



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 20.10.2006
KOM(2006) 601 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Afrikka-strategia: EU:n aluepoliittinen kumppanuus rauhan, turvallisuuden ja kehityksen edistämiseksi Afrikan sarvessa

{SEK(2006)1307}

ARFIKAN SARVEN ALUE



SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	4
1.1.	Toimintakehys.....	4
1.2.	Miksi afrikan sarvi on eu:lle strategisesti tärkeä?	5
2.	Alueellinen ulottuvuus ja dynamiikka	5
2.1.	Alueelliset kytkökset.....	5
2.2.	Alueelliset monialaiset ongelmat	6
3.	Alueellisten toimien työohjelma	8
3.1.	Todellisen poliittisen ja taloudellisen yhteistyön ja integraation edistäminen alueellisella tasolla	8
3.2.	Niiden maakohtaisten strategisten poliittisten kysymysten käsittely, joihin liittyy alueellisia näkökohtia.....	9
3.3.	Afrikan sarven monialaisten ja rajat ylittävien alueellisten ongelmien käsittely.....	10
4.	Suotuisa ympäristö menestyksekkäälle kumppanuudelle	10
4.1.	Eu:n ehdottamat tukitoimenpiteet	11
4.2.	Ehdotetut afrikan sarven kumppanien tukitoimenpiteet	12
5.	Päätelmät	12
6.	Lyhenneluettelo.....	13

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Afriikka-strategia: Euroopan unionin aluepoliittinen kumppanuus rauhan, turvallisuuden ja kehityksen edistämiseksi Afrikan sarvessa

1. JOHDANTO

1.1. Toimintakehys

Maaliskuun 20. päivänä 2006 Euroopan komissio laati alustavan suunnitelman rauhan, turvallisuuden ja kehityksen strategiasta Afrikan sarven alueella Afrikan sarven alueen maiden yhteistyöjärjestön (IGAD) maiden ja hallitusten päämiesten 11. huippukokouksessa. Tämä tiedonanto heijastaa keskinäistä mielenkiintoa ja poliittista tahtoa luoda alueellista vakautta ja solidaarisuutta, ja se on tulos huippukokouksen jälkeen pidetyistä korkean tason neuvotteluista, joissa kaikki IGAD-maat ja muut asianosaiset alueelliset toimijat kuten Arabiliitto ja Egypti ovat olleet mukana.

Tiedonanto perustuu kahteen tärkeään strategiaan, joita EU jo toteuttaa: **'kehitysyhteistyötä koskeva eurooppalainen konsensus'**, jonka Euroopan parlamentti, neuvosto ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajat hyväksyivät neuvostossa ja komissiossa pidetyssä kokouksessa 20. joulukuuta 2005¹, sekä **EU:n Afriikka-strategia**, joka hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa 15. ja 16. joulukuuta 2005. Edellinen on kattava toimintakehys, joka on suunnattu köyhyyden vähentämiseen ja kestäväen kehityksen saavuttamiseen noudattamalla laaja-alaista ennaltaehkäisyyn perustuvaa lähestymistapaa epävakaisiin valtioihin ja tukemalla konfliktien ehkäisyä ja ratkaisemista sekä rauhan rakentamista. Jälkimmäinen tukee EU:n Afrikan-politiikkaa osoittamalla, että rauhan ja turvallisuuden, muuttoliikkeen, keskinäisen yhteyden tai katastrofihallinnan kaltaiset kysymykset vaativat vastauksia ensisijaisesti alueellisesti tai maanosan tasolla ja korostamalla tarvetta kehittää konfliktien ehkäisyyn johdonmukainen lähestymistapa, joka pyrkii integroimaan turvallisuutta, kehittämistä ja demokraattista hallintotapaa koskevat politiikat ja toiminnan. EU:n pitäisi enenevässä määrin käyttää alueellisia ja kansallisia kehittämisstrategioita ja -välineitä konfliktien rakenteellisten syiden käsittelyyn.

Turvallisuus ja kehitys ovat tärkeitä ja ne täydentävät toisiaan. Ilman rauhaa ja turvallisia oloja on mahdotonta edistää kehitystä ja köyhyyden poistamista, eikä kestävää rauhaa saada aikaan ilman kehitystä ja köyhyyden poistamista.

Tällä keskeisellä EU:n Afrikan-strategian oletuksella on erityinen merkitys Afrikan sarven alueella. Afrikan sarvi on yksi maailman konfliktialteimmista sekä köyhimmistä alueista. Eritrean ja Etiopian välinen pitkittynyt rajakiista, Somalian kriisi sekä Sudanin ja Pohjois-Ugandan konfliktit ovat vaikuttaneet miljoonien ihmisten toimentuloon ja vieneet aluetta yhä kauemmaksi YK:n asettamista vuosituhattavoitteista.

Tämän toimintakehityksen pohjalta Euroopan komissio esittää **aluepoliittisen kumppanuuden** luomista Afrikan sarven² kanssa, johon voidaan soveltaa EU:n Afrikan-strategiaa. Tiedonannon päätavoitteena on edistää alueen epävakauden vähentämistä, mikä on edellytys vuosituhattavoitteiden saavuttamiselle. Se määrittää kattavan lähestymistavan konfliktien

¹ EUVL C 46, 24.2.2006, s. 1.

² Määriteltä tässä tiedonannossa käsittämään kaikki IGAD-maat: Djibouti, Etiopia, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan ja Uganda.

ehkäisyyn Afrikan sarvessa puuttumalla epävakauden taustalla oleviin syihin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä sekä kansallisella että alueellisella tasolla ja vahvistamalla alueellista yhteistyötä. Sen pitäisi ohjata EU:n ulkoisia toimia alueella sekä maa- ja aluekohtaisten strategia-asiakirjojen muotoilua.

1.2. Miksi Afrikan sarvi on EU:lle strategisesti tärkeä?

Sekä Afrikan sarven että EU:n valtioiden ja kansojen intresseissä on vauras, demokraattinen, vakaa ja turvallinen alue. Vailla kontrollia oleva, poliittisesti laiminlyöty, taloudellisesti syrjäytynyt ja ympäristöltään vahingoittunut Afrikan sarvi voi kuitenkin heikentää alueen ja EU:n vakautta ja kehityspolitiikan tavoitteita ja uhata Euroopan unionin turvallisuutta.

EU on Afrikan sarven alueen merkittävin kehitysyhteistyökumppani. Se on myös yksi suurimmista humanitaarisen avun antajista. EU:n harjoittamalla vakauden lisäämiseen ja köyhyyden vähentämiseen tähtäävillä politiikoilla pyritään yhdessä alueellisten ja kansainvälisten kumppanien kanssa ratkaisemaan taustalla olevia tekijöitä, joita ovat sosiaalis-taloudellinen haavoittuvuus ja epäoikeudenmukaisuus, ihmisoikeuksissa ja sosiaalisissa oikeuksissa esiintyvät puutteet, kilpailu niukoista luonnonvaroista, huono hallintotapa ja väestönkasvu. Afrikan sarven vakaus on strategisesti ratkaisevan tärkeää myös EU:n turvallisuudelle. Rajat ylittävät ilmiöt, kuten laiton muuttoliike, aseiden ja huumeiden salakuljetus ja pakolaisvirrat, lisäävät epävakautta ja jännitteitä, jotka leviävät koko Afrikan sarveen ja sen ulkopuolelle, ja voivat ulottua myös EU:n alueelle. Afrikan sarvea on valvottu kansainvälisesti entistä tarkemmin terrorismin vastaisen sodan aikana naapurialueiden osista leviävien uskonnollisten ääriliikkeiden ja ideologisten vaikutusten takia. Alueella vallitseva epävarmuus on edesauttanut myös laittomuuksien, ryöstelyn ja sotapäällikkökulttuuria. Tämän seurauksena poliittisen konfliktin, rikollisuuden ja terrorismin väliset rajat hämärtyvät.

Vakaa Afrikan sarvi merkitsee EU:lle myös vahvoja taloudellisia intressejä. Alue on lähellä strategisesti merkittäviä Lähi-idän osia: se sivuaa Punaista merta, joka on hyvin tärkeä EU:n kaupalle ja toimituksille, varsinkin energia-alalla; se on Saudi-Arabian, maailman suurimman öljyntuottajan, naapuri; se yhdistyy Niilin jokialueeseen, joka on olennaisen tärkeä Egyptille (jonka vakaus puolestaan on tärkeä Välimeren ja Lähi-idän vakaudelle); ja se on lähellä EU:n naapuruuspolitiikan kohteena olevia maita sekä Pohjois-Afrikassa että Lähi-idässä. Lisäksi EU on alueen keskeinen kansainvälinen kauppakumppani ja unionin taloudelliset intressit voivat kasvaa, jos energian tuotanto ja talouskasvu alueella jatkuvat ja ovat asianmukaisessa hallinnassa.

On tärkeää todeta, että erityisesti Yhdysvallat, Kiina ja Intia ovat kiinnostuneet Afrikan sarven strategisesta merkityksestä ja investoivat sinne merkittäviä varoja.

2. ALUEELLINEN ULOTTUVUUS JA DYNAMIIKKA

2.1. Alueelliset kytkökset

Afrikan sarven alueella on erityisen **monimutkaiset alueelliset, poliittiset ja rajat ylittävät ulottuvuudet**. Näihin kuuluu bantujen/Niilin laakson asukkaiden, arabien, egyptiläisten ja abessinialaisten kulttuurin yhteensulautuminen, lukuisat sodat, joita on käyty valtiosta irrottautumisen, autonomia- tai aluevaatimusten takia (joista monet liittyvät etniseen tai uskonnolliseen identiteettiin), luonnonvarojen hallinnan tai rajakiistojen takia, väkiluvun

kasvun ja ilmastonmuutoksen alueelliset vaikutukset sekä niihin liittyvät luonnonvaroihin kohdistuvat paineet, hankaukset, joita lietsoo kilpailu Niilin vesivaroista, alueen syrjäytyneimpiin ryhmiin kuuluvien paimentolaisväestöjen suuri osuus; niitä liittävä toisiinsa kansalliset ja kielelliset siteet ennemminkin kuin poliittiset rajat, militaristinen kulttuuri ja tietyt sotatalouksiin kytkeytyvät taloudelliset intressit, ja alueen rajaseutujen laiminlyönti, alikehittyneisyys ja epävarmuus. Kaikki nämä tekijät edistävät epävakautta, köyhyyttä ja huonoa hallintoa ja vaativat valtioiden rajat ylittäviä alueellisia ratkaisuja, jotka täydentävät asianmukaisia kansallisia toimia.

Afrikan sarven ongelmana on **alueellinen turvattomuus**, ei sarja erillisiä konflikteja. Tässä tilanteessa konfliktit ja poliittiset kriisit ruokkivat ja lietsovat toisiaan. Nykyinen poliittinen ja ideologinen ympäristö saa aikaan kasvavaa vastakkain asettelua ja juurruttaa epävakauden rajalinjan, joka ulottuu Darfurista eteläiseen Somaliaan ja jolla on kielteinen vaikutus koko alueeseen. Afrikan unionin ja IGADin kaltaisilla alueellisilla järjestöillä on keskeinen asema kestävien ratkaisujen löytämisessä Afrikan sarven haasteisiin. *Liitteessä I* on yleiskuva nykyisestä alueellisesta rakenteesta.

Liitteessä II on yleiskuva joistakin tärkeimmistä suurten konfliktien alueellisista kytköksistä. Seuraavat johtopäätökset voidaan tehdä:

- Useimmat rajat ovat epävakaita, raja-alueet ovat alttiita jonkinlaisille konflikteille ja alueella on useita kiistanalaisia rajoja
- Useimmilla näistä yhteisen rajan jakavista valtioista on tai on äskettäin ollut hankalia valtioiden välisiä suhteita, jotka saattavat johtaa väkivaltaisuuksiin
- Kaikkien alueen laajimpien konfliktien osalta on todisteita siitä, että eräät valtiot ovat antaneet suojaa, tukikohtia, sotilaallista apua ja diplomaattisen tunnustuksen naapurimaiden sodissa taisteleville ryhmille

Alueelliset kytkökset ovat tulleet esille monilla tavoilla:

- Merkittävä viimeaikainen poliittinen tapahtuma on ollut lähentyminen Sudanin, Eritrean ja Somalian kehittyvien islamilaisten tuomioistuinten välillä
- Etiopian ja Eritrean välisillä jännitteillä on heijastusvaikutuksia sekä yhteiselle raja-alueelle että kunkin maan sisäpolitiikkaan ja Somalian ja Sudanin välisiin konflikteihin
- Etiopialla on ollut tai sillä on edelleen mutkikkaat suhteet useisiin naapurimaihin
- Kansainväliset tekijät ovat ruokkineet Darfurissa ja eteläisessä Somaliassa vallitsevaa epävakautta, jolla on vaikutuksia myös naapurimaihin ja -alueisiin.

2.2. Alueelliset monialaiset ongelmat

On olemassa lukuisia tärkeitä monialaisia ongelmia, jotka ovat yhteisiä Afrikan sarven kriiseille.

Hallintotapa ja turvallisuus: Ratkaisevaa Afrikan sarven epävakaisuuden vähentämisessä on ratkaista turvattomuuden, köyhyyden ja hallintotavan toisiaan vahvistavat yhteydet. Tämän yhteyden ytimessä ovat yhteisöt, jotka tuntevat itsensä syrjäytyneiksi vallan ja vaurauden

kansallisessa jaossa sekä luonnonvarojen, yhteiskunnallisten palvelujen, turvallisuuden ja oikeuden saannissa. Nämä yhteisöt voivat ajan mittaan tuntea kokevansa vääryyttä, mikä saattaa johtaa väkivaltaiseen kapinointiin. Afrikan sarven konflikteja voivat pahentaa voimakkaat valtiolliset ja valtiosta riippumattomien toimijoiden verkostot, kuten sotatalouksista hyötyvät sotapäälliköt ja yritysmaailma – mukaan luettuina aseiden, huumeiden ja ihmisten laitonta kauppaa käyvät verkostot – jotka valvovat sotatalouksia tiettyyn rajaan asti ja joille on siis eduksi vallitsevan tilanteen säilyminen, mikä lisää yhteisöjen syrjäytymistä ja etnisiin ryhmiin kohdistuvaa manipulointia. Afrikan sarven epävakautta ja konflikteja ja joissain tapauksissa yleismaailmallisten oikeuksien rikkomista ovat myös pahentaneet poliittisen liikkumatilan puute konfliktien rauhanomaisessa ratkaisemisessa, autoritarismi ja militarismi sekä ulkopuolisten voimien sekaantuminen tilanteeseen.

Uskonnollinen fundamentalismi: Uskonnollisesta fundamentalismista on tulossa yhä merkittävämpi alueellinen ongelma seuraavista syistä: i) valtiollisten instituutioiden heikkous altistaa alueen fundamentalististen ryhmien vaikutukselle, ii) köyhyyden ja konfliktien aiheuttamat epäkohdat tekevät alueesta potentiaalisen kasvualustan uskonnollisille ääriliikkeille ja aktivismille, ja iii) äärifundamentalistisen ideologian vaikutus alueella varsinkin tietyistä viereisen Lähi-idän osista.

Muuttoliike, pakolaiset ja maan sisällä siirtymään joutuneet henkilöt: Afrikan sarvi kuuluu alueisiin, joissa on maailman korkeimmat muuttajien ja pakolaisten määrät. Tämä aiheuttaa suuria vaikeuksia kaikille alueen maille joko pakolaisten/muuttajien lähtömaana, kauttakulkumaana, päätepaikkana tai kaikilla näillä tavoilla. Maansisäiset pakolaiset ovat erityisen haavoittuvainen ja lukumäärältään suurin ryhmä, jotka on otettava lukuun osana kehittämis- ja turvattomuusyhtälöä. Nykyinen kriisi, jolla on hyvin vahva yhteys alueen politiikkaan ja turvallisuuteen, on osoitus poliittisesta syrjäytymisestä ja synnyttää alueellista epävakautta, joka edelleen ruokkii valtioiden välisten jännitteiden kehittymistä. Pakolaiset voivat lisäksi joutua ihmiskauppaa harjoittavien ja rikollis-/terroristiverkostojen käsiin. Merkittäviä ongelmia ovat Persianlahden maihin suuntautuva ihmiskauppa, joka kohdistuu pakolaisten lisäksi syrjäytyneisiin ja köyhiin yhteisöihin, sekä se, että alue on tärkein saapumistie Eurooppaan.

Pien- ja kevytaseiden leviäminen ja väärinkäyttö: Pien- ja kevytaseiden leviäminen ja väärinkäyttö on vakava ongelma koko Afrikan sarven alueella. Pien- ja kevytaseiden laaja-alainen saatavuus on osittain seurausta Afrikan sarven ja naapurialueiden menneistä ja nykyisistä sodista (samalla kun ulkopuoliset valtiot ovat toimittaneet aseita oppositio-/kapinallisryhmille), mikä myös selittää sotapäälliköt, sotilaalliset ryhmät, rikollisverkostot, aseelliset rikokset ja väkivallan alueella. Se myös tekee terrorismin mahdolliseksi.

Pien- ja kevytaseiden sekä muulla laittomalla kaupalla Afrikan sarven alueella on vahvat alueiden väliset ja yleismaailmalliset ulottuvuudet. Laajamittainen laitton asekauppa kukoistaa Afrikan sarven, Afrikan suurten järvien alueen, Keski-Afrikan, Pohjois-Afrikan ja Arabian niemimaan välillä. Monet EU:n jäsenvaltiot ovat erityisesti kiinnittäneet huomiota kannettavan ilmatorjuntajärjestelmän (MANPADS) ja muiden hyvin arkaluonteisten aseiden laittomaan kauppaan Punaisen meren ja Adenin lahden yli.

Raja-alueiden turvallisuus: Raja- ja syrjäisten alueiden turvattomuus ja alikehittyneisyys ovat alueellisen epävakauden keskeisiä tekijöitä. Rajat eivät pidä, mikä usein mahdollistaa laajan turvattomuuden, salakuljetuksen/laittoman kaupan, väkivallan ja ympäristön pilaantumisen.

Kilpailu luonnonvarojen kuten veden, puu- ja muiden metsätuotteiden, kalojen ja maan, **saatavuudesta** heikentää ihmisten turvallisuutta alueella erityisesti silloin, kun siihen liittyy väestönkasvu ja etäisten alueiden syrjäytyminen. Aavikoitumisen ja ilmastonmuutoksen vaikutukset pahentavat edelleen luonnonvaroihin kohdistuvaa painetta.

Rajallisen veden saatavuudella ja vesivarojen suojelulla on erityisen merkittävä alueellinen ulottuvuus, koska Niilin, alueen tärkeimmän joen, vesivarat ovat yhteisiä kymmenelle maalle, joihin kuuluu viisi Afrikan sarven seitsemästä valtiosta. Muita tärkeitä rajat ylittäviä jokia ovat Shabelle, Juba ja Omo, jotka virtaavat Etiopiasta Somaliaan ja Keniaan. Alueella on Niilin vesien jakamiseen liittyviä jännitteitä erityisesti Egyptin ja joen yläjuoksun rantavaltioiden kesken.

Huolenaiheena on myös **puutteellinen elintarviketurva**, joka koskettaa eniten paimentolaisväestöjä³ ja maanviljelyyn ja laiduntamiseen keskittyviä yhteisöjä. Luonnonvarojen kulumisen, kaivojen kuivuminen ja laidunalueiden pilaantuminen aiheuttavat etnisiä jännitteitä ja konflikteja Afrikan sarvessa. Puutteellisella elintarviketurvalla on sekä syy- että seurausvaikutuksia alueelliseen vakauteen. Elintarviketurvan puutteen poliittisen taustan selvittämisellä on strateginen merkitys, jotta voidaan rikkoa epävakauden aiheuttama nälän noidankehä ja päinvastoin.

Paimentolaisuus: Afrikan sarvessa on lukuisia vuodenaikojen mukaan yli rajojen siirtyviä paimentolaisia, joiden yhteisöt ovat usein syrjäytyneitä ja vieraantuneita. Huono politiikka on synnyttänyt tai suvainnut väkivaltaisia konflikteja paimentolaisten kesken tai paimentolaisten ja muiden väestöryhmien välillä. Paimentolaisia on vedetty mukaan laittomaan kauppaan, kapinoihin ja yltyviin väkivaltaisiin konflikteihin.

Paimentolaisten sekä maanviljelyyn ja laiduntamiseen keskittyvien yhteisöjen välinen suhde on myös ratkaiseva, koska maan, veden ja muiden maanviljelylle elintärkeiden luonnonvarojen saatavuus aiheuttaa jännitteitä.

Alueen **väestön jyrkkä kasvu** on merkittävä monialainen kysymys, joka vaikuttaa kielteisesti kaikkiin näihin tekijöihin (*liitteet III ja IV*). IGAD-alueella asuu nykyään 195 miljoonaa ihmistä; on arvioitu, että luku nousee 480 miljoonaan vuoteen 2050 mennessä, mikä on 25 prosenttia koko Afrikan väestöstä. Nopeasti kasvava väestö lisää painetta rajallisiin luonnonvaroihin ja merkitsee haastetta alueen kehitykselle ja vakaudelle.

3. ALUEELLISTEN TOIMIEN TYÖOHJELMA

Työohjelma käsittelee edellä mainittuja keskeisiä alueellisia haasteita ja keskittyy todellisiin toimiin ja aloitteisiin, joihin on ryhdyttävä alueen poliittisen vakauden lisäämiseksi.

3.1. Todellisen poliittisen ja taloudellisen yhteistyön ja integraation edistäminen alueellisella tasolla

Afrikan unionin, IGADin ja muiden suppeamman tason järjestöjen valmiuksien ja poliittisen sitoutumisen lisääminen niiden keskeisen roolin edistämiseksi alueen vakauttamisessa on

³ Maanviljelyllä on elintarviketurvassa tärkeä asema Etiopian kaltaisissa maissa, ja vaikka se on lähinnä kansallinen kysymys, siihen liittyy myös alueellisia, kauppaa koskevia näkökohtia, joita ei voi jättää huomiotta.

alueellisen kumppanuuden ensisijainen tavoite. EU:n kasvavan kumppanuuden Afrikan unionin ja suppeamman tason järjestöjen kanssa pitäisi sisältää seuraavat toimenpiteet:

1. Poliittisen ja toiminnallisen yhteistyön lisääminen IGADin kanssa kehittämällä yhteinen visio ja toteutussuunnitelma, jotka keskittyvät kolmeen yhteistyöalueeseen: i) rauha, turvallisuus ja hallintotapa, ii) paimentolaisuus ja elintarviketurva, sekä iii) yhteiskunnan rakenteiden kehittäminen.
2. Afrikan unionin aktiivi osallistuminen Afrikan sarvessa ja afrikkalaisten valmiuksien⁴ vahvistaminen erityisesti konfliktin ehkäisemistä ja sovittelua sekä sotilaallisia rauhanturvaamis- ja tarkkailuoperaatioita toteutettaessa. Itä-Afrikan valmiusprikaatin (EASBRIG) perustaminen osana Afrikan valmiusjoukkoja (ASF) edustaa sotilaallisten rauhanturvaamis- ja tarkkailuoperaatioiden valmiuksien rakentamisessa myönteistä kehitystä, ja EU voisi harkita tämän aloitteen tukemista samoin kuin Afrikan unionin rauhan ja turvallisuuden neuvoston sihteeristön valmiuksien rakentamista.
3. Alueellisen integraation edistäminen Afrikan sarvessa muun muassa käymällä neuvotteluja talouskumppanuussopimuksista. Itäisen ja eteläisen Afrikan yhteismarkkina-alue (Comesa) ja Itä-Afrikan yhteisö (EAC) ovat keskeisiä välineitä alueellisessa integraatiossa, ja niiden pitäisi olla osa pitkän aikavälin strategiaa rauhan rakentamisessa alueelle. Euroopan komission alueellisissa ja yleisafrikkalaisissa ohjelmissa korostetaan erityisesti infrastruktuuria ja tietoliikenneyhteyksiä alueellisen integraation strategisina välineinä Afrikka-strategian mukaisesti.

EU:n ja Afrikan välisessä infrastruktuurikumppanuudessa EU kehittää infrastruktuuria ja siihen liittyviä palveluita sekä yhteyksiä Afrikan sarven sisällä ja Afrikan eri osien välillä.

4. Joulukuussa 2005 Eurooppa-neuvosto päätti tukea Afrikan pyrkimyksiä tarkkailla ja parantaa hallintotapaa ja kehittää hallintotapa-aloitetta tukeakseen kansallisia uudistuksia, jotka käynnistettiin Afrikan maiden vertaisarviointijärjestelmällä (APRM). Useat Afrikan sarven maista (Etiopia, Sudan, Kenia ja Uganda) ovat jo liittyneet APRM:ään. EU:n hallintotapa-aloitteen pitäisi tukea uudistusten toteuttamista.

3.2. Niiden maakohtaisten strategisten poliittisten kysymysten käsittely, joihin liittyy alueellisia näkökohtia

Tämä osa työohjelmaa panee tärkeysjärjestykseen strategisesti merkittävimmät maakohtaiset poliittiset kysymykset, joilla voi olla alueellisesti vakavimmat vaikutukset. Jäljempänä on yksilöity tiettyjä ongelmia ja ensisijaisia alueellisia tavoitteita, joita voidaan ottaa EU:n ja Afrikan sarven välisen poliittisen vuoropuhelun aiheiksi.

1. Sudanissa rauhanprosessi(e)n alueelliset kannattajat ja vastustajat ja näiden intressit pitäisi yksilöidä ja ottaa mukaan vuoropuheluun ja yhteistyöhön. Darfurin kriisin alueellisiin seurauksiin pitäisi kiinnittää erityistä huomiota.

⁴ EU:n kannan mukaisesti Afrikan valmiuksista ehkäistä, hallita ja ratkaista konflikteja (heinäkuu 2006).

2. Aseellisten ryhmien saama rajat ylittävä valtiollinen tuki pitäisi viedä EU:n ja Afrikan sarven valtioitten poliittiselle/diplomaattiselle asialistalle.
3. Rajan merkintään liittyvien ongelmien ratkaisuun tähtääviin aloitteisiin pitäisi sitoutua varsinkin Etiopian ja Eritrean välisen rajan osalta, koska se vaikuttaa laajasti koko alueeseen. Eritrean ja Etiopian välisten suhteiden normalisointi on ratkaiseva Afrikan sarven rauhalle ja vakaudelle.
4. Poliittista lähestymistapaa Keniaa ja Djiboutia kohtaan pitäisi kehittää ja arvioida ottamalla huomioon niiden rooli alueellisessa vakaudessa.
5. Alueellisen vakauden osalta ”eristäminen” ei voi olla vaihtoehto Somaliassa; sen sijaan Somalian epävakauden taustalla piilevät syyt pitäisi ratkaista. Somalian naapurivaltioiden huolenaiheet pitäisi ottaa huomioon ja näillä valtioilla pitäisi olla myönteinen ja vakauttava rooli Somalian rauhanprosessissa. Somalian ankkurointi alueelliseen kumppanuuteen on sen tosiasiallisen toteuttamisen testausta (katso *liite V*).
6. Pohjois-Ugandan rauhanprosessissa pitäisi ottaa huomioon konfliktin alueelliset vaikutukset erityisesti Etelä-Sudanin osalta.

3.3. Afrikan sarven monialaisten ja rajat ylittävien alueellisten ongelmien käsittely

On useita tärkeitä monialaisia ja rajat ylittäviä ongelmia, jotka on järjestelmällisesti ratkaistava. Tiedonannossa esitetään EU:n alueellinen toiminta kolmena toisiinsa kytkeytyvänä pilarina ja *liitteessä VI* hahmotetaan toimintaa seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi:

1. Parantunut hallintotapa ja turvallisuus sekä lisääntynyt kosketus poliittiseen islamiin ja vuoropuhelu yhteisöjen/kulttuurien välillä.
2. Jatkuva kehitys, kauppa, turvallisuus ja poliittinen osallistuminen varsinkin raja-alueilla, muuttoliikkeen ja pakolaisten hallinta ja laittoman kaupan sekä pien- ja kevytaseiden leviämisen estäminen.
3. Parantuneet toimintatavat ja ohjelmat luonnonvaroista käytävän kilpailun ratkaisemiseksi mukaan luettuina alueellisten elintarviketurvastrategioiden kehittäminen ja paimentolaisiin liittyvien konfliktien vähentäminen, parantunut hallintotapa ja makeavesivarojen yhteistyössä tapahtuva hallinnointi.

4. SUOTUISA YMPÄRISTÖ MENESTYKSEKÄÄLLE KUMPPANUDELLE

Tässä tiedonannossa kuvattujen toimenpiteiden menestyksellä toteuttaminen vaatii EU:n ja IGAD-maiden keskitettyä ja koordinoitua toimintaa samoin kuin joustavuutta, muuttuviin tilanteisiin vastaamista ja saatavilla olevien välineiden innovatiivista käyttöä poliittisiin muutoksiin johtavien kannustimien luomiseksi. Lisäksi tällainen aluepoliittinen kumppanuus kehittyy dynaamisesti, kun yhteisiä politiikkoja ja ohjelmia arvioidaan ja kehitetään säännöllisesti. Se vaatii huomattavan paljon EU:n/IGADin valmiuksilta koordinoida, kehittää toimintatapaa ja toteuttaa ohjelmia. Seuraavia tukitoimenpiteitä ehdotetaan.

4.1. EU:n ehdottamat tukitoimenpiteet

- Edistää tiedon jakamista ja konsultaatiota EU:n jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välillä tarkoituksena kehittää yhteisymmärrystä ja yhteisiä lähestymistapoja Afrikan sarven suhteen.
- Ylläpitää ja kehittää olemassa olevien EU:n välineiden tehokasta käyttöä paremman koordinaation ja vuoropuhelun tukemiseksi mukaan luettuina EU:n troikan vierailut, yhdistetyt neuvoston/komission vierailut ja EU:n erityisedustajat. EU voisi erityisesti edistää kansainvälistä kumppanuusfoorumia (IPF) IGADin kanssa käytävää vuoropuhelua varten.
- Käyttää täysimääräisesti hyväksi Cotonoun kumppanuussopimuksen 8 artiklaa helpottamaan ja edistämään vuoropuhelua keskeisten toimijoiden kanssa (kansalliset hallitukset, alueelliset järjestöt). EU:n olisi varmistettava, että 8 artiklan mukainen poliittinen vuoropuhelu keskittyy voimakkaasti alueellisiin kysymyksiin, varsinkin yksittäisten valtioiden toimien vaikutuksiin
- Edistää mikro- ja mesotasolla konfliktin ehkäisyä, hallintaa ja ratkaisemista mukaan luettuina ei-valtiollisten toimijoiden rakenteet
- Ottaa merkitykselliset Afrikan sarven kysymykset mukaan keskusteluihin ja yhteydenpitoihin keskeisten toimijoiden kanssa laajemmin Afrikassa ja arabialueella, varsinkin Egyptin, Persianlahden valtioiden, Arabiliiton valtioiden sekä Keski- ja Itä-Afrikan kanssa.
- Lisätä Afrikan sarvea koskevaa vuoropuhelua ja koordinointia Yhdysvaltojen, Norjan, Japanin, Kanadan, Venäjän ja Kiinan kanssa. Lisäksi olisi käytävä suunnitelmallista vuoropuhelua Yhdistyneiden Kansakuntien ja asianmukaisten virastojen kanssa.
- Vahvistaa ihmisten turvallisuuteen liittyvien näkökohtien valtavirtaistamista ottaen mukaan ihmisoikeudet ja sosiaaliset oikeudet ja tasa-arvon, väestöpoliittiset kysymykset ja ympäristön (vesi, rannikkovyöhykkeet ja metsien kestävä hoito, aavikoituminen ja mukautuminen ilmaston muutokseen) kehitysohjelmiin ja edistää kumppanuusstrategioilla integraatiota Afrikan sarven alueella.
- Sovittaa yhteen kaikki EU:n strategiat, politiikat ja ohjelmat, jotka on suunnattu Afrikan sarven maille sen varmistamiseksi, että ne ottavat asianmukaisesti huomioon keskeiset, alueelliset ja monialaiset ongelmat ja edistävät tehokkaasti EU:n aluepoliittista kumppanuutta alueella. EU:n olisi erityisesti korostettava Afrikan sarven maakohtaisissa strategia-asiakirjoissaan alueellista yhteyttä ja analyysiä sekä väkivaltaisen konfliktin perimmäisten syiden arviointia.
- Kun komissio valmistelee uusia yhteistyöstrategioita Afrikan sarvelle ja IGADille, se sovittaa yhteen Euroopan kehitysrahaston kymmenen maa- ja aluekohtaista strategiaa (2008–2013) Afrikan sarven aluepoliittisen kumppanuuden tueksi. Mahdollisuuksien mukaan tätä täydentää EU:n jäsenvaltioiden antama tuki. Hallintotavan, luonnonvarojen ja elintarviketurvan, koulutuksen ja infrastruktuuriin keskittyvän alueellisen integraation pitäisi olla keskeisiä yhteistyöalueita, jotka tukevat maa- ja aluekohtaisia strategioita.

4.2. Ehdotetut Afrikan sarven kumppanien tukitoimenpiteet

- Keskustella alueellisesta strategiasta ja edistää sitä jäsenvaltioiden, IGADin sihteeristön ja muiden poliittisten elinten ja asianomaisten alueellisten toimijoiden ja kansalaisjärjestöjen keskuudessa koordinoitun kannan löytämiseksi ja kaikkien asianosaisten tuen saamiseksi.
- Alueellisten kumppanien ja järjestöjen olisi oltava avoimia kaikilla tasoilla järjestelmälliselle vuoropuhelulle keskeisistä alueellisista haasteista, joita ovat esimerkiksi hallintotapa, konfliktit, elintarviketurva, laiton kauppa ja resurssien jakaminen, turvallisuus ja uskonnollinen fundamentalismi, ja sitouduttava tunnistamaan muutostekijöitä.
- Edistää tietojen jakamista ja selkeyttä alueellisten järjestöjen, Afrikan sarven kumppanien, naapurivaltioiden ja keskeisten alueellisten toimijoiden tehtävistä tarkoituksena kehittää yhteinen visio.
- Afrikan sarven maiden ja alueellisten järjestöjen olisi kohdistettava asianmukaisia resursseja vuoropuhelua ja työohjelmaa varten sekä vakiinnuttaa vuoropuhelu EU:n kanssa.
- Afrikan sarven kumppanien olisi tartuttava konfliktien syihin ja edistettävä eri alojen välistä yhteistyötä esimerkiksi käsittelemällä konfliktien, luonnonvarojen jakamisen, paimentolaisväestöjen ja elintarviketurvan välistä yhteyttä.
- Toteuttaa asianmukaisia yhteiskunnallisten rakenteiden uudistuksia ja jäsenvaltioiden sitoumuksia niin, että IGADin sihteeristö voi toimia asianmukaisesti.
- Arvioida ja ajantasaistaa IGADin strategiaa ja täydentää IGADin rauhaa ja turvallisuutta koskevaa alakohtaista strategiaa.

5. PÄÄTELMÄT

Tiedonannossa toteutetaan Afrikka-strategia ottamalla käyttöön EU:n aluepoliittinen kumppanuus Afrikan sarven kanssa. Kumppanuus perustuu Afrikan sarven keskeisen alueellisen dynamiikan ja ongelmien analyysiin. Kumppanuuden tavoitteena on edistää rauhaa, vakautta ja kehitystä alueella. Se antaa poliittisen kehyksen konkreettisille alueellisille aloitteille ja ohjelmille sekä suunnitelmalliselle ja avoimelle vuoropuhelulle kumppanien välillä kaikilla tasoilla. Kumppanuuden toteuttaminen alkaa vuonna 2007 ja kahden vuoden jälkeen sitä tarkastellaan yhteisesti työohjelman toteutumisen arvioimiseksi. Näin varmistetaan, että se on ajan tasalla ja sovitettu alueella vallitseviin oloihin.

6. LYHENNELUETTELO

ALIVE:	Africa Livestock
AMCOW:	African Ministerial Conference on Water
AMESD:	African Monitoring for the Environment and Sustainable Development
APF:	Afrikan rauhanrahasto
AU:	Afrikan unioni
CEWARN:	Conflict Early Warning and Response Mechanism
COMESA:	itäisen ja eteläisen Afrikan yhteismarkkinat
CPA:	kattava rauhansopimus
CSO:	Civil Society Forum
DDR:	DDR-toiminta; aseistariisunta, demobilisaatio ja yhteiskuntaan sopeuttaminen
EAC:	Itä-Afrikan yhteisö
EASBRIG::	Itä-Afrikan valmiusprikaati
EC:	Euroopan komissio
EPA:	talouskumppanuussopimus
EPLF:	Eritrean People's Liberation Front
EU:	Euroopan unioni
FRUD:	Front pour la Restauration de l'Unité et de la Démocratie (Djibouti)
ICG:	kansainvälinen Somalia-kontaktiryhmä
IDP:	maansisäiset pakolaiset
IGAD:	Afrikan sarven alueen maiden yhteistyöjärjestö
IPF:	IGAD Partners Forum
LRA:	Lordin vastarinta-armeija
MANPADS:	kannettava ilmatorjuntajärjestelmä
MDGS:	vuosituhattavoitteet
NBI:	Nile Basin Initiative
NDA:	National Democratic Alliance (Sudan)
NEPAD:	Afrikan uusi kumppanuusaloite
NGO:	valtiosta riippumaton järjestö
OECD/DAC:	taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö/kehitysapukomitea
OLF:	Oromo Liberation Front
ONLF:	Ogaden National Liberation Front
RECSA:	Regional Centre for Small Arms and Light Weapons
REFORM:	Regional Food Security and Risk Management Programme
RPF:	aluepoliittinen kehys
SALW:	pien- ja kevytaseet
SPLA:	Sudan People's Liberation Army
SRRC:	Somali Reconciliation and Restoration Council
SSR:	turvallisuusalan uudelleenjärjestely
TFG:	väliaikainen liittohallitus
TFIs:	Transitional Federal Institutions
TPLF:	Tigrean People's Liberation Front