenäisyyteen. Se on vähentänyt dramaattisesti rajakiistoja ja kansallismielisiä jännitteitä ja on mahdollistanut huomattavan edistymisen vähemmistöjen integroimisessa yhteiskuntaan. Laajentumisnäkymät ja komission kehittämät liittymistä edeltävät kumppanuusstrategiat ovat antaneet merkittävän sysäyksen myös taloudelliselle kehitykselle ehdokasmaissa, mikä jo itsessään auttaa lujittamaan uudistusprosessia.

EU:hun liittymisen kannustamina myös viisi Länsi-Balkanin maata ovat vähitellen sisällyttämässä eurooppalaista mallia omiin rakenteisiinsa vuonna 1999 käynnistetyn vakautus- ja assosiaatioprosessin yhteydessä.

Alueellisen tason yhteydet unioniin voivat myös kannustaa laajempaan yhteistyöhön unionin reuna-alueella sijaisevien maiden kesken sekä toimia vakauttavana tekijänä maiden sisällä ja välillä. Tässä hengessä alueellista yhteistyötä harjoittavat 12 Välimeren alueen maata Euro-Välimeri-kumppanuuden muodossa (Barcelonan prosessi), jonka yhteydessä ne pyrkivät luomaan EY:n kanssa valtavan Euroopan ja Välimeren alueen vapaakauppa-alueen vuoteen 2010 mennessä. Tämä palvelee tärkeää konfliktinehkäisyä tavoitetta sekä Lähi-idän vaikean rauhanprosessin

Euro-Välimeri-kumppanuus – alueellinen yhdyntyminen

Tällä kumppanuudella on kolme päätavoitetta: rauhan ja vakauden alue, joka perustuu ihmisoikeuksien ja demokratian kunnioittamiseen; vapaakauppa-alue, johon liittyy EU:n huomattava taloudellinen ja rahoituksellinen tuki kumppaneilleen; keskinäisen ymmärryksen ja suvaitsevaisuuden parantaminen alueen kansojen kesken. Kaikki nämä tavoitteet myötävaikuttavat yleiseen päämäärään, joka on konfliktien ehkäiseminen ja vakauden edistäminen.

Kumppanuuden poliittinen ja turvallisuutta koskeva puoli muodostuu säännöllisestä poliittisesta vuoropuhelusta ja ”pehmeistä” luottamusta lisäävistä toimenpiteistä (esim. diplomaattien yhteisestä koulutuksesta ja ulkopoliittikan laitosten verkostosta). Kunnianhimoisempina tavoitteena on Euroopan ja Välimeren alueen rauhaa ja vakautta koskeva peruskirja, joka kattaisi myös ”kovemmat” (jopa luonteeltaan sotilaalliset) toimenpiteet, mutta Lähi-idän rauhanprosessin tila on haitannut edistymistä tässä asiassa.

Yhteistyökumppanit ovat kuitenkin pysyneet sitoutuneina tähän prosessiin, joka on ainoa Israelin, Syyrian ja Libanonin edustajien kohtaamisfoorumi. Huomattavaa edistystä on havaittavissa monissa eri asioissa, ja tästä merkinä on erityisesti assosiaatiosopimusten tekeminen EU:n ja sen kumppaneiden välillä. Barcelonan prosessi on osoittautunut elinvoimaiseksi ja tehokkaaksi EU:n välineeksi alueen aika ajoin erittäin jännittyneen tilanteen haitallisten vaikutusten rajoittamiseksi.

yhteydessä että alueella laajemminkin (ks. tekstilaatikko).

Alueellisen yhteistyön vahvistaminen laajemmassa mittakaavassa

Euroopan mantereen ulkopuolella EU:n malli voi toimia esimerkkinä muille alueille kannustamalla valtioita vähentämään poliittista jännitettä, lisäämään taloudellista keskinäisriippuvuutta ja parantamaan maiden välistä luottamusta.

Mercosur, jossa ovat mukana Argentiina, Brasilia, Paraguay ja Uruguay, on tästä hyvä esimerkki, ja se on saanut EU:n tukea perustamisestaan vuonna 1991 lähtien. Sillä on ollut merkittävä vaikutus demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen lujittumiseen jäsenvaltioissaan, erityisesti Paraguayssa. Mercosurin ansiosta nämä maat alkoivat kehittää luottamusta lisääviä toimia puolustuksen alalla. Mercosurille ja monille muillekin alueellisille järjestöille annettavasta EY:n avustuksesta suuri osa on kohdennettu yhteisten alueellisten rakenteiden vahvistamiseen¹.

Samoin EU:n ja 77:n **Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT-) maan** välisen Cotonoun sopimuksen yhtenä tärkeänä tavoitteena on parantaa näiden maiden taloudellista ja kaupan alan yhteistyötä alueellisella tasolla. Suhteissaan **Persianlahden yhteistyöneuvoston (GCC)** kuuteen maahan yhteisö pyrkii myös edistämään näiden maiden yhdentymistä tulliliiton avulla. Se toivoo, että Jemen voisi jossain vaiheessa liittyä mukaan yhteistyöhön GCC:n kanssa.

Yhteisön avustus voidaan myös suunnata nimenomaisesti alueellisille rakenteille, joilla on selvä konflikteja ehkäisevä tarkoitus. Tässä mielessä komissio on tukenut OAU:n konfliktien ehkäisy-, hallinta- ja ratkaisumekanismia, ECOWASin konfliktinehkäisymekanismia, Lusakan rauhanprosessia Kongon demokraattisessa tasavallassa (SADC:n kautta) ja Burundin rauhanneuvotteluja. Komissio aikoo osoittaa näille aloitteille enemmän resursseja tulevaisuudessa. Se on valmis tukemaan erityisesti kevyitä aseita ja huumekauppaa koskevia SADC:n aloitteita.

Lisäksi komissiolla on aktiivinen rooli useissa alueellisissa aloitteissa, joissa vakaus ja turvallisuus ovat keskeisiä huolenaiheita, esim. Itämeren reunamaita koskevassa **pohjoisen ulottuvuuden** aloitteessa tai **ASEANin alueellisessa foorumissa (ARF)**.

Komissio antaa aiempaa suuremman painoarvon alueellisen yhdentymisen ja erityisesti sellaisten alueellisten järjestöjen tukemiselle, joilla on selvä konflikteja ehkäisevä tavoite.

Kauppasuhteiden luominen

Kaupankäynnin yhdentyminen kuuluu keskeisesti EU:n malliin, ja se on myös olennainen tekijä kansainvälisen keskinäisriippuvuuden kehittämisessä. Tukemalla kehitysmaiden taloudellisia ja kaupan uudistuksia ja tarjoamalla niille paremman pääsyn EY:n markkinoille

¹ Komissio tukee tällä hetkellä Länsi-Afrikan talous- ja rahaliittoa (UEMOA), Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisöä (ECOWAS), itäisen ja eteläisen Afrikan yhteismarkkinoita (COMESA), eteläisen Afrikan kehitysyhteisöä (SADC) sekä Cariforumiä ja Tyynenmeren saarten foorumia. Tänä vuonna käynnistämme merkittävän hankkeen (jonka talousarvio on noin 15 miljoonaa euroa) SADC:n hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseksi. Komissio suunnittelee myös tukea Keski-Afrikan talous- ja rahayhteisölle (CEMAC), eteläisen Afrikan tulliliitolle (SACU) ja Etelä-Aasian alueellisen yhteistyön järjestölle (SAARC). Samoin se tukee tulliliiton perustamista kuuden Keski-Amerikan maan muodostaman San Josen ryhmän välille.

yhteisö auttaa niitä integroitumaan maailmantalouteen. Talouskasvun ja köyhyyden vähentämisen moottorina EY:n kauppapolitiikka tukee myös konfliktien ehkäisemistä.

Yhteisö tarjoaa useimmille kehitysmaiden tuotteille etuuskohteluun perustuvan pääsyn Euroopan markkinoille osana yleistä tullietuusjärjestelmää (tullietuuksien suuruus vaihtelee). Tähän yhdistetään yleensä kauppaan liittyviä valmiuksia kehittäviä toimenpiteitä, jotta nämä maat voisivat hyödyntää niille tarjoutuvat mahdollisuudet. Cotonoun sopimuksen perusteella kaikkien AKT-maiden useimmilla tuotteilla on vuoteen 2008 asti vapaa pääsy Euroopan markkinoille. Lisäetuuksia myönnetään myös Latinalaisen Amerikan maille, jotka kamppailevat huumausaineiden tuotantoa ja kauppaa vastaan.

Neuvosto vapautti 26. helmikuuta 2001 tulleista ja kiintiöistä kaikki vähiten kehittyneiden maiden tuotteet aseita lukuun ottamatta ("Kaikki paitsi aseet -aloite"). Banaanien, sokerin ja riisin markkinoillepääsyyn sovelletaan siirtymäaikaa. EY on jo nykyisin vähiten kehittyneiden maiden tärkein vientimarkkina. Tämän ennennäkemättömän aloitteen myötä siitä tulee niille ylivoimaisesti tärkein kauppakumppani.

Hyvä esimerkki kauppapolitiikan käytöstä epävakaiden alueiden vakauttamiseen pitkällä aikavälillä ovat ne kauppaa koskevat yksipuoliset myönnytykset, jotka EU on ulottanut vähitellen viiteen Länsi-Balkanin maahan vastineeksi siitä, että ne ovat sitoutuneet uudistuksiin ja alueelliseen yhteistyöhön. Assosiaatio- ja vakautusprosessin puitteissa kyseiset viisi maata hyötyvät nyt erittäin suotuisista yksipuolisista kaupan etuuksista yhteisöön suuntautuvassa viennissään, ja yli 85 prosenttia niiden tavaroista pääsee unioniin ilman tulleja.

Kauppapolitiikkaa voidaan käyttää myös päinvastaisessa tarkoituksessa. Etuuksien soveltaminen voidaan keskeyttää, jos halutaan ehkäistä hälyttävän tilanteen kärjistyminen. Esimerkiksi vuonna 1997, sen jälkeen kun komissio oli selvittänyt väitteitä pakkotyövoiman laajamittaisesta käytöstä, neuvosto keskeytti yleiseen tullietuusjärjestelmään perustuvien etuuksien myöntämisen Burmalle/Myanmarille. Etuuksien keskeytys on voimassa edelleen.

B. Konfliktien ehkäisemisen sisällyttäminen osaksi kaikkia yhteistyöohjelmia

Väkivaltainen konflikti puhkeaa harvoin yllättäen tai edes lyhyellä varoitusajalla. Ihmiset tarttuvat aseisiin yleensä siinä vaiheessa, kun tilanne on heikentynyt vähitellen jo pitkään syvälle juontavien ja usein hyvin tunnettujen syiden seurauksena. Kokonaiset yhteiskunnat ovat ajautuneet kaaokseen ja kärsimyksiin, kun esimerkiksi äärimmäisestä köyhyydestä, vaurauden epätasaisesta jakautumisesta, luonnonvarojen niukkuudesta ja niiden tilan heikkenemisestä, työttömyydestä, koulutuksen puutteesta, etnisistä ja uskonnollisista jännitteistä, alueellisista ja rajakiistoista, valtion yhtenäisyyden hajoamisesta tai riitojen rauhanomaisten ratkaisukeinojen puutteesta johtuvia ongelmia ei ole kyetty ratkaisemaan. Kun ne vihdoinkin nousevat tästä syöveristä, edessä on pitkä ja vaikea jälleenrakennusvaihe.

Kehitysyhteistyöpolitiikka ja muut yhteistyöohjelmat² tarjoavat epäilemättä tehokkaimmat yhteisön käytettävissä olevat keinot konfliktien perussyihin puuttumiseksi. Sen varmistamiseksi, että näitä välineitä käytetään parhaalla mahdollisella tavalla, meidän on

² Muilla yhteistyöohjelmilla viitataan ohjelmiin, joissa yhteistyökumppaneina olevat maat eivät kuulu OECD:n kehitysapukomitean (DAC) kehitysmalluetteloon. Jaksolla 2000–2006 ulkoiisiin toimiin (EY:n talousarvion pääluokka 4) on varattu 36 miljardia euroa ja Keski- ja Itä-Euroopan maille tarkoitettuihin toimiin 11,8 miljardia euroa. Euroopan kehitysrahaston (tarkoitettu AKT-maille) rahoituksen määrä on 13,5 miljardia euroa vuosina 2000–2007.

omaksuttava aidosti pitkän aikavälin lähestymistapa sekä määritettävä tarpeet ja puututtava niihin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Komissio on äskettäin ryhtynyt toimenpiteisiin kehitysyhteistyöpolitiikkansa kohdentamiseksi uudelleen köyhyyden vähentämiseen sekä täytöntöönpanon vaikutuksen ja tehokkuuden parantamiseen³. Tämä lähestymistapa sisältää toiminnan täydentävyyden jäsenvaltioiden ja muiden avunantajien kanssa.

Vaikka EU on jo maailman suurin avunantaja, on selvää, että ulkoisten avustustoimien tehostaminen edelleen kansainvälisten suuntaviivojen mukaisesti parantaisi samalla EU:n valmiuksia ehkäistä konflikteja pitkällä aikavälillä.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa

Konfliktien perussyihin puuttuminen merkitsee rakenteellisen vakauden kaikkien osatekijöiden luomista, palauttamista tai lujittamista. Rakenteellisen vakauden käsite otettiin käyttöön komission vuonna 1996 antamassa tiedonannossa konfliktien ehkäisemisestä⁴, ja myös OECD:n kehitysapukomitea on käyttänyt sitä vuonna 1997 antamissaan konflikteja, rauhaa ja kehitysyhteistyötä koskevissa suuntaviivoissa. Rakenteellisen vakauden tunnuspiirteet ovat **kestävä taloudellinen kehitys, demokratia ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, toimivat poliittiset rakenteet, terveet ympäristö- ja sosiaaliset olot sekä valmiudet muutoksen hallitsemiseksi ilman konfliktia**. Kaikkiin näihin osatekijöihin on puututtava kokonaisvaltaisesti. Tärkeintä on, että yhteistyöohjelmat perustuvat yhä suuremmassa määrin maiden omiin strategioihin, sillä nykyisin on hyvin tiedossa, että paikallinen vastuu on onnistumisen edellytys, koska näin voidaan ottaa huomioon maiden oma tilanne, historia ja kulttuuri.

Asiaa on vaikea arvioida, mutta yksilöitävissä on joitakin menestyskekkäitä konfliktinehkäisystrategioita. Tämä pätee niin EY:hyn kuin muihinkin kansainvälisiin toimijoihin. Kun tarkastellaan yhteisön viimeaikaisia toimia konfliktierhellä ja jälleenrakennettavilla alueilla, joukosta erottuu joitakin tapauksia, joissa yhteisö on onnistunut kokonaisvaltaisen lähestymistavan avulla vaikuttamaan merkittävästi jonkinasteisen rakenteellisen vakauden säilyttämiseen tai palauttamiseen.

Balkanin alue – kokonaisvaltainen pitkän aikavälin lähestymistapa konfliktien ehkäisemiseen

Vuonna 1999 komissio ehdotti vakautus- ja assosiaatioprosessia keinona saada kaikki alueen maat lähemmäksi Eurooppaa ja sen rakenteita.

Ajatuskuvio oli hyvin yksinkertainen: parhaaksi keinoksi saada Länsi-Balkanin maat välttämään konflikteja ja työskentelemään kohti eurooppalaisia poliittisen ja taloudellisen toiminnan standardeja katsottiin tarjota toivoa EU-jäsenyydestä tulevaisuudessa, jos maat täyttävät tiukat poliittiset ehdot, alueellista yhteistyötä koskeva vaatimus mukaan luettuna. Prosessi perustuu sellaiseen toimintapolitiikan yhdistelmään, johon kuuluu samankaltaiset sopimussuhteet kuin Phare-mailla Eurooppa-sopimusten puitteissa, ohjelmia talouden rakenneuudistuksen tukemiseksi ja eurooppalaisten standardien edellyttämien instituutioiden luomiseksi, alueellista yhteistyötä ja vapaakauppaa.

Prosessi merkitsee pitkäaikaista sitoutumista alueeseen, ja ollakseen uskottava se edellyttää huomattavia inhimillisiä ja taloudellisia resursseja useiden vuosien ajan. Ei ole epäilystäkään, etteikö prosessin taustalla olevalla juhlallisella lupauksella olisi jo nyt merkittävää vaikutusta asianomaisten maiden politiikkaan ja toimintaan.

³ Ks. neuvoston ja komission 10. marraskuuta 2000 antama julkilausuma Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikasta.

⁴ ”Euroopan unioni ja Afrikan selkkaukset: rauhan edistäminen, selkkausten ehkäiseminen ja lisätoimenpiteet” (maaliskuu 1996, SEC(1996) 332).

El Salvador ja Guatemala ovat hyviä esimerkkejä kokonaisvaltaisen lähestymistavan toiminnasta käytännössä. Rauhansopimusten täytäntöönpanoon näissä maissa liittyi saumattomasti yhteistyötoimia kaikilla rakenteellisen vakauden palauttamiseksi olennaisilla aloilla. Yleisesti ottaen koko Latinalaista Amerikkaa koskeva EY:n strategia perustuu nykyisin kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan.

Erinomainen esimerkki pitkän aikavälin ennaltaehkäisystä jälleenrakentamisen ja rauhan lujittamisen avulla on se kokonaisvaltainen strategia, jota yhteisö on ajanut Balkaneilla (ks. tekstilaatikko). Tätä mallia voi olla vaikea siirtää maihin, jotka eivät pyri unionin jäseniksi. Sen sijaan muihinkin maihin tai muille alueille voitaisiin varmasti soveltaa yleistä lähestymistapaa, joka perustuu avoimeen ja rakenteeltaan selkeään prosessiin, joka tarjoaa konkreettista hyötyä vastineeksi sitoutumisesta rauhaan ja alueelliseen vakauteen.

Komissio varmistaa, että sen kehitysyhteistyöpolitiikassa ja muissa yhteistyöohjelmissa keskitytään selkeämmin konfliktien perussyihin puuttumiseen kokonaisvaltaisella tavalla.

Maakohtaisten strategia-asiakirjojen merkitys

Kutakin yhteisön avustusta saavaa maata varten laadittavat strategia-asiakirjat ovat käytännössä se väline, jolla varmistetaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan soveltaminen konfliktien ehkäisemiseen. Tällaisia asiakirjoja laaditaan parhaillaan kaikkien Afrikan, Karibian, Tyynenmeren, Aasian, Latinalaisen Amerikan ja Välimeren alueen maiden osalta. Ajan myötä laaditaan kaikkia muitakin yhteisön avustusta saavia maita koskevat strategia-asiakirjat.

Kaikissa maakohtaisissa strategia-asiakirjoissa esitetään arvio mahdollisista konfliktitilanteista asianmukaisten konflikti-indikaattoreiden avulla. Konflikti-indikaattoreissa kiinnitetään huomiota esimerkiksi poliittisen ja taloudellisen vallan tasapainoon, turvallisuusjoukkojen hallintaan, hallituksen etniseen kokoonpanoon etnisesti jakautuneissa maissa, naisten edustukseen päätöksentekokelemissä, luonnonvarojen tilan heikkenemiseen jne. Ne auttavat havaitsemaan kytevät konfliktit varhaisessa vaiheessa. Konfliktien ehkäisyverkko (Conflict Prevention Network, CPN)⁵ kehittää komissiolle parhaillaan tällaisten indikaattoreiden mallia, jonka on määrä valmistua vuoden 2001 ensimmäisen puoliskon aikana.

Niiden maiden osalta, joissa edellä mainittu tarkastelu on paljastanut riskitekijöitä (**”konfliktille alttiit maat”**), **konflikteja ehkäisevät toimenpiteet otetaan olennaiseksi osaksi** yhteisön yleisohjelmia. Konflikti-indikaattorit helpottavat konflikteja ehkäisevien toimenpiteiden sisällyttämistä eri alakohtaisiin ohjelmiin (esimerkiksi liikenteen, maaseudun kehityksen, energian, ympäristön, terveyden, tutkimuksen tai koulutuksen aloilla). Komissio laatii vuoden 2001 loppuun mennessä ”konfliktien ehkäisemisen käsikirjan”, joka on tarkoitettu käytännön apuvälineeksi ohjelmasuunnitteluun sellaisten hankkeiden tunnistamiseksi, joihin olisi hyvä liittää konflikteja ehkäiseviä toimenpiteitä. Käsikirjan pohjana on aiempi toiminta AKT-maiden parissa. Samoin voitaisiin kehittää yhdessä jäsenvaltioiden kanssa apuvälineitä konfliktien vaikutusten arvioimiseksi.

⁵ CPN on konfliktien ehkäisemisen alalla aktiivisten akateemisten laitosten, kansalaisjärjestöjen ja riippumattomien asiantuntijoiden verkosto. Se perustettiin Euroopan parlamentin päätöslauselman seurauksena vuonna 1997, ja komissio antaa sille rahoitustukea. Se toimii tutkimustiedon lähteenä komissiolle konfliktien ehkäisemiseen liittyvissä asioissa.

EU:n konfliktinehkäisyytoimien yleisen johdonmukaisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi komission ja jäsenvaltioiden toiminnan koordinaatiota on vahvistettava. Ensi askeleena pitäisi vaihtaa säännöllisesti maakohtaisia strategia-asiakirjoja ja vastaavia jäsenvaltioiden asiakirjoja. Kehittämistä olisi myös säännöllisessä tiedonvaihdoissa (maakohtaisista analyysistä, hyviksi osoittautuneista menettelytavoista, toimintapoliittisista aloitteista jne.) komission, toimintapolitiikasta vastaavan neuvoston yksikön ja jäsenvaltioiden yhteysvirkamiesten välillä. Tiedonvaihto voisi perustua Afrikan maita varten vuonna 1998 luotuun sähköiseen tiedotusverkkoon. Toimien koordinoinnissa kentällä noudatetaan yleisten asioiden neuvoston tammikuussa 2001 toiminnan koordinaation vahvistamisesta antamia suuntaviivoja.

Syyskuussa 2000 järjestetyssä epävirallisessa ulkoministerikokouksessa tehtiin aloite unionin ulkoisen toiminnan tehokkuuden parantamiseksi (Evianin kokouksen jatkotoimet), minkä seurauksena komissio ja jäsenvaltiot ovat työskennelleet tiiviisti neuvoston sihteeristön kanssa laatiakseen yhteenvetotiedostoja unionin ja tiettyjen kolmansien maiden suhteista. Nämä tiedostot voivat tarjota tietolähteen yhteisön ja jäsenvaltioiden avun koordinaation ja täydentävyyden parantamiseksi konflikteille alttiissa maissa⁶.

Komissio:

- käyttää kaikissa strategia-asiakirjoissa asianmukaisia indikaattoreita potentiaalisten konfliktitilanteiden arvioimiseksi;
- kehittää käytännön apuvälineitä ohjelmasuunnitteluun, jotta konflikteille alttiiden maiden kanssa toteutettaviin yhteistyöohjelmiin voitaisiin sisällyttää konflikteja ehkäiseviä toimenpiteitä;
- vaihtaa maakohtaisia strategia-asiakirjoja vastaavien jäsenvaltioiden asiakirjojen kanssa;
- perustaa läheisessä yhteistyössä toimintapolitiikasta vastaavan neuvoston yksikön kanssa kokeilujärjestelmän tietojen vaihtamiseksi säännöllisesti komission, toimintapolitiikasta vastaavan neuvoston yksikön ja jäsenvaltioiden yhteysvirkamiesten välillä kahdesta epävakasta alueesta: Balkanin alueesta ja Afrikan suurten järvien alueesta.

Makrotaloudellinen ympäristö

Terve makrotaloudellinen ympäristö on osa rakenteellista vakautta. Komissio on tukenut makrotaloudellista vakautta ja talousuudistuksia merkittävässä määrin talousarviostaan ja viime aikoina tukemalla monenvälistä velkaantuneimpia maita koskevaa aloitetta (HIPC), jonka tarkoituksena on auttaa näitä maita selviämään velkataakastaan. Vuonna 1999 yhteisö myönsi Euroopan kehitysrahastosta miljardi euroa AKT-maille sekä 54 miljoonaa euroa Latinalaisen Amerikan ja Kaakkois-Aasian maille.

Tällä hetkellä EY:n makrotaloudellisia avustustoimia on käynnissä tai valmisteilla Bulgariassa, Albaniassa, Bosniassa, entisessä Jugoslavian tasavallassa Makedoniassa, Kosovossa, Montenegrossa, Moldovassa, Tadžikistanissa ja Ukrainassa. Tämä tuki palvelee selvästi konfliktien ehkäisemisen kokonaistavoitetta auttamalla vakauttamaan näiden maiden taloudellista toimintaympäristöä.

⁶ Yleisten asioiden neuvosto 22. tammikuuta 2001.

Yhteisö tukee aktiivisesti myös Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston aloitetta laatia apua saavia köyhiä maita koskevia köyhyyden vähentämiseen tähtääviä strategia-asiakirjoja (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP) ja kehittää uusia rahoitusvälineitä kuten köyhyyttä vähentävän kasvun tukiväline (Poverty Reduction Growth Facility)(ks. myös yhteistyö Bretton Woodsin toimielinten kanssa, luku 3).

Samassa yhteydessä on kiinnitetty erityishuomiota myös konflikteista kärsiviin velkaantuneimpiin maihin. Jotta nämä maat voisivat osallistua HIPC-aloitteen mukaiseen velkahuojennukseen, Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston johtokunnat päättivät äskettäin pidentää määräaikaa vuoden 2002 loppuun. Sitten kun kyseiset maat ovat mukana Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston tukemissa ohjelmissa niitä koskevien köyhyyden vähentämiseen tähtäävien strategia-asiakirjojen mukaisesti, niiden velkaongelmia käsitellään tapauskohtaisesti tehostetun HIPC-aloitteen puitteissa.

On huomattava myös, että vaikka köyhyyden vähentäminen on erittäin tärkeä tekijä konfliktialtiuden alentamisessa, se on mahdollista vain jos talous kasvaa. Näin ollen köyhyyden vähentämiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi tarvitaan toimenpiteitä talouskasvun edistämiseksi.

Komissio tarkastelee parhaillaan osallistumista sellaisten Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston rahoitusvälineiden yhteisrahoitukseen, joilla tuetaan köyhyyden vähentämiseen tähtäävien strategia-asiakirjojen täytäntöönpanemista AKT-maissa.

Demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja kansalaisyhteiskunnan tukeminen

Konflikteille alttiita ovat yleensä sellaiset maat, joissa demokratiaprosessi on heiveröisin ja joissa ulkoisen tuen antaminen on ilmeisistä syistä vaikeinta. Tällaisissa olosuhteissa EY:n tuella pitäisi pyrkiä kohdennetuin toimin luomaan edellytyksiä suotuisammalle demokraattiselle ympäristölle. Näissä toimissa voitaisiin hyödyntää komission mittavaa kokemusta tältä alalta erityisesti kahdenvälisen, alueellisten tai laaja-alaisten yhteistyöohjelmien avulla⁷.

Komissio on erityisen aktiivinen

Indonesia – vastuu uudistusprosessista

Indonesiassa meneillään olevaa poliittista muutosta luonnehtivat käynnissä olevat demokratisointipyrkimykset. Vuoden 1999 parlamenttivaalien jälkeen on tapahtunut rohkaisevaa edistystä, mutta suuria haasteitakin on vielä jäljellä. Hallitukselta vaaditaan perusteellista muutosta.

Tässä tilanteessa Euroopan komissio ja kaksi jäsenvaltiota ovat päättäneet auttaa rahoittamaan **kumppanuutta hallinnon uudistamiseksi Indonesiassa (Partnership for Governance Reform in Indonesia)** (komissio on myöntänyt hankkeeseen 13,2 miljoonaa euroa). Tällä YK:n kehitysohjelman (UNDP), Maailmanpankin ja Aasian kehityspankin perustamalla kumppanuudella, jota rahoitetaan erityisestä rahastosta, pyritään kehittämään yhteistyötä kansainvälisen avunantajayhteisön ja Indonesian välillä seuraavilla aloilla: oikeusjärjestelmän uudistus, virkamieskunnan uudistus, vaalihallinto, lainsäädäntövallan vahvistaminen, tiedotusvälineiden vahvistaminen, hallinnon hajauttaminen ja alueellinen itsehallinto sekä korruption vastaiset toimenpiteet. Kumppanuuden pitäisi lopulta johtaa indonesialaisten hallinnon parantumiseen.

Kaiken lisäksi kumppanuuden institutionaalinen rakenne merkitsee sitä, että Indonesia ottaa vastatakseen ohjelmasuunnittelusta, mikä luo vahvan paikallisen vastuun tunteen.

⁷ Kahdenvälisiä tai alueellisia ohjelmia rahoitetaan seuraavien asetusten nojalla: Phare (Keski- ja Itä-Euroopan maat), Tacis (uudet itsenäiset valtiot), Cards (Balkanin maat), Meda (Välimeren maat), ALA (Aasian ja Latinalaisen Amerikan maat) sekä AKT-maiden osalta Euroopan kehitysrachastosta (EKR). Vuodesta 1994 demokratisaatiota ja ihmisoikeuksia edistävän eurooppalaisen aloitteen (EIDHR) osana on tuettu (100 miljoonaa euroa vuonna 2000) tiettyjen aiheiden pohjalta ja maailmanlaajuisesti näillä aloilla toimivia kansalaisjärjestöjä ja muita kansainvälisiä järjestöjä.

demokratiaan siirtymisen ja vaalien alalla tarjoamalla esimerkiksi kansalaiskasvatusta ja valmennuskursseja vaalitarkkailijoille. Etelä-Afrikka vuonna 1994 ja Länsiranta / Gazan alue vuonna 1996 ovat erinomaisia esimerkkejä siitä, kuinka komission tuki vaalitarkkailun ja avustuksen muodossa auttoi lievittämään konfliktia. **Kansanedustuslaitosta koskevien toimien** osalta komissio on lähinnä tukenut toimia, joilla kansanedustajia tuetaan heidän demokraattisten tehtäviensä hoitamisessa, esimerkiksi Etiopiassa vuonna 1998. **Poliittisten oikeuksien ja kansalaisoikeuksien** alalla yhteisö on tarjonnut oikeudellista apua ihmisoikeusloukkausten uhreille. Esimerkiksi vuonna 1998 yhteisö tuki Armeniassa kansainvälisen ihmisoikeusliiton (International Federation for Human Rights) oikeusapuohjelmaa. **Ilmaisuvapauden ja tiedotusvälineiden riippumattomuuden** alalla yhteisön rahoituksella on tuettu riippumattoman lehdistön sekä radion ja television kehittymistä esimerkiksi ammatillisia standardeja nostamalla. Jugoslavian liittotasavallassa komission ja jäsenvaltioiden tuki auttoi vakuuttamaan yleisen mielipiteen siitä, että Milosevicille oli todellakin varteenotettava vaihtoehto. **Hyvien hallintotapojen** alalla EY tukee ohjelmaa ”Kumppanuus hallinnon uudistamiseksi Indonesiassa” (ks. tekstilaatikko).

Osana tukeaan kansalaisyhteiskunnalle komissio on antanut Beijingin prosessin yhteydessä ja vuonna 1995 järjestetyn maailman naiskonferenssin jatkotoimena mittavaa tukea **naisten** tekemille ja naisille tarkoitetuille aloitteille. Esimerkkejä ovat eurooppalaisten naisten ja arabinaisten vuoropuhelun edistäminen, naiskeskuksen perustaminen Gazaan ja naisten Kyproksessa käynnistämät paikallisyhteisöjen väliset aloitteet. Euroopan neuvoston päätöslauselmassa⁸ korostetaan, että sukupuolinäkökulman on oltava keskeisellä sijalla hätäoperaatioissa ja kriisien ehkäisemisessä. Viime lokakuussa antamassaan kertomuksessa⁹ Euroopan parlamentti kehottaa jäsenvaltioita kannustamaan järjestelmällisesti naisten osallistumista virallisiin konfliktin ratkaisuprosesseihin. Komissio valmistelee tiedonantoa sukupuolten tasa-arvosta kehitysyhteistyössä. Siinä on tarkoitus määrittää tiettyjä aloja, joilla tarvitaan erityistoimia.

Konflikteille alttiissa maissa toteutetaan tilanteen mukaan kohdennettumpia toimia edellytysten luomiseksi suotuisammalle demokraattiselle ympäristölle. Lisäpainoa annetaan erityisesti vaalien järjestämisen, parlamentaarisen toiminnan ja oikeuslaitoksen tukemiselle.

Näin komissio edistää erityisesti naisten ja miesten tasapuolista osallistumista yhteiskunnalliseen elämään, talouteen ja politiikkaan.

Turvallisuussektorin uudistaminen

Turvallisuussektori ei perinteisesti ole ollut yhteisön yhteistyön painopisteenä. Monissa maissa rakenteellisen vakauden saavuttaminen saattaa kuitenkin edellyttää turvallisuussektorin (eli poliisilaitoksen, asevoimien ja turvallisuusjoukkojen kokonaisuuden demokraattisen valvonnan) perinpohjaista uudistamista. Vuonna 1998 El Salvadorissa ja Guatemalassa toteutettujen yhteisön toimien avulla on voitu kehittää poliisivoimista ammattitaitoisempia ja puolueettomampia tunnustetuin kansainvälisin standardein arvioituna. Näissä tapauksissa EY:n talousarviosta rahoitettiin laitteiden ja välineiden toimituksia sekä koulutusohjelmia esimerkiksi ihmisoikeuksien ja eettisten asioiden alalla.

⁸ Euroopan neuvoston päätöslauselma sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä kehitykseen (20. joulukuuta 1995).

⁹ EP:n kertomus naisten osallistumisesta konfliktien rauhanomaiseen ratkaisemiseen (lokakuu 2000).

Konflikteille alttiissa maissa turvallisuussektoria olisi analysoitava säännöllisesti. Jos yhteisön tuella voidaan saada aikaan lisäarvoa, komission pitäisi keskittyä tähän alaan. Jos taas jäsenvaltiot ovat paremmassa asemassa antaakseen apua (esimerkiksi asevoimien uudistuksen yhteydessä), niitä kannustetaan tähän ensisijaisena asiana maakohtaisista strategia-asiakirjoista käytävien keskustelujen yhteydessä. Näin komissio voi varmistaa, että yhteisön tuki turvallisuussektorille täydentää muiden yhteistyökumppaneiden ponnistuksia. Yhteisö voisi esimerkiksi tukea sotilaskohteiden muuttamista siviilikäyttöön ja muita turvallisuussektorin rakenteellisia uudistuksia. Hyvä esimerkki on Moskovon kansainväliseen tiede- ja teknologiakeskukseen liittyvät huomattavat ponnistukset sen varmistamiseksi, että entisen Neuvostoliiton ydinasetutkijat eivät siirrä tietojään muihin maihin.

Komissio aikoo toimia toimivaltansa rajoissa yhä aktiivisemmin turvallisuussektorin alalla. Tähän liittyy toimia poliisin toiminnan parantamiseksi sekä joukkotuhoukseen ja tavanomaisten aseiden konversion ja käytöstä poistamisen edistämiseksi. Komissio voisi tukea ihmisoikeuskoulutusta koko turvallisuussektorilla.

Erityiset konfliktien jälkeiset toimenpiteet

Konfliktin jälkeinen tilanne tai tilanne, jossa konflikti on "pysäytetty" kuten tällä hetkellä Etelä-Kaukasuksella, edellyttää yleensä kohdennettua apua **kunnostusohjelmille**. Esimerkki yhteisön osallistumisesta tällaisiin toimiin on Abhaasia/Etelä-Ossetia (Georgia). Siellä komissio on rahoittanut konfliktin osapuolten suostumuksella kunnostushankkeita useilla aloilla kuten veden, kaasun ja sähkön jakelussa, uusien koulurakennusten rakentamista sekä maatalouden ja rautateiden kehittämistä.

Turvaton fyysisen ympäristön luomiseksi jälleenrakentamista varten konfliktien jälkeisessä tilanteessa on asetettu etusijalle myös **miinanraivaustoimet** (esim. Bosniassa). Neuvoston käsiteltävänä edelleen olevassa luonnoksessa jalkaväkimiinoja koskevaksi asetukseksi säädetään jalkaväkimiinojen hävittämisestä ja erityisistä kuntoutusohjelmista sekä miinojen uhreiksi joutuneille ihmisille että yhteisöille. Komissio toivoo, että neuvosto antaa asetuksen vuoden 2001 alkupuolen aikana.

Toisen tärkeän aihepiirin, joka on keskeisesti yhteydessä turvallisuustilanteen vakauttamiseen, muodostaa sotilaiden **kotiuttaminen, aseistariisunta ja integroiminen takaisin normaalielämään**. Aikaisemmin kansainvälinen yhteisö on liian usein väheksynyt entisten sotilaiden ongelmia konflikteista toipuessa maissa. Olettamuksena on ollut, että rauhansopimuksen allekirjoittamisen jälkeen kummankin osapuolen taistelijat palaavat kiltisti kotiinsa. Onneksi kansainvälinen yhteisö on vähitellen ymmärtänyt, miten tärkeää on varmistaa riittävät määräykset entisten sotilaiden integroimiseksi takaisin normaalielämään ja sisällyttää tällaiset määräykset rauhansopimusten neuvottelemiseen ja täytäntöönpanoon.

Yhteisöllä on paljon annettavaa tällä alalla. Yhdessä useiden muiden avunantajien kanssa aiomme tukea sotilaiden kotiuttamisohjelmaa Kambodžassa. Tämä sopii moniin muihin suunniteltuihin toimiin erityisesti maan luoteisosassa, jonne rintamalta palaavat sotilaat todennäköisesti asettuvat. Sitten kun Burundin rauhansopimus pannaan täytäntöön, komissio on valmis rahoittamaan kunnostusohjelmaa maassa. Heti kun Eritreassa meneillään oleva rauhanprosessi antaa myöten, komissio on valmis tukemaan Maailmanpankin kanssa laadittua ohjelmaa noin 200 000 sotilaan demobilisoimiseksi ja integroimiseksi takaisin normaalielämään. Komissio valmistelee myös kunnostusohjelmaa Kongon demokraattista tasavaltaa varten maan rauhanprosessissa mahdollisesti saavutettavan edistymisen tukemiseksi.

Merkittävän aihepiirin, johon liittyviä toimia tarvitaan usein konfliktin uudelleenpuhkeamisen ehkäisemiseksi hauraissa konfliktin jälkeisissä tilanteissa, muodostavat **sodasta kärsimään joutuneet lapset**. Konfliktin aikana asuinseudulta siirtyminen ja yleinen turvattomuus voivat keskeyttää lasten normaalin oppimisprosessin. Kriisien suorana seurauksena lapset joutuvat usein olemaan pitkään pakolaisleireillä, joilla ei ole mahdollisuutta käydä koulua tai harrastaa muutakaan kehittävää, ja tämän vuoksi heille ei usein jää muuta mahdollisuutta kuin liittyä kapinallisjoukkoon tai osallistua rikolliseen toimintaan konfliktin jälkeen. Näin ollen hätätilanteisiin muokatut koulutusohjelmat ja lapsille tarkoitetut kuntoutustoimet ovat ensiarvoisen tärkeitä sen varmistamiseksi, etteivät lapset ja nuoret uhkaa vakautta kriisin jälkeen. Tämän vuoksi lapset muodostavat EY:n humanitaarisen avun monialaisen painopisteen, ja komissio rahoittaa hätätilanteisiin tarkoitettua koulutusta aseellisesta konfliktista kärsimään joutuneille lapsille esimerkiksi Kongon demokraattisessa tasavallassa, Sudanissa, Sierra Leonessa, Kosovossa, Makedoniassa ja Montenegrossa. Lisäksi komissio tukee suoraan kansainvälisiä ponnistuksia, joilla pyritään parantamaan tietojen saamista aseellisesta konfliktista kärsimään joutuneista lapsista.

Myös **sovintoprosessien** tärkeys on pidettävä mielessä. Hyvä esimerkki on tunnettu EU:n tuki Etelä-Afrikan totuus- ja sovintokomitealle.

Hätäavun, kunnostustoimien ja kehityksen yhteys on keskeisessä asemassa konfliktien ehkäisemisen kokonaistavoitteen kannalta. [Tulevassa] Tiedonannossa hätäavusta, kunnostustoimista ja kehityksestä määritetään joukko toimenpiteitä, joilla voitaisiin tehostaa yhteisön panosta kansainvälisiin ponnistuksiin kriisien jälkeisissä tilanteissa. Näihin kuuluvat pitkän aikavälin ottaminen paremmin huomioon hätäaputoimissa, kehitysyhteistyöohjelmien ja -välineiden mukauttaminen niin, että hätäavusta niihin siirtyminen käy nopeammin ja tehokkaammin, sekä avunantajien toiminnan koordinaation parantaminen.

Konfliktin jälkeisissä tilanteissa EY:n apu keskitetään rauhan lujittamiseen ja myöhempien konfliktien ehkäisemiseen erityisesti kunnostusohjelmien, lapsia koskevien kuntoutustoimien, sotilaiden kotiuttamista, aseistariisuntaa ja integroimista takaisin normaalielämään koskevien ohjelmien sekä sovintoprosessia tukevien ohjelmien avulla.

C. Tehokkaampi puuttuminen monialaisiin kysymyksiin

Konfliktien ehkäisemisen suurimpana haasteena on löytää tehokkaat ja asianmukaiset keinot puuttua jännitteiden ja väkivaltainen konfliktien syihin. Jokainen tilanne ja konflikti on ainutlaatuinen. Siitä huolimatta jotkin niihin liittyvistä tekijöistä vaikuttavat moniin eri aloihin, ja niitä olisi myös tarkasteltava tältä kannalta. Tämä pätee erityisesti huumausaineisiin, pienaseisiin, luonnonvarojen hyödyntämiseen ja hallintaan, ympäristön tilan heikkenemiseen, tarttuviin tauteihin, suuriin väestön liikkeisiin, ihmisten salakuljetukseen ja yksityisen sektorin etuihin epävakailta alueilla. Tämä luettelo ei ole kattava, mutta sitä voidaan käyttää lähtökohtana keskustelun käynnistämiseksi unionissa, mikä vuorostaan voisi luoda pohjaa laajemmalle kansainväliselle keskustelulle. Kaikissa näissä tapauksissa komissio aikoo esittää konkreettisia ehdotuksia asianmukaisten kansainvälisten elinten harkittavaksi (kuten YK:n, G8-maiden ja OECD:n).

Huumausaineet

Huumausaineiden ja rikollisuuden välillä on tiivis yhteys. Huumausaineiden tuotannossa ja jakelussa toimivat rikollisjärjestöt ovat käytännössä tehneet eräistä maailman kolkista alueita, joille ei ole menemistä. Huumeista ja rahanpesusta saatavat suuret rahasummat ovat houkutteleet jossain määrin myös terroristiliikkeitä ja puolisotilaallisia organisaatioita, jotka

kaipaavat varoja ostaakseen aseita. Niiden toiminta keskittyy yleensä alueille, joilla köyhyys ja/tai poliittinen epävakaus ovat jo murentaneet sosiaalisen yhteenkuuluvuuden. Tämän vuoksi väkivaltainen konflikti on ainainen uhka Eurooppaan tulevien huumeiden kahden pääreitillä varrella, jotka ovat Latinalaisesta Amerikasta tuleva kokaiinireitti ja Afganistanista tuleva heroiinireitti.

Huumausaineita koskevat EU:n ulkoiset toimet ovat osa EU:n vuosien 2000–2004 toimintasuunnitelmaa, joka hyväksyttiin Feirassa kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa. Toimintasuunnitelmassa yhdistetään kysynnän ja tarjonnan vähentäminen sekä kansainvälinen yhteistyö (erityisesti YK:n kanssa).

Vuodesta 1996 EU on tukenut 29:ää Karibian maata ja hallintoaluetta kattavalla toimintaohjelmalla. Tämä aloite on vahvistanut sekä maiden omia valmiuksia että yhteistyötä unionin kanssa. Latinalaisessa Amerikassa toteutetuissa ohjelmissa on keskitytty lähinnä tukemaan kehitysyhteistyötoimia (esimerkiksi vaihtoehtoisia kehitysyhteistyöhankkeita, instituutioiden kehittämistä ja huumeiden käyttäjien kuntoutusta). Kolumbiassa komissio aikoo rahoittaa hanketta, jossa käytetään satelliittikuvia laittomien viljelmien havaitsemiseen. Samanaikaisesti EY pyrkii luomaan ”filttereitä” Afganistanin heroiinireitin varrelle, minkä osana tuemme ohjelmia Iranissa, Keski-Aasiassa, Etelä-Kaukasuksella sekä pian myös Ukrainassa, Moldovassa ja Valko-Venäjällä. Pian toiseen vaiheeseen siirtyvä Balkanin alueen Phare-ohjelma on jo tuottanut joitakin huomattavia tuloksia.

Komissio keskittää huumausaineiden vastaiset yhteistyötoimensa Eurooppaan tulevien huumausaineiden kahden pääreitillä varrelle eli Balkanien kautta kulkevalle reitille sekä Latinalaisen Amerikan ja Karibian välille. Toiminnassaan se hyödyntää edelleen jäsenvaltioiden asiantuntemusta.

Pienaseet

Pienaseet ovat köyhän miehen joukkotuhoaseita. Ne ovat syytä suurempaan määrään kuolonuhreja ja haavoittuneita ja niiden vaikutus poliittisiin ja sosiaalisiin rakenteisiin on ollut tuhoisampi kuin minkään muun aseluokan. Pienaseita kulkeutuu helposti alueille, joilla konfliktit ovat kaikkein yleisimpiä ja jotka ovat altteimpia niiden vaikutuksille. Näillä alueilla aseiden hallussapidon valvonta on myös epätodennäköisintä. Väkivaltaisen konfliktin tai valtiorakenteiden murtumisen jälkeen (kuten Albaniassa vuonna 1997, jolloin 700 000 kevyttä asetta varastettiin maan keskusasevarastosta) pienaseiden yleisyys voi helposti estää järjestyksen palauttamisen ja luoda olosuhteet, joissa väkivaltainen konflikti puhkeaa helposti uudelleen. Tällaisia aseita on myös helppo kuljettaa muualla ilmeneviin konflikteihin.

Tavanomaisten aseiden vientiä koskevien EU:n toimien¹⁰ lisäksi komissio on tarjonnut vuonna 1998 hyväksytyn yhteisen toiminnan perusteella rahoituksellista ja teknistä apua hankkeille pienaseiden määrän kasvun ja leviämisen ehkäisemiseksi (esim. Kambodžassa, Etelä-Afrikassa, Mosambikissa ja Georgiassa/Etelä-Ossetiassa). Parhaillaan on tarkasteltavana pienaseiden keräyshanke Salomonsaarilla. Tähän mennessä nämä toimet ovat olleet suppeita. Komissio katsoo kuitenkin, että tämä aihe tarjoaa paljon mahdollisuuksia EU:n toimintaa varten. Komissio osallistuu aktiivisesti kesällä 2001 järjestettävän, kevyiden aseiden ja pienaseiden laitonta kauppaa käsittelevän YK:n konferenssin valmisteluihin.

¹⁰ Ks. asevientä koskevat vuonna 1998 annetut EU:n käytännesäännöt.

Konflikteille alttiissa maissa tulliviranomaiset ansaitsevat erityistä huomiota myös pienaseiden kulkeutumisen rajoittamisessa, koska ne valvovat monenlaista salakuljetusta. Yhteisön apua on kohdennettu monille maille erityisesti AKT-alueella. Bosniassa yksi tehokkaimmista yhteisön ohjelmista on ollut CAFAO-ohjelma (Customs and Fiscal Administration Office).

Lopuksi on todettava, että kaikkia niitä toimia, joita nykyisin toteutetaan EU:n tai yhteisön puitteissa ydinaseiden, kemiallisten ja biologisten aseiden, kaksikäyttötuotteiden ja tavanomaisten aseiden leviämisen ehkäisemiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi liitännäisillä siviilialoilla, olisi pidettävä konfliktien ennaltaehkäisyä tukevana.

Komissio antaa aiempaa suuremman painoarvon pienaseiden leviämisen rajoittamiseksi tarkoitetulle tuelleen. Se ajaa kunnianhimoista unionin kantaa tulevassa kevyiden aseiden ja pienaseiden laitonta kauppaa käsittelevässä YK:n konferenssissa. Pienaseita koskevia ohjelmia hallinnoidessaan komissio tarkastelee huolellisesti tullisektorin tilannetta.

Luonnonvarojen hallinta ja hyödyntäminen

Kilpailu luonnonvaroista on usein jännitteen perussyy. Tämä voi ilmetä maan sisällä, paikallisella tai kansallisella tasolla samoin kuin alueellisessa yhteydessä. Konfliktin lähteinä voivat olla vesi ja geologiset luonnonvarat (öljy, kaasu, jalokivet, mineraalit) sekä biologiset luonnonvarat (esim. kalastusalueet, metsä).

Geologisista luonnonvaroista käytävät konfliktit ovat erityisen huomiota herättäviä monissa osissa Afrikkaa (Liberiassa, Kongon tasavallassa, Sudanissa jne.). Erityisen tärkeää on **timanttien** laitton kauppa, josta saadut voitot ruokkivat konflikteja. Monissa tapauksissa kiista näiden rikkauksien hallinnasta myös aiheuttaa konflikteja. Komissio on tyytyväinen siihen, että alalla toimivat suuryritykset pyrkivät ottamaan käyttöön raakatimanttien sertifiointijärjestelmän. Komissio osallistuu aktiivisesti Kimberleyn prosessiin, jossa yritetään luoda mainitunlainen järjestelmä YK:n päätöslauselman 55/56 mukaisesti. Jos tällainen sertifiointijärjestelmä olisi ollut olemassa jo aikaisemmin, YK:n pakotteet konfliktialueelta peräisin olevia timantteja kohtaan olisivat voineet olla tehokkaampia.

Vesivarojen jakaminen vesipulasta kärsivillä alueilla on yksi yleisimmistä ja monitahoisimmista poliittisen jännitteen lähteistä. Tällaisia tilanteita on nykyisin Afrikan sarvessa, Niilin laaksossa, Aralinmeren alueella Ferganan laakso mukaan luettuna ja Lähi-idässä. Joskus liikennöintioikeuksia ja rajoja koskevat riidat pahentavat entisestään kiistaa vedestä. Komissio on tukenut monia aloitteita, jotka ovat liittyneet vedestä johtuviin konflikteihin, muun muassa Aralinmeren alueella, eteläisessä ja itäisessä Afrikassa sekä Lähi-idässä.

Erityisen hyödyllinen Lähi-idän rauhanprosessiin liittyvä hanke on ollut esimerkiksi israelilais-jordanialais-palestiinalaisen ryhmän (MEDA-rahoituksella) perustama alueellinen institutionaalinen rakenne ja tietokanta (EXACT) vesivarojen hallintaa varten. Tämä hanke on johtanut jatkuvaan tekniseen yhteistyöhön Israelin, palestiinalaisviranomaisen ja Jordanian välillä huolimatta poliittisen tilanteen ailahteluista.

Lyhyellä aikavälillä toimenpiteiden on perustuttava mekanismeihin, joilla varmistetaan niiden kansallisten ja kansainvälisten sopimusten noudattaminen, joihin vesivarojen jakamista koskevat oikeudet yleensä perustuvat. Näiden sopimusten noudattamatta jättäminen merkitsee yllykettä maan sisäiseen ja/tai valtioiden väliseen konfliktiin. **Pitemmällä aikavälillä** vettä

koskevien konfliktien ehkäisemisen on perustuttava yhteistyöhön, jossa keskitytään yhteisten vesivarojen oikeudenmukaiseen hallintaan.

- Komissio aikoo toimia aktiivisesti Kimberleyn erityisryhmässä, joka käsittelee raakatimanttien sertifiointijärjestelmää, ja esittää neuvostolle vuoden loppuun mennessä asiakirjan, jossa hahmotellaan tätä asiaa koskevat vaihtoehdot.
- Silloin kun alueelliseen yhteistyöhön on selvästi sitouduttu, komissio tukee alueellisia toimia, joilla pyritään yhteisten vesivarojen oikeudenmukaiseen hallintaan.

Ympäristön tilan heikkeneminen

Ympäristön tilan heikkeneminen, joka liittyy usein luonnonvaroja koskeviin ongelmiin kuten veden saantiin, voi olla sekä turvattomuutta ja konflikteja aiheuttava tekijä että niiden tulos. Esimerkiksi maaperän kunnan heikkeneminen tai ilmastomuutos voivat aiheuttaa epävakautta monilla alueilla viljelykelpoisen maapinta-alan vähentymisen, tulonhankkimismahdollisuuksien menetyksen ja siirtolaisuuden seurauksena.

Ilmastomuutos on ehkä haasteellisin kaikista ympäristöongelmista. Merenpinnan odotettu kohoaminen, erityisen rajut sääilmiöt ja niiden vaikutukset maaperän ja meren luonnonvarojen tuottavuuteen aiheuttavat huomattavan uhan monille ihmisille, erityisesti monissa kehitysmaihin kuuluvissa pienissä saarivaltioissa. Maailman väestöstä 60 prosenttia asuu rannikkoalueilla, jotka ovat altteimpia näille muutoksille. Toimeentulon menetys ja siirtolaisuus on todennäköistä monilla alueilla.

Toinen esimerkki ympäristön tilan heikkenemiseen liittyvistä turvallisuusriskeistä on metsien vähentyminen. Puhumattakaan maailmanlaajuisista vaikutuksista, sillä metsähän ovat tärkeitä ilmastomuutoksen hillitsemiseksi, metsien vähentyminen voi aiheuttaa konflikteja paikallisten ryhmien, hallitusten ja yksityisten yritysten välillä.

Tässä tilanteessa ympäristöalaa koskevat EY:n yhteistyöohjelmat voivat olla merkittäviä luottamuksen luoja paikallisyhteisöjen välillä ja voivat vahvistaa rajat ylittävää yhteistyötä.

Komissio puuttuu luonnonvaroja ja ympäristön tilan heikkenemistä koskeviin kysymyksiin kahdenvälisissä ja alueellisissa ohjelmissaan ja lisää tukeaan, jotta kumppanimaat panisivat täytäntöön monenväliset ympäristösopimukset. Etusija annetaan ympäristön kunnostushankkeille konfliktien jälkeisissä ohjelmissa.

Tarttuvien tautien leviäminen

Harvat haasteet ovat järkyttävämpiä tai kauaskantoisempia vaikutuksiltaan yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kehitykseen ja viime kädessä poliittiseen vakauteen kuin merkittävien tarttuvien tautien, erityisesti HIV:n/aidsin, malarian ja tuberkuloosin, leviäminen. Vuonna 1999 maailmassa arvioitiin olevan yli 33 miljoonaa HIV-/aids-tartunnan saanutta ihmistä, joista 95 prosenttia kehitysmaissa. Malariaa ja tuberkuloosia esiintyy jälleen alueilla, joilla ne olivat aiemmin hallinnassa, ja lääkkeille kehittämänsä vastustuskyvyn ansiosta ne yleistyvät koko maailmassa. Aidsin, malarian ja tuberkuloosin aiheuttamat tuhot pyyhkivät mennessään vuosikymmenten kehitysponnistukset, romahduttavat elinajanodotteen, aiheuttavat muutoksia tuotantorakenteissa sekä valtavia sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia taudeista pahiten kärsivissä maissa.

Komissio on äskettäin esittänyt **toimintaohjelman** näiden tarttuvien tautien leviämisen ehkäisemiseksi seuraavien viiden vuoden aikana. Ohjelma perustuu tarttuvia tauteja koskevaan yhteisön strategiaan, joka on kehitetty osana köyhyyden vähentämiseen tähtäävää ulkoisen avun tavoitetta, ja ohjelmassa korostetaan tarvetta parantaa hoidon ja lääkkeiden saatavuutta erityisesti perustamalla maailmanlaajuinen porrastettu (tai eriytetty) hinnoittelujärjestelmä sekä alentamalla lääkkeiden tariffeja ja muita niihin liittyviä kustannuksia. Samoin siinä korostetaan tarvetta vahvistaa kehitysmaiden toimintapolitiikkaa ja lääkealan tuotantokapasiteettia.

Tavoitteiden saavuttamismahdollisuuksia parantavat yhteiset kansainväliset toimet YK:n, Maailmanpankin, Maailman terveysjärjestön, kansalaisjärjestöjen sekä G8-maiden ja alan yritysten kanssa. Joulukuussa 2000 järjestetyssä EU:n ja Yhdysvaltojen huippukokouksessa määritettiin tämän alan yhteistyö yhdeksi transatlanttisen yhteistyön painopisteeksi.

Väestöliikkeet ja ihmisten salakuljetus

Vaikka suuria ihmisvirtoja (siirtolaiset, turvapaikan hakijat, pakolaiset maan sisällä ja maiden välillä) pidetään yleensä konfliktin seurauksena eikä syynä, ne voivat myös aiheuttaa epävakautta ja siten vaikuttaa konfliktin leviämiseen ja kärjistymiseen. Tällaisista ihmisvirroista ja niiden paikalliselle tai naapurialueen väestölle aiheuttamista sivuvaikutuksista selviytyminen on erityisen vaikeaa kehitysmaissa.

Yleisten asioiden neuvoston joulukuussa 1998 perustama turvapaikka- ja siirtolaisasioiden korkean tason työryhmä on ensimmäinen yritys kehittää EU:n ulkoista politiikkaa turvapaikka- ja siirtolaisasioissa hyödyntämällä perustamissopimuksen tarjoamia eri toimenpiteitä: ulkopoliittikkaa, taloudellista ja kehitysapua, turvapaikka- ja siirtolaisasioita koskevia määräyksiä sekä muun muassa sukupuoleen perustuvan syrjinnän ja laittoman siirtolaisuuden vastaisia toimia. Toimintasuunnitelmia toteutetaan nykyisin Sri Lankassa, Somaliassa, Albaniassa, Afganistanissa, Irakissa ja Marokossa. Niillä kaikilla pyritään puuttumaan kattavasti alkuperäisessä kotimaassa siirtymään joutumisen perussyihin ja näin rajoittamaan suurten ihmisvirtojen mahdollisesti haitallisia seurauksia naapurimaiden ja EU:n kannalta. Tähän mennessä EU:n lähestymistapa on ollut lähinnä reagoiva.

Siirtolaisvirtoja voivat aiheuttaa myös rikollisjärjestöt. Ihmisten, erityisesti naisten ja lasten, salakuljetuksen ja kaupan torjuminen on osa EY:n yhteistyöohjelmia. Pian on tarkoitus aloittaa esimerkiksi EU:n ja Yhdysvaltojen yhteinen hanke Venäjältä peräisin olevien naisten salakuljetuksen ja kaupan estämiseksi.

Komissio pyrkii syventämään vuoropuheluaan erityisjärjestöjen kanssa, jotta epävakautta luovat väestöliikkeet voitaisiin havaita varhaisessa vaiheessa. Tällaisia järjestöjä voisivat olla muun muassa Kansainvälinen siirtolaisjärjestö (IOM) ja YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimisto (UNHCR).

Yksityisen sektorin rooli epävakailta alueilla

Ulkomaisilla yrityksillä on tärkeä rooli monien maiden yhteiskunnallis-taloudellisessa kehityksessä. Ne voivat kuitenkin olla myös osin vastuussa konfliktien rakenteellisten syiden ylläpitämisestä tai jopa niiden luomisesta. Hyvä esimerkki tästä on, kun yritysten toiminta (esimerkiksi luonnonvaroihin liittyvä) on ympäristön kannalta ja sosiaalisesti kestävä kehityksen vastaista.

EY:llä on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa aktiivinen rooli OECD:n työssä monikansallisia yrityksiä koskevien suuntaviivojen panemiseksi täytäntöön (tarkistettu versio, kesäkuu 2000). Näillä suuntaviivoilla pyritään kannustamaan yrityksiä käyttäytymään vastuullisesti, kun ne toimivat ulkomailla ja erityisesti kehitysmaissa. Tähän kuuluu paikallisväestön ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja oleminen puuttumatta politiikkaan.

Yhdessä työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kanssa EY on aktiivisesti mukana myös aloitteissa, jotka koskevat esimerkiksi vapaakauppaa ja vapaaehtoisia käytäntöjä ulkomaille investoiville yrityksille. Tällaisissa tapauksissa roolimme on toimia lähinnä välittäjänä, joka auttaa saattamaan osapuolet yhteen keskustelua varten. Komissio esittää vuonna 2001 vihreän kirjan yritysten yhteiskunnallisesta vastuusta. Siinä tarkastellaan konfliktien ehkäisemistä ja yritysten roolia tässä asiassa.

Komissio on sitoutunut edistämään aktiivisesti monikansallisia yrityksiä koskevia OECD:n suuntaviivoja, joilla pyritään kannustamaan yrityksiä käyttäytymään vastuullisesti, kun ne toimivat ulkomailla ja erityisesti kehitysmaissa.

2. NOPEA REAGOIMINEN ORASTAVIIN KONFLIKTEIHIN

Yhtä lailla pitkän aikavälin ehkäisystrategian kanssa EU tarvitsee yhä suuremmassa määrin valmiutta reagoida nopeasti, jos tilanne jossakin maassa näyttää olevan kärjistymässä. Mitä aikaisemmin EU voi ryhtyä toimiin laajamittaisten ihmisoikeusrikkomusten, toistuvien väkivaltaisuuksien, vaaleihin liittyvien levottomuuksien, hallintokoneiston murtumisen tai etnisen syrjinnän yhteydessä, sitä paremmin toimet todennäköisesti tehoavat.

Valmius ratkaista ongelmia riippuu ratkaisevasti asianmukaisesta EU:n varhaisvaroitussysteemistä, joka varoittaa EU:n päätöksenteko- ja toimintakeskuksia uhkaavasta kriisistä ja jonka avulla voidaan myös analysoida kriisin syitä ja mahdollisia seurauksia sekä määrittää tarkoituksenmukaisin vastaus. Tällaisten mekanismien hyödyntämiseksi täysipainoisesti ja ollakseen uskottava EU:n on kuitenkin osoitettava poliittista tahtoa tehdä kaikki tarvittava avoimen konfliktin välttämiseksi.

Tämän vuoksi komissio tukee voimakkaasti ajatusta, että neuvoston pitäisi tehdä säännöllisiä aluekohtaisia tilannekatsauksia potentiaalisten konfliktialueiden havaitsemiseksi ja seuraamiseksi. Komissio toimii yhdessä pääsihteerin / korkean edustajan kanssa määrittääkseen, miten tämä olisi parasta toteuttaa, ja perustaakseen varhaisvaroitusmekanismeja (indikaattorit, verkostot, tietojen keruu¹¹, kansalaisjärjestöjen osallistuminen jne.). Komission oma maailmanlaajuinen lähetystöverkosto tarjoaa sille hyvät mahdollisuudet epävakaiden alueiden seuraamiseen. Näitä tietoja jaetaan säännöllisesti toimintapolitiikasta vastaavan neuvoston yksikön kanssa EU:n konfliktien analysointivalmiuksien parantamiseksi. Komissio työskentelee kehittääkseen viestintävälineitään sen varmistamiseksi, että lähetystöt pystyvät toimittamaan merkittäviä tietoja nopeasti myös epävakaisissa ja kriisitilanteissa.

Komissio toimii yhdessä pääsihteerin / korkean edustajan kanssa potentiaalisten konfliktialueiden seuraamiseksi säännöllisesti ja varhaisvaroitusmekanismien perustamiseksi.

¹¹ Tämä liittyy myös ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuisesta valvontaa (GMES) koskevaan äskettäiseen aloitteeseen, joka on osa Euroopan avaruusstrategiaa, KOM(2000) 597.

A. Yhteisön välineiden optimointi

Kärjistyvässä tilanteessa EU:lla on käytettävissään useita perinteisiä (yhteisön) välineitä. Komissio voi esimerkiksi lähettää vaalitarkkailijoita (kuten Zimbabwea) tai antaa taloudellista hätäapua. Kosovon kriisi on hyvä esimerkki tapauksesta, jossa taloudellista apua annettiin lyhyellä varoitusajalla naapurimaille, joihin suuntautui valtaisa pakolaisten ja hätäsiirtolaisten virta, laajemman alueellisen epävakauden ehkäisemiseksi (ks. tekstilaatikko). Montenegro on toinen esimerkki tavasta, jolla avustusohjelmat voivat tarjota nopeaa tukea ennalta päätetylle poliittiselle strategialle (ks. tekstilaatikko). Tammikuussa 2001, jolloin Israel keskeytti keräämiensä verotulojen tilittämisen palestiinalaishallinnolle, komissio puuttui tilanteeseen

itsehallintoalueiden taloudellisen romahduksen estämiseksi antamalla käteisrahastostaan nopeasti 30 miljoonaa euroa kiireellistä apua. Tämän jälkeen on annettu lisätukea.

Komissio toteuttaa *tiedonannossa Euroopan unionin vaaliavusta ja vaalitarkkailutoiminnasta*¹² esiteltyjä toimia koulutettujen EU:n vaalitarkkailijoiden lähettämiseksi nopeasti.

Myös humanitaarinen apu voi epäsuoralla mutta arvokkaalla tavalla edistää konfliktien ehkäisemistä auttamalla rajoittamaan mahdollisesti epävakautta aiheuttavia pakolaisvirtoja tai lievittämään niiden epävakauttavaa vaikutusta naapurimaihin (esimerkkeinä entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Albania, Kenia, Tansania).

Kehitysyhteistyön ohjelmasuunnittelun uudistuksen yhteydessä otetaan käyttöön jatkuvan ohjelmasuunnittelun järjestelmä, joka mahdollistaa joustavamman reagoinnin kumppanuusmaiden tarpeiden ja suoritustason mukaan. Tätä voidaan käyttää sekä myönteisenä kannustimena että yhteistyön rajoittamiseksi. Kriittisissä tilanteissa voidaan käyttää painostusta kielteisin toimenpitein kuten jäädyttämällä yhteisön yhteistyöohjelmat kokonaan tai osittain.

B. Yhteisön nopean reaktion varmistaminen

Kosovon pakolaiset – EU:n tuki naapurimaille

Huhtikuun 1999 alussa Milosevic pyrki ajamaan järjestelmällisesti muut Kosovon asukkaat kuin serbit naapurivaltioihin, tarkoituksena aiheuttaa epävakautta Serbian naapureissa. Huhtikuun 6. päivään mennessä Albaniaan oli saapunut 280 000 pakolaista ja entiseen Jugoslavian tasavaltaan Makedoniaan 136 000, ja lisäksi 60 700 ihmistä oli joutunut siirtymään asuinsijoiltaan Montenegrossa.

Isäntämaat havaitsivat pian joutuvansa huolehtimaan humanitaarisesta kriisistä, johon ne eivät olleet valmistautuneet. Esimerkiksi entisessä Jugoslavian tasavallassa Makedoniassa pakolaisvirta uhkasi poliittisen elämän perustana olevaa etnistä tasapainoa. Koko alue oli suuressa vaarassa ajautua sekasortoon. Komissio myönsi 17. huhtikuuta entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Montenegron ja Albanian hallituksille 100 miljoonaa euroa pakolaisista aiheutuviin kuluihin ja 150 miljoonaa euroa suoraa humanitaarista apua.

Se, että komissio pystyi sivuuttamaan hallinnollisten menettelyjen aiheuttamat rajoitteet ja toimimaan nopeasti tässä poliittisesti arassa ja kriittisessä tilanteessa, oli keskeistä suuren alueellisen kriisin välttämiseksi.

¹² KOM(2000) 191 lopullinen.

Neuvoston 26. helmikuuta hyväksymän **nopean toiminnan mekanismin** ansiosta komissio voi toteuttaa yhtenäisen oikeudellisen ja rahoituksellisen kehyksen osana monenlaisia lyhyen aikavälin toimia, jotka muuten edellyttäisivät raskaampia päätöksentekomenettelyjä. Esimerkiksi kriisitilanteessa komissio pystyy toteuttamaan lyhytaikaisia operaatioita, kuten antamaan kohdennettua apua (esimerkkinä vuoden 1999 energiaa vastineeksi demokratiasta -ohjelma Serbiassa), tekemään selvitysmatkoja, toimimaan sovittelijana tai lähettämään tarkkailijoita. Sellaisissa tapauksissa, joissa alkutoimien nopeus on ratkaisevaa mutta joissa toimia voidaan joutua jatkamaan pitkäänkin, nopean toiminnan mekanismi mahdollistaa nopeat aloitteet rauhan rakentamisessa sekä jälleenrakennus- ja kehityshankkeissa ja luo näin perustan pitkäaikaisemmille toimille, jotka voidaan hoitaa yhteisön perinteisin välinein.

C. Poliittiset ja diplomaattiset välineet

EU:lla on käytettävissään erilaisia poliittisia ja diplomaattisia vaihtoehtoja, jos jonkin maan tai alueen tilanne vaikuttaa heikkenevän nopeasti. Näihin kuuluvat virallinen julkilausuma tai diplomaattinen yhteydenotto, poliittinen vuoropuhelu, selvitysmatkan järjestäminen, EU:n tarkkailijoiden lähettäminen ja erityisedustajan nimittäminen. Tässä yhteydessä poliittinen vuoropuhelu ja erityisedustajien rooli ansaitsevat erityistä huomiota.

Yleishuomiona on toistettava, että ollakseen uskottava toimija EU:n on osoitettava kykenevänsä yhteiseen poliittiseen linjaan aroissa asioissa. Liian usein näin ei ole ollut.

Poliittinen vuoropuhelu

EU käy muodollisuudeltaan eritasoista poliittista vuoropuhelua kaikkien niiden maiden kanssa, joihin sillä on suhteita. Pitkäaikainen vuoropuhelu poliittista kysymyksistä kuten ihmisoikeuksista ja demokratisaatiosta voi toimia ennakkovaroituksen antajana korostamalla ongelmia, jotka saattavat johtaa myöhemmin väkivaltaiseen konfliktiin, ja samoin se voi auttaa ratkaisemaan näitä ongelmia. Se on erityisen tärkeää myös silloin, kun jännittynyt tilanne uhkaa riistäytyä käsistä.

Jotta poliittisesta vuoropuhelusta olisi tällaisissa tilanteissa hyötyä, sen on selvästi oltava paremmin kohdennettua, ajallisesti joustavaa ja vankempaa kuin usein nykyisin. Tätä varten

Montenegro – EU reagoi epävakauden vaaraan

Montenegro omaksui puolueettoman linjan Kosovon konfliktin yhteydessä siitäkin huolimatta, että Nato teki pommituslentojaan tasavallan yli, mitä hallituksen oli hyvin vaikea selittää kansalle. EU tarjosi Montenegron johtajille **poliittista tukea**, ylisti presidentti Djukanovicin demokraattista toimintaa ja hänen rohkeuttaan vastustaa Milosevicin poliittista painostusta. Se käytti kaikki tilaisuudet tukensa osoittamiseksi. Yhteisön tiivistä sitoutumista demokratian mukaiseen toimintaan ilmensivät erään komission jäsenen korkean tason vierailut Montenegroon ja Montenegron johtajien ottaminen vastaan länsimaiden pääkaupungeissa.

Tärkeää oli kuitenkin se, että tämän poliittisen tuen lisänä oli avustusohjelmia, jotka **kohdennettiin huolellisesti sen valtavan taloudellisen paineen tasapainottamiseksi**, jota Milosevicin johtama liittovaltion hallinto kohdisti Montenegroon (muun muassa Montenegron hallinnolliset rajat suljettiin talouden tukahduttamiseksi ja liittovaltio keskeytti maksut Montenegron eläkeläisille). Avustusohjelmilla pyrittiin antamaan välitöntä ja konkreettista taloudellista tukea väestölle. Niihin sisältyi muun muassa perhe-etuuksien maksamista osana elintarviketurvaohjelmaa, maatalouden tuotantopanosten, kuljetusvälineiden ja lääkinnällisten laitteiden toimituksia, tukea sähkön ostamiseen naapurimaista ja perusrakenteiden kunnostamista todellisten ja näkyvien parannusten saamiseksi ihmisten jokapäiväiseen elämään. Kokonaistavoitteena oli ylläpitää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja tukea vakaata demokraattista prosessia Montenegron ja koko alueen etujen mukaisesti.

Komissio on valmistellut myös tukiohjelmia **riippumattomia tiedotusvälineitä ja kansalaisyhteiskuntaa** varten. Edistämällä avoimuutta ja säännöllistä tiedonkulkua ne ovat auttaneet ihmisiä huomattavasti ymmärtämään keskeisiä asioita.

EU:n on kyettävä sopimaan nopeasti toimintalinjastaan ja kannastaan ottaen asianmukaisesti huomioon kentällä vallitseva tilanne, kunkin osapuolen odotukset, pelot ja todennäköinen päättäväisyys sekä erityisesti se, miten määrätietoisesti EU itse on todellisuudessa valmis käyttämään vaikutusvaltaansa. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että jäsenvaltioiden olisi sovittava ainakin yhteisestä poliittisesta linjasta jollei peräti yhteisestä strategiasta.

Cotonoun sopimuksen 11 artiklan periaatteet ja sen 8 artiklassa määrätty poliittinen vuoropuhelu tarjoavat mahdollisuuksia konfliktien ennalta ehkäisemiseen AKT-maissa. Komission mielestä poliittisen vuoropuhelun tärkeänä tavoitteena on ehkäistä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa poliittisesti vaikeita tai jännittyneitä tilanteita kärjistymästä aseelliseksi konfliktiksi. Vuoropuheluun pitäisi näin ollen sisältyä näkemysten vaihtoa kriiseistä ja konfliktitilanteista, sovittelutoimintaa ja neuvottelemista sekä tukea rauhanprosesseille. Onnistuessaan 8 artiklaan perustuva poliittinen vuoropuhelu vähentää todennäköisyyttä, että tilanne kärjistyy siinä määrin, että EU turvautuu 96 artiklan mukaisiin neuvotteluihin.

Silloin kun 96 artiklaa kuitenkin sovelletaan olennaisten tekijöiden (ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen) rikkomusten vuoksi, neuvottelumenettely tarjoaa EU:lle mahdollisuuden antaa vahvoja poliittisia signaaleja ja pyrkiä löytämään hyväksyttäviä ratkaisuja. Norsunluurannikon tapaus on tästä hyvä esimerkki: menettely toteutettiin helmikuussa 2001 ja samalla perustettiin komitea, jonka avulla EU voi yhdessä maan viranomaisten kanssa seurata toteutettavia toimenpiteitä. Tavoitteena on edistää yhteistyöhön perustuvaa lähestymistapaa.

Komission mielestä poliittista vuoropuhelua olisi hyödynnettävä järjestelmällisemmin tapauksissa, joissa kriisi vaikuttaa väistämättömältä. Vuoropuhelun perustana pitäisi olla vahva poliittinen linja. Sen tulisi olla paremmin kohdennettu, ajallisesti joustava ja vankempi kuin tähän asti. Komissio on valmis työskentelemään pääsihteerin / korkean edustajan kanssa tätä alaa koskevien konkreettisten ehdotusten laatimiseksi.

EU:n erityisedustajat

EU:n erityisedustajat voivat myös olla hyödyllisiä mahdollisten kriisien rauhoittamisessa. Tähän mennessä erityisedustajia on yleensä lähetetty avoimien konfliktien yhteydessä (Afrikan suurten järvien alueelle, Lähi-itään ja Afrikan sarveen), mutta he voisivat harjoittaa myös ennalta ehkäisevää diplomatiaa. Neuvoston 30. maaliskuuta 2000 antamat suuntaviivat selkeyttävät EU:n erityisedustajien nimittämistä ja järjestelmän hallinnointia. Jotta erityisedustajat olisivat tehokkaampia ja uskottavampia, heille on annettava unionin puolesta toimivien sovittelijoiden täysipainoinen asema ja selvä valtuutus neuvostolta sen suhteen, millaisia kantoja he voivat esittää.

Komissio katsoo, että erityisedustajia olisi käytettävä useammin sovittelijoina, että heillä pitäisi olla valtuudet esittää tiukka kanta heidän toimeksiantoonsa kuuluvasta tilanteesta ja että erityisedustajille pitäisi voida antaa myös lyhytaikaisia (esim. kuuden kuukauden) tehtäviä. Komissio on valmis työskentelemään pääsihteerin / korkean edustajan kanssa tätä alaa koskevien konkreettisten ehdotusten laatimiseksi.

D. Pakotteiden käyttäminen

Pakotteita on asetettu yleensä konfliktin puhkeamisen jälkeen tarkoituksena evätä pakotteiden kohteelta (maa, puolue tai muu taho) keinot pitkittää tai kärjistää väkivaltaa. Pakotteet koskevat tyypillisesti aseita ja muuta sotamateriaalia, vientituloja, ulkomaista pääomaa, muita

tuontitavaroita ja teknologiaa tai matkustusmahdollisuuksia. Muunlaiset pakotteet, kuten viisumikielto tai diplomaattisen edustuksen vähentäminen on tarkoitettu yleensä antamaan voimakas poliittinen signaali. On kuitenkin hyvä tarkastella, miten pakotteita voitaisiin käyttää ennalta ehkäisevästi epäämään mahdolliselta konfliktin aiheuttajalta keinot aloittaa konflikti. Monet asevalvontajärjestelyt (mm. ydinenergiaa, ohjuksia, kemiantuotantoa ja pienaseita koskevat) muodostavat itse asiassa ennalta ehkäiseviä pakotteita.

Tähän mennessä pakotteiden vaikutus on ollut lievä pettymys; puutteellisen suunnittelun ja täytäntöönpanon vuoksi tulos on yleensä ollut liian vähän liian myöhään. Jotta esimerkiksi Jugoslavian liittotasavallan hallitusta vastaan vuosina 1998-2000 toteutetut pakotteet olisivat olleet todella tehokkaita, toimenpiteet olisi pitänyt kohdistaa ripeästi ja selkeästi yksittäisiin päättäjiin.

Ennalta ehkäisevien pakotteiden ("älykkäät pakotteet") kohdentamiseksi ja tavallisen kansan kärsimyksen minimoimiseksi on tarpeen tehdä perusteellinen etukäteisarvio tilanteesta. Konflikti-indikaattorit (ks. edellä) ovat tässä suhteessa hyödyllisiä, sillä niiden avulla voidaan määrittää osapuolet, jotka saattavat aloittaa konfliktin, sekä arvioida näiden osapuolten nykyistä tai potentiaalista kannatuspohjaa. Tällainen analyysi voisi osoittaa, missä määrin kansainvälinen yhteisö voisi itse asiassa ehkäistä kyseisen kannatuspohjan luomista tai lujittamista estämällä tavaroiden pääsyn markkinoille tai pääoman, teknologian tai muiden aineellisten tai aineettomien hyödykkeiden saannin. Pakotteet aiheuttavat usein vakavia taloudellisia vääristymiä, joten niiden käyttöä harkittaessa on punnittava mahdollisesti saavutettavia poliittisia etuja ja niiden mahdollisesti aiheuttamaa taloudellista vahinkoa.

Ennalta ehkäisevät pakotteet saattavat kuitenkin olla oikeutettuja vastatoimia vakaviin ihmisoikeuksien tai ihmisoikeuslainsäädännön rikkomuksiin. Pääsääntönä on kuitenkin, että pakotteiden on oltava kansainvälisten velvoitteiden (esim. WTO:n sääntöjen, Cotonoun sopimuksen ja kahdenvälisten sopimusten) mukaisia¹³.

Komissio käynnistää neuvostossa keskustelun siitä, miten EU voisi kehittää ja toteuttaa ennalta ehkäiseviä pakotteita.

E. EU:n kriisinhallintakoneiston mukauttaminen

Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan yhteydessä parhaillaan kehitettäviä siviili- ja sotilaskriisinhallintavälineitä voitaisiin käyttää alkuasteella olevien konfliktien tukahduttamiseksi. Vaikka ne on alkujaan suunniteltu kriisinhallintaa varten, ne voisivat olla yhtä tehokkaita kriisien ennalta ehkäisemiseen. Sotilaallisella puolella Petersbergin tehtävien, joihin kuuluvat yhteistyö kolmansien maiden ja muiden järjestöjen kuten NATOn kanssa, toteutusta koskevat yksityiskohdat edellyttävät vielä lisätyötä Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa.

Siviiliasioissa komissio työskentelee monilla Feirassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston määrittämällä aloilla – poliisiasioden, oikeusvaltioperiaatteen, siviilihallinnon ja väestönsuojelun aloilla – yhdessä jäsenvaltioiden kanssa yksityiskohtaisten tavoitteiden määrittämiseksi ja asettamiseksi. Komissio on jo esittänyt ehdotuksen päätösluonnokseksi järjestelyistä, joilla koordinoidaan jäsenvaltioiden väestönsuojelutoimia, ja siinä mainitaan

¹³ Jos pakotteiden asettajana on YK, ne menevät muiden velvoitteiden edelle ja ovat siten sääntöjen ja sopimusten mukaisia.

nimenomaisesti koulutus ja arviointiryhmien lähettäminen. Ehdotus on määrä hyväksyä lähiaikoina.

Oikeusvaltion ja siviilihallinnon aloilla unionin keskeisenä ongelmana on pätevän ja kansainvälisille komennuksille nopeasti lähtövalmiin henkilöstön puute. Sama ongelma on myös YK:lla, ETYJ:llä ja muilla kansainvälisissä rauhantehtävissä toimivilla elimillä. Komission mielestä paras tapa kehittää unionin valmiuksia tällä alalla on luoda yhteisiä koulutusohjelmia sekä sovittuja mekanismeja, jotta henkilöstöä olisi käytettävissä nopeasti. Lähetettävälle henkilöstölle olisi annettava myös erityiskoulutusta sukupuolinäkökulman ottamiseksi huomioon.

Kansainvälisille komennuksille lähetettävälle henkilöstölle oikeusvaltion ja siviilihallinnon aloilla annettavan koulutuksen osalta komissio kannustaa jäsenvaltioita työskentelemään yhdessä YK:n ja ETYJ:n kanssa. Komissio on valmis tukemaan tällaisia koulutusohjelmia yhteisön varoin.

Selvää on kuitenkin se, että siviilikriisinhallintakoneiston luominen ja käyttäminen ennalta ehkäiseviin tarkoituksiin ei korvaa epävakaiden maiden ja alueiden omien valmiuksien vahvistamista niin, että ne pystyvät ratkaisemaan konfliktinsa rauhanomaisesti.

3. KONFLIKTIEN EHKÄISEMISEKSI TEHTÄVÄN KANSAINVÄLISEN YHTEISTYÖN TEHOSTAMINEN

Yhtenäisen kansainvälisen vastauksen antamiseen liittyy monia ilmeisiä ongelmia niin kauan kuin tilanne mahdollisella kriisialueella on epäselvä. Riippumatta siitä, missä muodossa kansainvälistä yhteistyötä harjoitetaan, potentiaaliset konfliktit on pyrittävä havaitsemaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja on varmistettava, että ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä toteutetaan koordinoitusti. Kansainvälisen yhteistyön tarve on yhtä ensiarvoisen tärkeää yhtenäisen vastauksen antamiseksi orastaviin konflikteihin.

A. Yhteistyö muiden maiden kanssa

Konfliktien ehkäiseminen on olennainen osa EU:n poliittista vuoropuhelua monien teollistuneiden kumppanuusmaiden kuten Yhdysvaltojen, Kanadan, Japanin, Venäjän ja Norjan kanssa. Vaikka eri maiden lähestymistavat ovatkin erilaisia, niillä on EU:n kanssa selvästi yhteiset poliittiset tavoitteet kansainvälisen turvallisuuden ja vakauden suhteen. Vuoropuhelua kyseisten yhteistyökumppaneiden kanssa olisi käytettävä tiedonvaihdon ja toiminnan koordinoimisen parantamiseen; tähän sisältyvät myös diplomaattiset kannanotot kansainvälisissä yhteyksissä. Sitä pitäisi käyttää myös yhteisten konflikti-indikaattoreiden kehittämiseen. Tässä suhteessa EU voi ottaa oppia esimerkiksi Kanadasta ja Norjasta, jotka ovat kehittäneet varsin edistyneitä konflikti-indikaattoreita ja varhaisvaroitusjärjestelmiä käytettäväksi kehitysyhteistyössä.

Konfliktien ehkäisy- ja ratkaisuverkko (Conflict Prevention and Resolution network, CPR), jossa USAID, CIDA (Kanada), Maailmanpankki ja eräät jäsenvaltiot ovat erityisen aktiivisia jäseniä, on edelleen hyödyllinen kansainvälisten (ja monikansallisten) avunantajien toiminnan koordinoimiseksi.

Koordinaatio on ensiarvoisen tärkeää myös konfliktien jälkeisissä tilanteissa. Yksi lupaava tapa koordinoita konfliktien jälkeisiä avustustoimia muiden maiden (ja kansainvälisten

järjestöjen) kanssa on ”Friends of” -lähestymistapa. Tässä lähestymistavassa mahdollisimman monet kansainväliset avunantajat koordinoivat toimiaan tietyssä maassa.

Komissio ehdottaa varhaisvaroitusjärjestelmiä ja potentiaalisten konfliktialueiden säännöllistä seurantaa koskevien keskustelujen sisällyttämistä järjestelmällisemmin kumppanimaiden kanssa käytävään vuoropuheluun.

Komissio aikoo toimia aktiivisemmin konfliktien jälkeisissä tilanteissa ”Friends of” -lähestymistapaa hyödyntäen ja edistää tiedonvaihtoa avunantajien kesken.

B. Yhteistyö kansainvälisten järjestöjen kanssa

Yhteistyö Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa

Yhdistyneillä Kansakunnilla on yleinen toimeksianto ylläpitää kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta, joten se on keskeinen yhteistyökumppani konfliktien ehkäisemisessä. EU ja YK toimivat usein yhdessä rauhanturvaoperaatioissa ehkäistäkseen konfliktien puhkeamista uudelleen. Kahdessa viimeaikaisessa operaatiossa, joissa EU:n poliittinen sitoutuminen oli voimakasta (Kosovo ja Timor), EU ja YK onnistuivat jakamaan tehtävät toimivaltuuksiensa mukaisesti. Itä-Timorin tapauksessa Maailmanpankin hallinnoima rahasto tarjosi tehokkaan keinon ohjata avustusten käyttöä (ks. Itä-Timoria koskeva tekstilaatikko). Kosovon tapauksessa komissio on käynnistänyt saatujen kokemusten arvioinnin UNMIK-operaation talouden jälleenrakentamista ja kehitystä koskevan osan perusteella. Keskeisten toimijoiden toimien täydentävyyden periaate vahvistettiin äskettäin uudelleen rauhan rakentamiseen liittyvää yhteistyötä käsitelleessä neljännessä YK:n alueellisten järjestöjen korkean tason kokouksessa, joka pidettiin New Yorkissa helmikuussa 2001.

Itä-Timor – kansainvälinen yhteistyö

Itä-Timor tarjoaa useita hyödyllisiä esimerkkejä EU:n toiminnasta konfliktin jälkeisessä tilanteessa.

VäkivaltaisuuDET alkoivat alueella syyskuussa 1999, minkä seurauksena EU toimitti välittömästi humanitaarista apua ja näki myös myöhempien kunnostustoimien polttavan tarpeen. Ensisijaisiksi tarpeiksi määritettiin hallinnollisen järjestelmän (YK:n hallinnon) luominen ja toimintaan saattaminen sekä toisaalta johdonmukaisen kunnostusohjelman laatiminen. Alusta asti oli selvää, että onnistuakseen toiminnan täytyi olla hyvin koordinoitua ja että parhaassa asemassa koordinoitua varten oli YK:n väliaikainen hallinto Itä-Timorissa (UNTAET). Maailmanpankin hallinnoimasta avoimesta kansainvälisestä Itä-Timor-rahastosta (TFET) tuli konfliktin jälkeisten kunnostustoimien pääasiallinen rahoituslähde.

Alusta alkaen komissio ja jäsenvaltiot ovat myöntäneet huomattavan määrän rahoitusapua ja henkilöstöresursseja UNTAET:lle ja TFET:lle. Tulokset puhuvat puolestaan: Itä-Timor on ollut yksi kaikkien aikojen onnistuneimmista kunnostusoperaatioista. Pieniä ongelmia on ollut kunnostustoimien koordinoimisessa avunantajien, eri virastojen ja UNTAET:n välillä sekä toimien toteutuksen nopeudessa, mutta vaikea tilanne huomioon ottaen – avustaminen uuden kansakunnan rakentamisessa lähes tyhjästä vain hiukan yli kahdessa vuodessa – näitä konfliktin jälkeisiä toimia on pidettävä menestyksenä.

Ei ole epäilystäkään siitä, etteikö yhteisesti hyväksytty poliittinen päämäärä, eli häiriötön siirtyminen itsenäisyyteen ja siihen kuuluvat kestävät poliittiset ja taloudelliset rakenteet, olisi ollut tärkeä tämän menestyksen saavuttamisessa.

Komissio seuraa tarkkaan Brahimin kertomuksen¹⁴ täytäntöönpanoa ja tukee täysin kertomuksessa esitettyä lähestymistapaa rauhan rakentamiseen. Ehdottaessaan nopean

¹⁴ YK:n rauhanoperaatioiden paneelin kertomus, 21. elokuuta 2000.

toiminnan mekanisme (ks. edellä) komissio hyödynsi YK:n pääsihteerin ehdotuksia nopeasti vaikuttavien hankkeiden käynnistämiseksi kriisistä toipuvien maiden auttamiseksi.

Näiden kahden osapuolen säännöllisemmälle vuoropuhelulle konfliktien ehkäisemisestä ja sekä operatiivisella että poliittisella tasolla on selvästi tilaa.

Vuonna 1999 tehdyn EY:n ja YK:n puitesopimuksen myötä komissio on nyt paremmassa asemassa tekemään yhteistyötä YK:n kanssa yhteisrahoitustoimissa. Komission ehdotuksessa uudeksi EY:n varainhoitoasetukseksi kaavaillaan suurempaa joustavuutta YK:n toimien rahoitukseen, erityisesti ohjelmarahoituksen ja etukäteen kohdentamattomien avustusten muodossa. Komissio tarkastelee parhaillaan mahdollisuutta tukea ennalta ehkäisevän toiminnan rahastoa (Trust Fund for Preventive Action). Kyseinen rahasto perustettiin vuonna 1996 vahvistamaan YK:n pääsihteerin ennalta ehkäiseviä toimintavalmiuksia sekä hänen edellytyksiään toimia ennakkovaroituksen antajana kriisitilanteissa.

Konfliktitilanteisiin liittyvissä **ympäristöasioissa** YK:lla on keskeinen rooli monenvälisessä yhteistyössä. Lukuisat monenväliset ympäristösopimukset luovat oikeudellisen kehyksen yhteistyölle ja valmiuksien vahvistamiselle maailmanlaajuisten, alueellisten tai yhteisten ympäristöongelmien lievittämiseksi.

Konfliktien ehkäisemisen pitäisi olla keskeinen tekijä unionin ja YK:n pääsihteerin välille luotavassa tehostetussa vuoropuhelussa. Komissio on jo kehittänyt ohjelmasuunnittelusta käytävää vuoropuhelua UNHCR:n ja WFP:n kanssa ja ehdottaa nyt vastaavanlaisen vuoropuhelun luomista muidenkin YK:n virastojen, rahastojen ja ohjelmien kanssa.

Toiminnallisella tasolla komissio on valmis vaihtamaan maakohtaisia strategia-asiakirjojaan YK:n yhteisten maa-arvioiden kanssa. Se aikoo käynnistää tätä asiaa koskevan vuoropuhelun YK:n virastojen kanssa. Se tarkastelee parhaillaan myös mahdollisuutta tukea taloudellisesti ennalta ehkäisevän toiminnan rahastoa (Trust Fund for Preventive Action).

Ympäristön alalla komissio aikoo ottaa esiin luonnonvarojen ehtymisen ja turvallisuuden välisen yhteyden valmisteltaessa vuonna 2002 Johannesburgissa järjestettävää maailman kestävän kehityksen huippukokousta, jossa tarkastellaan kymmenen vuotta aikaisemmin pidetyn Rion huippukokouksen aikaansaannoksia.

Yhteistyö Bretton Woodsin toimielinten kanssa

Koordinaatio **Maailmanpankin (WB) ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF)** kanssa edistyy huomattavasti useiden näiltä instituutioilta apua saavien maiden laatimien köyhyyden vähentämiseen tähtäävien strategia-asiakirjojen myötä (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP)¹⁵. Silloin kun PRSP-asiakirja on käytettävissä, se muodostaa Maailmanpankin / Kansainvälisen valuuttarahaston tuen ja komission maakohtaisten strategia-asiakirjojen perustan. EY keskustele laadittavista asiakirjoista sekä asianomaisten maiden että Bretton Woodsin toimielinten kanssa.

Konfliktien jälkeisissä tilanteissa ei pitäisi väheksyä erityistarpeita talousarviotuen muodossa. Tässä asiassa on sovellettava tapauskohtaista lähestymistapaa läheisessä yhteistyössä Bretton Woodsin toimielinten kanssa.

¹⁵ Maat, jotka ovat oikeutettuja saamaan apua Kansainväliseltä kehitysjärjestöltä (IDA) tai Kansainvälisen valuuttarahaston köyhyyttä vähentävän kasvun tukivälineestä. PRSP-asiakirjoja on jo laadittu muun muassa Albanian, Bosnian, Mauritanian ja Tansanian osalta.

Yhteistyö ETYJ:n ja Euroopan neuvoston kanssa

Komissio pitää yllä jatkuvaa ja pysyvää vuoropuhelua sekä **ETYJ:n** puheenjohtajamaan (tällä hetkellä Romania) että sihteeristön kanssa. Se osallistuu myös yhteisiin ohjelmiin tai hankkeisiin (ihmisoikeuksien, pienaseiden jne. alalla). Yksityiskohtaisia keskusteluja on käynnissä ETYJ:n konfliktinehkäisykeskuksen kanssa tietojen vaihtamiseksi konfliktinehkäisytoiminnan edistymisestä, ETYJ:n REACT-järjestelmästä (nopea asiantuntija-apu ja yhteistyöryhmät) ja koulutuksen alalla.

Komissio ja **Euroopan neuvosto** ovat työskennelleet yhdessä yhteisten ohjelmien yhteydessä lisätäkseen yleistä tietoisuutta kuolemantuomioon liittyvistä kysymyksistä Venäjällä, Turkissa, Albaniassa ja Ukrainassa. Viime vuonna EY ulotti yhteistyön kattamaan myös romanien tilanteen Kaakkois-Euroopassa, demokraattisen vakauden Pohjois-Kaukasuksella ja oikeusjärjestelmän uudistuksen Moldovassa.

Komissio jatkaa yhteistyötään ETYJ:n ja Euroopan neuvoston kanssa konfliktien ehkäisemisen alalla, muun muassa kehittämällä yhteisiä kokonaisuuksia/ohjelmia henkilöstön kouluttamiseksi kenttäoperaatioita varten (vrt. ETYJ:n REACT-järjestelmä).

Yhteistyö muiden kanssa

OECD:n puitteissa komissio on konflikteja, rauhaa ja kehitysyhteistyötä käsittelevän DAC-erityisryhmän jäsen, ja se aikoo toimia ryhmässä aiempaa aktiivisemmin. Tämä tarjoaa hyödyllisen foorumin avunantaja- ja edunsaajamaiden konfliktinehkäisyvalmiuksien kehittämiseksi.

Viime vuonna Japanin ollessa G8-maiden ryhmän puheenjohtaja luotiin konfliktien ehkäisyä käsittelevä **G8-maiden virallisen tason kokousten järjestely (Conflict Prevention Official-Level Meeting, CPOM)**. Miyazakissa järjestetyn G8-ulkoministerikokouksen päätelmien perusteella korostettiin alkujaan pienaseita ja kevyitä aseita, konfliktien ja kehityksen suhdetta, timanttien laitonta kauppaa, lapsia aseellisissa konflikteissa ja kansainvälistä siviilipoliisia. Tänä vuonna Italian G8-puheenjohtajakaudella aiheiden luetteloa laajennetaan kattamaan myös naisten asema ja yritysten yhteiskunnallinen vastuu.

Erilaisten humanitaarisen avun toimenpiteiden lisäksi komissio aikoo vahvistaa vuoropuheluaan Punaisen Ristin kansainvälisen komitean (**ICRC**) kanssa korkeimmalla tasolla sekä ylläpitää jatkuvaa tietojenvaihtoa työskentelytasolla. Komissio kiinnittää myös enemmän huomiota ICRC:n tukemiseen sen tehtävässä Geneven yleissopimusten kansainvälisenä takaajana.

G8-ryhmän puitteissa komissio aikoo hyödyntää konfliktien ehkäisyä käsittelevää **G8-maiden virallisen tason kokousten järjestelyä** näitä asioita koskevien EU:n kantojen edistämiseksi sekä johdonmukaisuuden edistämiseksi G8-ryhmän ja muiden näitä asioita käsittelevien kansainvälisten foorumien välillä.

C. Yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa

Kansalaisjärjestöt ovat keskeisiä toimijoita konfliktien ehkäisemisessä pitkällä aikavälillä, koska ne tukevat kansalaisyhteiskunnan ja demokratian kehitystä. Ne toimivat usein kentällä tilanteissa, joissa virallisia valtorakenteita ei ole. Ne voivat toimia myös ruohonjuuritason sovittelijoina sekä luotettavina ja puolueettomina tarkkailijoina tilanteissa, joissa paikalla ei

ole muita kansainvälisiä järjestöjä. Erikoistuneiden kansalaisjärjestöjen sovittelutoiminta on joskus ollut ratkaisevaa kriisissä.

Komissio aikoo korostaa konfliktien ehkäisemistä yhteyksissään kansalaisjärjestöihin (sekä ihmisoikeusjärjestöihin että muihin) määrittääkseen ne, joilla voi olla merkittävä asema konfliktien ehkäisemisessä.

Komissio antaa demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen aloitteen muodossa aiempaa suuremman painoarvon toimille, jotka tukevat konfliktien ehkäisemistä ja auttavat vastaamaan konfliktien seurauksista.

PÄÄTELMÄT

Enää ei pitäisi olla tarpeen puolustella pitkän aikavälin ennalta ehkäiseviin toimiin perustuvan lähestymistavan ansioita. Ennalta ehkäisevät toimet ovat myös luonteeltaan harkittuja ja yhteistyöhön suuntautuvia, minkä vuoksi ne ovat kohteena olevan osapuolen kannalta helpommin hyväksyttäviä kuin rauhanturvaoperaatio, johon saattaa liittyä voimankäyttöä. Kansainvälinen yhteistyö ja toiminnan koordinointi auttavat varmistamaan sen, että ennalta ehkäisevät toimet täydentävät muita toimia.

Komissio on päättänyt käyttää yhteisön välineitä tehokkaammin ja koordinoitusti tukeakseen konfliktien ehkäisemiseksi tehtäviä ponnistuksia aina konfliktien alkulähteiltä siihen vaiheeseen asti, jossa konfliktit kärjistyvät vastakkainasetteluksi ja kriisiksi. Tämä kattaa seuraavat asiat:

- Liitetään rauhan, demokratian sekä poliittisen ja yhteiskunnallisen vakauden tavoitteet selvemmin osaksi yhteisön avustusohjelmia. Tämän pitäisi heijastua yleisessä lähestymistavassamme sekä esimerkiksi siinä, että korostetaan enemmän vakaiden instituutioiden ja oikeusvaltion kehittämistä (mihin sisältyy myös poliisi- ja oikeuslaitos).
- Varmistetaan myös, että avustusohjelmissamme otetaan huomioon poliittista, etnistä, sosiaalista tai alueellista syrjäytymistä ja ympäristön tilan heikkenemistä koskevat indikaattorit tai muut tekijät, jotka hallitsemattomina saattavat johtaa kiistoihin tai väkivaltaiseen vastakkainasetteluun.
- Tuodaan lisäarvoa sellaisia monialaisia asioita koskeviin kansainvälisiin aloitteisiin, jotka saattavat lisätä jännitettä ja konflikteja, kuten kansainvälinen rikollisuus, pienaseiden leviäminen, timanttikauppa, huumausaineiden kauppa, lapsisotilaat.
- Hyödynnetään muita keinoja kuten kauppapolitiikan välineitä sekä kauppa- ja yhteistyösopimuksia tai esimerkiksi oikeus- ja sisäasioiden, siirtolaisasioiden, sosiaali- tai ympäristöpolitiikan aloilla kehitettyjä välineitä.
- Kehitetään uusia lähestymistapoja ja välineitä konflikteihin ja kriisitilanteisiin reagoimiseksi. Yksi esimerkki on nopean toiminnan mekanismi, jonka ansiosta yhteisön välineitä voidaan hyödyntää nopeammin. Tulevassa tiedonannossa hätäavun ja kunnostustoimien niveltämisestä kehitysyhteistyöhön esitetään muita käyttökelpoisia keinoja.

Käytettävissä olevista välineistä EY:n ulkoinen apu on varmasti tehokkain. Sitä on käytetty jonkinasteisella menestyksellä muun muassa El Salvadorissa ja Guatemalassa tietyn

rakenteellisen vakauden palauttamiseen. Parhaillaan sitä käytetään kokonaisvaltaisesti Länsi-Balkanin jälleenrakentamiseen ja rauhan lujittamiseen. Tässä tiedonannossa tehdyt käytännön ehdotukset auttavat liittämään konfliktien ehkäisemisen ulkoiseen apuun vielä selvemmin.

Silloin kun tietyn maan tilanne heikkenee äkillisesti, pitkän aikavälin ennalta ehkäisevistä toimista on siirryttävä nopeaan toimintaan, jonka perustana on selkeä ja johdonmukainen politiikka. Toimintamme parantamiseksi ja erityisesti yhteisön välineiden tai YUTP-välineiden hyödyntämiseksi tehokkaammin on olemassa monia eri tapoja, joita tarkastellaan tässä tiedonannossa. Merkittäviä suosituksia on tehty myös pääsihteerin / korkean edustajan ja komission Nizzassa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle laatimassa yhteisessä kertomuksessa konfliktien ehkäisemisestä. Komissio työskentelee kyseisten suositusten täytäntöönpanemiseksi tiiviisti keskeisten neuvoston elinten, erityisesti pääsihteerin / korkean edustajan sekä neuvoston sihteeristön / toimintapolitiikasta vastaavan yksikön kanssa.

Loppujen lopuksi kykymme reagoida konflikteihin riippuu ratkaisevasti kolmesta tekijästä: unionin tavoitteiden selkeästä määrittelystä, toimintavalmiuksista ja ennen kaikkea poliittisesta tahdosta. Unionin toiminnan tehokkuus riippuu ennen kaikkea siitä, missä määrin se ilmaisee EU:n jäsenvaltioiden yhteistä poliittista lähestymistapaa. Nykyisin jäsenvaltioiden eturistiriidat haittaavat yhä liian usein nopeaa päätöksentekoa. Yhteisten arvojen ja etujen muokkaaminen selkeiksi yhteisiksi painopisteiksi ja tavoitteiksi aroissa asioissa muodostaa todellisen kokeen kyvyllämme myötävaikuttaa konfliktien ehkäisemiseen.

Liite

Luettelo suosituksista

Komissio:

Pitkän aikavälin ennaltaehkäisy

- antaa aiempaa suuremman painoarvon alueellisen yhdentymisen ja erityisesti sellaisten alueellisten järjestöjen tukemiselle, joilla on selvä konflikteja ehkäisevä tavoite;
- varmistaa, että sen kehitysyhteistyöpolitiikassa ja muissa yhteistyöohjelmissa keskitytään selkeämmin konfliktien perussyihin puuttumiseen kokonaisvaltaisella tavalla;
- käyttää kaikissa strategia-asiakirjoissa asianmukaisia indikaattoreita potentiaalisten konfliktitilanteiden arvioimiseksi;
- kehittää käytännön apuvälineitä ohjelmasuunnitteluun, jotta konflikteille alttiiden maiden kanssa toteutettaviin yhteistyöohjelmiin voitaisiin sisällyttää konflikteja ehkäiseviä toimenpiteitä;
- vaihtaa maakohtaisia strategia-asiakirjoja vastaavien jäsenvaltioiden asiakirjojen kanssa;
- perustaa läheisessä yhteistyössä toimintapolitiikasta vastaavan neuvoston yksikön kanssa kokeilujärjestelmän tietojen vaihtamiseksi säännöllisesti komission, toimintapolitiikasta vastaavan neuvoston yksikön ja jäsenvaltioiden yhteysvirkamiesten välillä kahdesta epävakaa-alueesta: Balkanin alueesta ja Afrikan suurten järvien alueesta;
- tarkastelee osallistumista sellaisten Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston rahoitusvälineiden yhteisrahoitukseen, joilla tuetaan köyhyyden vähentämiseen tähtäävien strategia-asiakirjojen täytäntöönpanemista AKT-maissa;
- toteuttaa konflikteille alttiissa maissa tilanteen mukaan kohdennettuja toimia edellytysten luomiseksi suotuisammalle demokraattiselle ympäristölle. Lisäpainoa annetaan erityisesti vaalien järjestämisen, parlamentaarisen toiminnan ja oikeuslaitoksen tukemiselle. Näin komissio edistää erityisesti naisten ja miesten tasapuolista osallistumista yhteiskunnalliseen elämään, talouteen ja politiikkaan;
- aikoo toimia toimivaltansa rajoissa yhä aktiivisemmin turvallisuussektorin alalla. Tähän liittyy toimia poliisin toiminnan parantamiseksi sekä joukkotuhoukseen ja tavanomaisten aseiden konversion ja käytöstä poistamisen edistämiseksi. Komissio voisi tukea ihmisoikeuskoulutusta koko turvallisuussektorilla;
- keskittää konfliktin jälkeisissä tilanteissa EY:n avun rauhan lujittamiseen ja myöhempien konfliktien ehkäisemiseen erityisesti kunnostusohjelmien, lapsia koskevien kuntoutustoimien, sotilaiden kotiuttamista, aseistariisuntaa ja integroimista takaisin normaalielämään koskevien ohjelmien sekä sovintoprosessia tukevien ohjelmien avulla;
- keskittää huumausaineiden vastaiset yhteistyötoimensa Eurooppaan tulevien huumausaineiden kahden pääreitillä eli Balkanien kautta kulkevalle reitille sekä Latinalaisen Amerikan ja Karibian välille. Toiminnassaan se hyödyntää edelleen jäsenvaltioiden asiantuntemusta;

- antaa aiempaa suuremman painoarvon pienaseiden leviämisen rajoittamiseksi tarkoitetulle tuelleen. Se ajaa kunnianhimoista unionin kantaa tulevassa kevyiden aseiden ja pienaseiden laitonta kauppaa käsittelevässä YK:n konferenssissa. Pienaseita koskevia ohjelmia hallinnoidessaan komissio tarkastelee huolellisesti tullisektorin tilannetta;
- aikoo toimia aktiivisesti Kimberleyn erityisryhmässä, joka käsittelee raakatimanttien sertifiointijärjestelmää, ja esittää neuvostolle vuoden loppuun mennessä asiakirjan, jossa hahmotellaan tätä asiaa koskevat vaihtoehdot;
- tukee, silloin kun alueelliseen yhteistyöhön on selvästi sitouduttu, alueellisia toimia, joilla pyritään yhteisten vesivarojen oikeudenmukaiseen hallintaan;
- puuttuu luonnonvaroja ja ympäristön tilan heikkenemistä koskeviin kysymyksiin kahdenvälisissä ja alueellisissa ohjelmissaan ja lisää tukeaan, jotta kumppanimaat panisivat täytäntöön monenväliset ympäristösopimukset. Etusija annetaan ympäristön kunnostushankkeille konfliktien jälkeisissä ohjelmissa;
- pyrkii syventämään vuoropuheluaan erityisjärjestöjen kanssa, jotta epävakautta luovat väestöliikkeet voitaisiin havaita varhaisessa vaiheessa. Tällaisia järjestöjä voisivat olla muun muassa IOM (Kansainvälinen siirtolaisjärjestö) ja UNHCR (YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimisto);
- on sitoutunut edistämään aktiivisesti monikansallisia yrityksiä koskevia OECD:n suuntaviivoja, joilla pyritään kannustamaan yrityksiä käyttäytymään vastuullisesti, kun ne toimivat ulkomailla ja erityisesti kehitysmaissa;

Lyhyen aikavälin ennaltaehkäisy

- toimii yhdessä pääsihteerin / korkean edustajan kanssa potentiaalisten konfliktialueiden seuraamiseksi säännöllisesti ja varhaisvaroitusmekanismien perustamiseksi;
- käynnistää neuvostossa keskustelun siitä, miten EU voisi kehittää ja toteuttaa ennalta ehkäiseviä pakotteita;
- katsoo, että poliittista vuoropuhelua olisi hyödynnettävä järjestelmällisemmin tapauksissa, joissa kriisi vaikuttaa väistämättömältä. Vuoropuhelun perustana pitäisi olla vahva poliittinen linja. Sen tulisi olla paremmin kohdennettu, ajallisesti joustava ja vankempi kuin tähän asti. Komissio on valmis työskentelemään pääsihteerin / korkean edustajan kanssa tätä alaa koskevien konkreettisten ehdotusten laatimiseksi;
- katsoo, että erityisedustajia olisi käytettävä useammin sovittelijoina, että heillä pitäisi olla valtuudet esittää tiukka kanta heidän toimeksiantoonsa kuuluvasta tilanteesta ja että erityisedustajille pitäisi voida antaa myös lyhytaikaisia (esim. kuuden kuukauden) tehtäviä. Komissio on valmis työskentelemään pääsihteerin / korkean edustajan kanssa tätä alaa koskevien konkreettisten ehdotusten laatimiseksi;
- kannustaa jäsenvaltioita työskentelemään yhdessä YK:n ja ETYJ:n kanssa kansainvälisille komennuksille lähetettävälle henkilöstölle oikeusvaltion ja siviilihallinnon aloilla annettavan koulutuksen osalta. Komissio on valmis tukemaan tällaisia koulutusohjelmia yhteisön varoin;

Kansainvälinen yhteistyö

- ehdottaa varhaisvaroitusjärjestelmiä ja potentiaalisten konfliktialueiden säännöllistä seurantaan koskevien keskustelujen sisällyttämistä järjestelmällisemmin kumppanimaiden kanssa käytävään vuoropuheluun. Konfliktien jälkeisissä tilanteissa komissio aikoo toimia aktiivisemmin ”Friends of” -lähestymistapaa hyödyntäen ja edistää tiedonvaihtoa avunantajien kesken;
- katsoo, että konfliktien ehkäisemisen pitäisi olla keskeinen tekijä unionin ja YK:n pääsihteerin välille luotavassa tehostetussa vuoropuhelussa. Komissio on jo kehittänyt ohjelmasuunnittelusta käytävää vuoropuhelua UNHCR:n ja WFP:n kanssa ja ehdottaa nyt vastaavanlaisen vuoropuhelun luomista muidenkin YK:n virastojen, rahastojen ja ohjelmien kanssa;
- on toiminnallisella tasolla valmis vaihtamaan maakohtaisia strategia-asiakirjojaan YK:n yhteisten maa-arvioiden kanssa. Se aikoo käynnistää tätä asiaa koskevan vuoropuhelun YK:n virastojen kanssa. Se tarkastelee parhaillaan myös mahdollisuutta tukea taloudellisesti ennalta ehkäisevän toiminnan rahastoa (Trust Fund for Preventive Action);
- aikoo ottaa esiin luonnonvarojen ehtymisen ja turvallisuuden välisen yhteyden valmisteltaessa vuonna 2002 Johannesburgissa järjestettävää maailman kestävän kehityksen huippukokousta, jossa tarkastellaan kymmenen vuotta aikaisemmin pidetyn Rion huippukokouksen aikaansaannoksia;
- jatkaa yhteistyötään ETYJ:n ja Euroopan neuvoston kanssa konfliktien ehkäisemisen alalla, muun muassa kehittämällä yhteisiä kokonaisuuksia/ohjelmia henkilöstön kouluttamiseksi kenttäoperaatioita varten (vrt. ETYJ:n REACT-järjestelmä);
- aikoo hyödyntää konfliktien ehkäisemistä käsittelevää G8-maiden virallisen tason kokousten järjestelyä EU:n kantojen edistämiseksi pienaseita ja kevyitä aseita, konfliktien ja kehityksen suhdetta, timanttien laitonta kauppaa, lapsia aseellisissa konflikteissa, kansainvälistä siviilipoliisia, naisten asemaa ja yritysten yhteiskunnallista vastuuta koskevissa kysymyksissä sekä edistää johdonmukaisuutta G8-ryhmän ja muiden näitä asioita käsittelevien kansainvälisten foorumien välillä;
- antaa demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen aloitteen muodossa aiempaa suuremman painoarvon toimille, jotka tukevat konfliktien ehkäisemistä ja auttavat selviytymään konfliktien seurauksista.