

Afrikka Suomen ulkopolitiikassa



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET

Ulkoasiainministeriö

AFRIKKA SUOMEN ULKOPOLITIIKASSA

Ulkoasiainministeriö
Afrikan ja Lähi-idän osasto
PL 541
00023 Valtioneuvosto
Puh: +358-9-16005
sähköposti: ali-01@formin.fi

SISÄLTÖ

1. JOHDANTO	5
2. AFRIKAN TILASTA.....	6
3. AFRIKAN ASEMASTA	10
4. AFRIKKA SUOMEN ULKOPOLITIIKASSA.....	16
4.1. Turvallisuus ja poliittiset olot.....	16
4.1.1 Kriisinhallinta, ennaltaehkäisy ja välitystoiminta.....	16
4.1.2 Ihmisoikeudet, demokratia ja hyvä hallinto	19
4.1.3 EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka	22
4.1.4 Afrikka ja YK:n turvallisuusneuvosto.....	24
4.2 Kehitys	24
4.3 Kaupallis-taloudelliset suhteet.....	27
4.4 EU:n ja Afrikan yhteistyörakenteet	29
5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ.....	31

1. JOHDANTO

Afrikka on Euroopan naapurimanner, joka on monessa mielessä lähempänä Eurooppaa kuin ennen. Afrikka ja Eurooppa ovat riippuvaisia toisistaan, kun ne pyrkivät hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Afrikka on myös osa kansainvälistä yhteisöä, jonka yhteistyötä tarvitaan yhä enemmän ihmiskunnan suurimpien ongelmien ratkomiseksi. Näistä syistä on tarpeen pysähtyä aika ajoin pohtimaan sekä Afrikan tilaa ja asemaa maailmassa että Suomen Afrikkaa koskevia tavoitteita ja toimintaa.

Hyviä ja ajankohtaisia Afrikka-analyyskejä on olemassa paljon. Niitä ei tässä toisteta tai yritetä keksiä pyörää uudestaan, vaan nostetaan esille muutamia olennaisia asioita. Kaikille viimeaikaisille analyyseille on yhteistä se, että ne korostavat kokonaisvaltaista ja laaja-alaista tarkastelutapaa. Kaikki vaikuttaa kaikkeen. Turvallisuus ja kehitys ovat kolikon kaksi puolta. Yksittäisiä ongelmia ei voida ratkoa eikä mahdollisuuksia hyödyntää ilman, että ymmärretään niiden yhtymäkohdat muihin.

Kattavan, kaikki sektorit sisältävän Afrikka-politiikan laatimiseen ei myöskään pyritä tässä vaiheessa. Sellaisen laatiminen eri hallinnonalojen yhteistyönä olisi kuitenkin lähivuosina hyödyllistä, sillä yhä useammalla ministeriöllä ja virastolla on tänään tekemistä Afrikkaan liittyvien kysymysten kanssa.

Tämän paperin tarkoitus on tehdä katsaus Suomen Afrikkaan liittyviin ulkopoliittisiin tavoitteisiin ja toimintatapoihin. Kaikki ulkopoliitiikan kattokäsitteen sisälle kuuluvat lohkot katetaan, joskin kehitys- ja kauppapolitiikka varsin lyhyesti, sillä niitä on käsitelty tarkemmin muualla. Olennaista on se, että toiminta kaikilla eri lohkoilla palvelee samoja ulkopoliittisia tavoitteita.

Suomen Afrikka-politiikassa on kolme eri tasoa: kahdenväliset suhteet, EU ja monenväliset järjestöt. Suomi vaikuttaa kaikilla näillä tasoilla. EU on monella tapaa keskeinen, sillä se on sekä Afrikan tärkeä kumppani niin poliittisissa, kaupallisissa kuin kehitykseenkin liittyvissä kysymyksissä että vaikutusvaltainen toimija monenvälisissä yhteyksissä.

Suomen kahdenvälisissä Afrikka-suhteissa painopiste on ollut perinteisesti etenkin kehitysyhteistyössä mutta myös kauppasuhteissa. Rauhaan ja turvallisuuteen tai maiden poliittisiin oloihin välittömämmin liittyvät kysymykset ovat jääneet pitkään Suomen ajattelussa ja varsinkin toiminnassa

taustalle. On aika kiinnittää näihin asioihin enemmän huomiota, sillä Afrikan haasteiden moniulotteisuus edellyttää kokonaisvaltaista politiikkaa. On tärkeä kehittää näkemystä siitä, miten Suomi voi eri foorumeilla ja välineillä edesauttaa Afrikan poliittisten ja yhteiskunnallisten olojen vakautta ja kohe-
nemista.

Kehitysyhteistyö muodostaa edelleenkin tärkeimmän suoran kontaktipin-
nan Afrikan ja Suomen välillä. Kehitysyhteistyö on viime vuosina laajen-
nut kehityspolitiikaksi, mikä merkitsee myös sitä, että yhteistyödialogia
käydään aiempaa kattavammin erilaisista kehitykseen vaikuttavista teki-
jöistä. Suomen toimintaa Afrikassa kehityspolitiikan alalla on käsitelty yksi-
tyiskohtaisesti heinäkuussa 2009 julkaistussa ”Afrikka Suomen kehityspoli-
tiikassa” -puiteohjelmassa.

Afrikkaa koskevien ulkopoliittisten tavoitteidemme ja toimintamme tu-
lee perustua kolmeen periaatteeseen. Afrikan tarjoamia mahdollisuuksia ja
haasteita on tarkasteltava laaja-alaisesti ja ymmärrettävä niiden väliset yh-
teydet. Kokonaisvaltainen ote Afrikka-politiikassamme on tarpeen ja politi-
ikan lohkojen on pelattava hyvin yhteen. Ja kolmanneksi, Afrikka on nähtävä
kumppanina ja suhteemme kumppanuutena, jossa molemmilla osapuolilla
on voitettavaa.

Lopuksi pieni muistutus pohjoismaisesta ulottuvuudesta. Pohjoismaat ovat
perinteisesti muodostaneet tärkeän viiteryhmän Suomen suhteissa Afrik-
kaan. Pohjoismailla on edelleen hyvä maine Afrikassa. Ajattelutapamme
kumppanuudesta Afrikan kanssa on samankaltainen. Vaikka EU onkin Suo-
men Afrikka-politiikan keskeisin viitekehys, on pohjoismaisen yhteistyön
mahdollisuudet syytä pitää mielessä. Pohjoismainen yhteistyö hakee myös
uusia uomia, joista esimerkkinä on vaikkapa puolustushallintojen välinen
yhteistyö afrikkalaisten kriisinhallintakykyjen kehittämiseksi.

2. AFRIKAN TILASTA

Rauha ja vakaus ovat Afrikan mantereen myönteisen kehityksen perusedel-
lytyksiä. Valtiorakenteiden heikkous on ollut läpileikkaava ongelma Afrikan
maiden kehityksessä niiden itsenäistymisestä asti, ja monet Afrikan haas-
teista liittyvät tavalla tai toisella juuri tähän problematiikkaan.

Aseelliset kriisit ja konfliktit ovat monien Afrikan ongelmien taustalla. Aseellisten konfliktien lukumäärä Afrikassa on viime vuosina vähentynyt, mutta kriisipesäkkeitä on silti edelleen enemmän kuin muissa maanosissa. Monet konflikteista ovat valtioiden sisäisiä. Useat ovat pitkittyneitä ja erittäin monimutkaisia. Usein suuri määrä siviiliväestöä kärsii niiden vaikutuksista. Joissakin maissa, kuten Sudanissa, on ollut samanaikaisesti käynnissä useita eri konflikteja.

Rauhan saavuttaminen ja sen vakiinnuttaminen Afrikassa edellyttää koko kansainvälisen yhteisön ponnisteluja. Päävastuun tulee kuitenkin olla Afrikalla itsellään. Afrikan omistajuus mantereen rauhan ja turvallisuuden kehityksestä on 2000-luvulla merkittävästi vahvistunut Afrikan unionin (AU) kehityksen myötä. Myönteistä on ollut myös alueellisten järjestöjen kehitys.

Varsinkin ns. hauraat valtiot Afrikassa muodostavat otollisen kasvualustan *ääriliikkeille ja terrorismille*. Kaikkein kriittisimmässä tilassa on Somalia, jota voidaan pitää täysin romahtaneena valtiona. Somalian konflikti on lisännyt väkivaltaisuuksien ja terroritekojen uhkaa myös sen naapurimaissa.

Islamilaisen fundamentalismin voimistuminen eräissä Afrikan maissa luo epävakautta Pohjois-Afrikassa, Sahelin alueella ja Afrikan sarvessa. Samalla se voi lisätä terrorismin uhkaa kaikkialla maailmassa. Esimerkiksi al-Qaida -järjestön arvioidaan olevan hyvin järjestäytynyt erityisesti Itä-Afrikassa.

Yhteiskunnallisen radikalismien ongelma kytkeytyy kehityksen yleisiin edellytyksiin ja erityisesti taloudellisen kehityksen puutteeseen. Yksi taustatekijä on nopea väestönkasvu, joka ylittää talouskasvun.

Afrikka on erityisen haavoittuvainen *ilmastonmuutoksen* seurauksille, koska mantereen elinkeinorakenne on voimakkaan maatalousvaltainen. Ilmastonmuutos vaikuttaa mm. viljelymaan vähenemiseen, elintarvikkeiden hintojen nousuun ja luonnonkatastrofien yleistymiseen. Afrikan maiden edellytykset sopeutua ilmastonmuutoksen seurauksiin ovat heikot: köyhyys, voimakas riippuvuus luonnonvaroista ja huono hallintotapa vaikeuttavat sopeutumista. Afrikan oma osuus maailman hiilidioksidipäästöistä on alle neljä prosenttia.

Varsinkin vesivarojen vähenemiseen liittyy merkittävää konfliktipotentialia. Kiista yhdeksän eri valtion alueelle ulottuvan Niilin vesivaroista on ollut keskeinen alueellisia konflikteja aiheuttava tekijä.

Esimerkiksi Darfurin konfliktissa on nähty ilmastonmuutoksesta ja ympäristön tilan heikkenemisestä nousevia taustatekijöitä. Ilmastonmuutos sinänsä ei aiheuta konflikteja, mutta se saattaa pahentaa ja kärjistää muiden riskitekijöiden vaikutusta ("threat multiplier"). Ilmastonmuutoksen vaikutuksia vakauteen voidaan vähentää, jos kehitetään yhteiskuntien kykyä hallita ilmastonmuutoksen konkreettisia seurauksia ja sopeutua niihin.

Afrikan kriisit ja mantereen ns. hauraiden valtioiden ongelmat heijastuvat Euroopan alueelle konkreettisimmin *muuttoliikkeiden ja pakolaisuuden* kautta. Samalla monet Afrikan maat kantavat merkittävän taakan tarjoamalla turvapaikan naapurimaista tuleville pakolaisille.

Afrikassa arvioidaan olevan kaikkiaan yhdeksän miljoonaa pakolaista ja sisäistä pakolaista. Neljäsosa maailman kaikista YK:n pakolaispäävaltuutetun (UNHCR) mandaattiin kuuluvista pakolaisista on Afrikassa. Afrikan pakolaisista suurin osa on aseellista konfliktia pakenevia. Sudan, Somalia ja Kongon demokraattinen tasavalta ovat eniten pakolaisuutta aiheuttavia maita Afrikassa

Afrikka on niin laillisten kuin laittomien muuttoliikevirtojen lähtöalue. Varsinkin Pohjois-Afrikka tarjoaa Euroopan tulevaisuudessa tarvitsemaa työvoimaa. Toisaalta aivovuoto on merkittävä kehityshaaste, samalla kun siirtolaisten rahalähetykset muodostavat monille maille tärkeän tulonlähteen. Eurooppaan suuntautuva ihmissalakuljetus ja ihmiskauppa puolestaan ovat erittäin vakavia ihmisoikeusongelmia. EU on tiivistänyt yhteistyötään erityisesti Maghreb-maiden kanssa yhtäältä laittoman maahanmuuton torjumiseksi ja toisaalta pakolaisten suojelun vahvistamiseksi myös ns. kauttakulkumaissa.

Demokratian vakiinnuttamisen haasteet ovat Afrikassa edelleen suuret huolimatta siitä, että monet Afrikan maat ovat kylmän sodan päättymisen jälkeen siirtyneet monipuoluedemokratiaan. Afrikan maat ovat etnisesti, uskonnollisesti ja kielellisesti väestöpohjaltaan moninaisia. Puoluejärjestelmät rakentuvat monissa maissa enemmänkin etnisyyden kuin ideologian varaan. Kansakunnan rakentaminen on useissa Afrikan maissa vielä kesken huolimatta siitä, että itsenäistymisestä on saattanut kulua jo useita vuosikymmeniä. Varsinkin vaaleihin liittyy usein paljon konfliktipotentiaalia vaaliprosessin eri vaiheissa, usein jo alkaen väestönlaskennasta ja äänestäjien rekisteröinnistä.

Ajatus laajapohjaisesta poliittisesta yhteistyöstä ei ole vielä saavuttanut riittävästi jalansijaa. Kansanvalta ei myöskään usein näy toimivampana hallintona ja parempina julkisina palveluina ihmisten arkipäivässä. Demokratian vakaus edellyttäisi muun muassa vähemmistöjen suojaa ja myös julkisten palvelujen syrjimätöntä saatavuutta maiden eri osissa - riippumatta siitä, minkä poliittisen ryhmän kannatusalueesta on kyse.

Vaikka demokratia on edennyt, niin demokratiaponnistelut ovat edelleen hyvin haavoittuvia. Tästä ovat esimerkkinä sotilasvallankaappaukset. Valtaa pitävät saattavat pyrkiä jatkamaan valtakauttaan myös perustuslain muutoksilla, jolloin kansainvälisen yhteisön voi olla vaikeampi puuttua asiaan.

Joissakin tapauksissa vallankaappauksiin arvioidaan sekaantuneen yksityisiä toimijoita, joilla on esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämiseen tai huumekauppaan liittyviä intressejä. Länsi-Afrikassa erityisesti Sahelin alue ja Guineanlahden valtiot ovat entistä vahvemmin nousemassa EU:n agendalle monimutkaisen ongelmavyöhytensä johdosta. Useat EU-maat kokevat näiltä alueilta nousevien uhkien heijastuvan suoraan omaan turvallisuuteensa erityisesti laittoman siirtolaisuuden, huume- ja ihmiskaupan sekä terrorismin uhan kautta.

Köyhyys liittyy läheisesti niin turvallisuuteen, ilmastonmuutoksen seurauksiin kuin myös poliittisen järjestelmän puutteisiin. Vaikka Afrikka on luonnonvaroiltaan erittäin rikas, se on kuitenkin maanosista köyhin. Afrikassa asuu 12 prosenttia maailman väestöstä, mutta maanosa tuottaa noin yhden prosentin maailman yhteenlasketusta BKT:sta. Elinajanodote useissa Afrikan maissa on edelleen hyvin alhainen: esimerkiksi Angolassa se oli vuonna 2007 40 vuotta ja Mosambikissa ja Sambiassa alle 42 vuotta. 75 prosenttia HIV/AIDSia sairastavista ihmisistä koko maailmassa on Afrikassa. Afrikka on se manner, jossa YK:n asettamien vuosituhattavoitteiden saavuttaminen määräaikaan (2015) mennessä on kaikkein epätodennäköisintä.

Ennen syksyn 2008 finanssikriisiä ja sitä seurannutta kansainvälistä taantumaa Afrikan keskimääräinen talouskasvu on kuitenkin ollut varsin vahvaa: vuonna 2007 jopa kuusi prosenttia. Kasvu on pitkälti johtunut öljyn ja muiden raaka-aineiden vientitulojen kasvusta, jota Kiinan ja muun Aasian vahvaan kasvuun perustuva kysyntä on vauhdittanut. Silti myös monien Afrikan maiden parantuneella talouspolitiikalla ja rauhan vakiinnuttamisella sotien jälkeen on ollut osansa.

Kansainvälinen rahoituskriisi ja sitä seurannut maailmantalouden taantuma hidastavat Afrikan talouskasvua. Erityisesti vientituotteiden kysynnän lasku sekä ulkomaisten investointien, matkailun ja siirtotyöläisten rahälähetysten väheneminen uhkaavat Afrikan talouskehitystä.

Afrikan voimakas *väestönkasvu* vaikeuttaa niin taloudellisia kuin yhteiskunnallisiakin kehitysponnisteluja. Mantereen väkiluku on jo ylittänyt miljardin rajan. Väestönkasvu on muissa kehittyvissä maanosissa jo alkanut hidastua, mutta Afrikassa tätä käännettä ei ole tapahtunut. Saharan eteläpuolisen Afrikan väestöstä 40-49 prosenttia on alle 15-vuotiaita. Nuorisotyöttömyyttä pidetään yhtenä merkittävimmistä lähivuosien yhteiskunnallisista haasteista Afrikassa. Väestönkasvu asettaa myös ympäristön kantokyvyn kovalle koetukselle.

Afrikan keskeisimmät yhteiskunnalliset ja kehityshaasteet ovat tiiviisti kytköksissä toisiinsa. Köyhyys luo kasvualustaa konflikteille, ja konfliktit vaikeuttavat talouskasvun ja köyhyyden vähentämisen kannalta välttämättömien investointien saamista mantereelle. Kaikkein voimakkaimmin Afrikan moniulotteiset ongelmat kärjistyvät hauraisissa valtioissa. Eurooppaan ongelmat heijastuvat muun muassa terrorismin uhkan, laittoman siirtolaisuuden, ihmiskaupan ja huumeiden salakuljetuksen muodossa. Pohjois-Afrikka EU:n eteläisenä naapurisuusalueena on erityisen keskeisessä asemassa. Positiivinen kehitys Afrikassa puolestaan kasvattaa alueen merkitystä markkina-alueena EU-maiden kaupalle ja investoinneille ja antaa muutenkin uusia mahdollisuuksia laaja-alaiseen yhteistyöhön.

3. AFRIKAN ASEMASTA

Afrikan sisäinen *integraatio* on ottanut selviä edistysaskelia viime vuosina. Afrikan unioni (AU) on 53 afrikkalaisen valtion järjestö, joka aloitti toimintansa vuonna 2002 ja on Afrikan yhtenäisyysjärjestö OAU:n seuraaja.

AU:n myötä erityisesti mantereen vastuunotto omista kriiseistä ja konflikteista on lisääntynyt. OAU:n toiminnassa vahvana esiintyneen sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatteen tilalle on tullut ajatus, että AU:n jäsenkunta ei voi välinpitämättömänä katsoa jäsenmaissa tapahtuvia aseellisia konflikteja, sotilasvallankaappauksia ja massiivisia ihmisoikeusloukkauksia.

AU:n puitteissa on myös valmisteltu Afrikan maiden omia sopimuksia demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltiojärjestelmän edistämisestä täydentämään yleismaailmallisia ihmisoikeuksien yleissopimuksia. AU hyväksyi vuonna 2007 peruskirjan demokratiasta, vaaleista ja hyvästä hallinnosta (African Charter on Democracy, Elections and Governance). Peruskirjan ratifiointi on kuitenkin edennyt hitaasti. Sopimuksien arvo on viime kädessä kiinni siitä, miten niiden toimeenpano etenee.

Afrikan rauhan ja turvallisuuden arkkitehtuuri APSA (African Peace and Security Architecture) on osoitus AU:n ponnisteluista vahvistaa afrikkalaisia konfliktinehkäisy- ja kriisinhallintakykyjä, joskin sen rahoitus tulee vielä pitkälti ulkopuolisista lähteistä. Sen keskeisiä elementtejä ovat vuonna 2004 perustettu AU:n rauhan ja turvallisuuden neuvosto, joulukuussa 2007 nimetty ns. viisaiden paneeli sekä mantereen kattavan varhaisvaroitusjärjestelmän ja Afrikan valmiusjoukkojen perustaminen. AU:n tavoitteena on, että viidestä alueellisesta valmiusprikaatista muodostuvat valmiusjoukot olisivat toimintakykyisiä vuonna 2010. Prosessi on kuitenkin viivästynyt, ja alueelliset prikaatit ovat keskenään hyvin erilaisessa kehitysvaiheessa.

Vaikka AU käsittelee entistä enemmän myös jäsenvaltioidensa sisäisiä asioita ihmisoikeus- ja kriisinhallintakysymyksissä, sen on ollut vaikea löytää toimivaa ratkaisua joihinkin kaikkein kärjistyneimpiin tilanteisiin Afrikan mantereella. Näistä esimerkkinä Somalia, jossa AU:n AMISOM-joukot ovat vaikeuksissa puolustaessaan hallitusta Mogadishussa, tai Zimbabwe, jonka jatkuviin ihmisoikeusloukkauksiin AU ei ole kyennyt puuttumaan. AU:lla on myös oma terrorismin vastainen järjestelmänsä, jonka tavoitteina on mm. lisätä tietoisuutta Afrikan terrorismiuhista ja auttaa AU:n jäsenvaltioita kehittämään kansallisten viranomaisten kapasiteettia terrorismin torjunnassa. AU:n terrorisminvastainen keskus (Algiers Center on the Study and Research on Terrorism) sijaitsee Algeriassa. Sen rooli on vasta kehitysmässä.

Erityisesti taloudellista yhdentymistä tapahtuu Afrikassa lisäksi alueellisella tasolla. Afrikassa on useita alueellista integraatiota ja kauppaa edistäviä järjestöjä, jotka toimeenpanevat myös AU:n tavoitteita ja joiden suhde AU:hun on institutionalisoitu (ns. Regional Economic Communities eli RECs). Varsinkin Länsi-Afrikan talousyhteisö ECOWAS on toiminut erittäin aktiivisesti myös poliittisissa kysymyksissä ja mm. reagoi alueella tapahtuneisiin sotilasvallankaappauksiin ja väkivaltaisuuksiin usein AU:ta nopeammin. Samoin eteläisen Afrikan yhteistyöjärjestö SADC (Southern Africa Develop-

ment Community), jonka kanssa Pohjoismailla on ollut pitkään yhteistyötä, on aktiivinen niin alueensa taloudellisen yhteistyön edistäjänä kuin myös poliittisissa kysymyksissä. Afrikan sarven alueen maiden yhteistyöjärjestö IGAD:lla (The Intergovernmental Authority on Development) puolestaan oli keskeinen rooli Sudanin pohjois-etelä – rauhansopimuksen allekirjoittamiseen Naivashassa 2005. IGAD on pyrkinyt olemaan aktiivinen myös Somalian konfliktin ratkaisuyrityksissä.

NEPAD (New Partnership for Africa's Development) on AU:n alainen kehitysohjelma, jonka päämääränä on köyhyyden vähentäminen. Kun NEPAD 2000-luvun alussa perustettiin, siihen kohdistui suuria odotuksia. Sen integroiminen AU:hun on kuitenkin vielä kesken. Ohjelman panaafrikkalainen luonne on myös vielä muotoutumisvaiheessa.

Suomen tavoitteet

- **AU:n viimeaikainen kehitys, erityisesti rauhan ja turvallisuuden alalla, on myönteinen kehityspiirre, joka on vahvistanut Afrikan kansainvälistä asemaa. Afrikan lisääntyvä vastuunotto omista asioistaan on Suomenkin intressissä.**
- **Suomi pyrkii rohkaisemaan sitä, että AU:n jäsenmaat ratifioivat demokratiaperuskirjan mahdollisimman pian ja sitoutuvat muuttenkin AU:n työhön demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltiojärjestelmän edistämiseksi.**
- **Myös taloudellisen integraation eteneminen Afrikassa on manteeen kehityksen kannalta erittäin tärkeää.**
- **Suomi vaikuttaa aktiivisesti EU-AU-tapaamisten sisältövalmisteluun ja EU:n viestien muotoiluun.**
- **Suomi aktivoi entisestään myös bilateraalista kanssakäymistä AU:n komission sekä alueellisten integraatiota ja kauppaa edistävien afrikkalaisten järjestöjen (REC) kanssa**

Afrikan asema *kansainvälisen yhteisön asialistalla* on vahvistunut voimakkaasti 2000-luvulla, jolloin mm. maailman johtavista teollisuusmaista koostuva G8-ryhmä on ryhtynyt käsittelemään Afrikkaa huippukokouksissaan. Gleaneaglesin G8-huippukokouksessa vuonna 2005 sovittiin merkittävistä Afrikkaan kohdistuneista velkahelpotuksista ja apulupauksista. G8-huippukokousten yhteydessä järjestetään myös säännöllisesti tapaamisia tärkeimpien afrikkalaisten valtioiden kanssa.

Afrikkaa koskevat kansainvälisen finanssiarkkitehtuurin kysymykset ovat olleet esillä myös äskettäin perustetun G20-ryhmän huippukokouksissa. Etelä-Afrikka on ainoa afrikkalainen valtio, joka on G20-ryhmän jäsen. Suomi ei kuulu G-ryhmiin, mutta osallistuu G8-maiden Afrikka-aloitteiden tueksi perustetun Africa Partnership Forum'in (APF) toimintaan osana G8-ryhmän ulkopuolisten OECD-maiden ryhmää. APF muun muassa valmistelee viestejä G8-huippukokousten yhteydessä järjestettävien tärkeimpien Afrikan maiden edustajien tapaamisiin (ns. Africa Outreach). G8:n ulkopuolisten maiden muodolliseen asemaan kokouksissa liittyy rajoituksia, mutta vaikutusmahdollisuuksia on etenkin epävirallisen verkottumisen kautta.

Suomen tavoitteet

- **Suomi pitää tervetulleena maailman johtavien talousmahtien eli G8-ryhmän kiinnostusta Afrikkaan ja niiden valmiutta tehdä Afrikan tukemista koskevia sitoumuksia.**
- **On tärkeää, että G20-ryhmässä on myös afrikkalainen maa, Etelä-Afrikka, jäsenenä.**
- **Suomi pyrkii vaikuttamaan G8- ja G20-ryhmissä tehtäviin Afrikkaa koskettaviin päätöksiin ensisijaisesti EU:n kautta. Suomi hyödyn-tää myös Africa Partnership Forum'in tarjoamat vaikutusmahdolli-suudet.**

Kiinan ja Intian kaltaiset nousevat talousmahdit ovat viime vuosina voimakkaasti aktivoituneet Afrikassa. On alettu puhua jopa uudesta geopoliittisesta kilpajuoksusta Afrikkaan. Nousevien talousmahtien toiminta on muuttanut kansainvälisiä rahoitus- ja kauppavirtoja sekä apuarkkitehtuuria ja vaikuttanut suomalaistenkin yritysten edellytyksiin kilpailla Afrikan markkinoilla. Nousevat talousmahdit (lukuun ottamatta vuoden 2010 alussa liittyvää Koreaa) eivät ole jäseniä OECD:n kehitysapukomiteassa, joka on ollut keskeinen apunormistoa kehittävä foorumi. Varsinkin Kiinan, mutta myös muiden ns. uusien avunantajien rooli on vaikuttanut länsimaiden toimintaedellytyksiin poliittisesti: uudet avunantajat korostavat sisäisiin asioihin puuttumattomuutta ja perinteistä suvereniteettia vastapainona esimerkiksi EU:n demokratiaa, ihmisoikeuksia ja hyvää hallintoa koskeville painotuksille.

Kiinan rooli Afrikassa on vahvistunut voimakkaasti 2000-luvulla. Kiinasta on muodostunut Afrikan kolmanneksi tärkein kauppakumppani EU:n ja Yhdysvaltain jälkeen. Kiinalaisten yritysten investoinnit Afrikkaan lähes kaksinkertaistuivat pelkästään ajanjaksolla 2005-2006. Kiinan tuonti Afrikas-

ta muodostuu yli 70-prosenttisesti öljystä ja muista polttoaineista. Sen tärkeimpiä kauppakumppaneita Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ovat Angola, Sudan ja Kongo.

Samalla Kiina on enenevässä määrin alkanut tehdä myös kehitysyhteistyötä Afrikan kanssa. Kiinan on arvioitu käyttäneen kehitysapuun 0,25-0,35 prosenttia bruttokansantuotteestaan vuosina 2006-2008. Osuus on suurempi kuin eräillä OECD/DAC-mailla. Luotettavaa tietoa Kiinan kehitysyhteistyön määrästä on tosin vaikea saada.

Kiina on suunnannut rahoitustaan Afrikassa erityisesti infrastruktuurihankkeisiin, joiden saama näkyvyys on usein huomattava. Yhteistyölle on tyypillistä, että Kiinan antamaan apuun ei liity mitään muuta ehdollisuutta kuin se, että yhteistyömaan on noudatettava yhden Kiinan politiikkaa.

Intia on painottanut suhteessaan Afrikkaan historiallisia yhteyksiä ja kokemuksia, kuten kauppaa, diasporaa ja kokemuksia kolonialismista. Intia pyrkii korostamaan Afrikan tärkeyttä muutenkin kuin pelkkänä raaka-ainelähteenä tai investointien kohteena. Intia erottuu Kiinasta ja muista nousevista talouksista tarjoamalla suoran raha-avun sijaan asiantuntija-apua ja apurahoja. Intia on lähettänyt jo pitkään aktiivisesti joukkojaan Afrikkaan rauhanturvatehtäviin.

Venäjä on vähitellen aktivoitumassa Afrikassa Neuvostoliiton hajoamista seuranneen passiivisemmän kauden jälkeen. Venäjän G8-puheenjohtajuus lisäsi Afrikan painoarvoa Venäjän ulkopoliitikassa. Venäjä painottaa Afrikan maiden merkitystä YK:n jäsenenä ja hakee niistä liittolaisia mm. moninapaisen maailmanjärjestyksen puolesta puhuessaan. Venäjä osallistuu kaikkiin YK:n rauhanturvaoperaatioihin Afrikassa.

Suomen tavoitteet

- **Dialogia nousevien talousmahtien kanssa tulee lisätä Afrikka-politiikassa, ml. kehityspoliitikassa. EU:n komission lokakuussa 2008 tekemä aloite kolmikantayhteistyön ja trilogin käynnistämisestä akselilla EU-Kiina-Afrikka on oikeansuuntainen. Dialogia uusien avunantajien kanssa olisi käytävä myös asiantuntijasolla ja epävirallisten toimijoiden kesken (ns. track two -toimijat).**
- **Vuoropuhelussa tulee voida käsitellä myös ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon sekä rauhan ja turvallisuuden kaltaisia aiheita.**

- **Suomi pitää Afrikkaan liittyviä kysymyksiä aktiivisesti esillä kahdenvälisissä suhteissaan Kiinaan ja myös EU:n ja Kiinan suhteissa. EU-Kiina -huippukokousten loppuasiakirjoihin pyritään aina saamaan maininta Afrikkaan liittyvistä yhteisistä ponnisteluista.**

Afrikka on aktiivinen *perinteisen multilateralismin ja erityisesti YK-järjestelmän kannattaja*. Useiden YK:n operatiivisten kehitysjärjestöjen työ myös painottuu Afrikkaan. YK ja erityisesti sen yleiskokous on se kansainvälinen foorumi, jolla Afrikalla on maa- ja ääni -periaatteen mukaisesti parhaat mahdollisuudet saada äänensä kuuluville. Afrikan maat korostavatkin YK:n tärkeyttä ainoana laajana ja hyväksyttävänä foorumina suhteessa muihin järjestelyihin. Afrikka on tärkeä osa kehitysmaiden G77-ryhmää ja sitoutumattomien maiden liikettä. Suomen kehitysyhteistyön pitkäaikaiset yhteistyömaat ovat varsin merkittäviä vaikuttajia kehitysmaaryhmässä.

Afrikan maat ovat Pakistanin, Bangladeshin ja Intian jälkeen suurin YK-opeeraatioihin joukkojaluovuttava taho. Noin kolmasosa YK:n rauhanturvaajista tulee Afrikasta. Rauhanturvaamiseen liittyvät kysymykset ovat aihekokonaisuus, jossa Afrikan maat ovat YK:ssa erityisen aktiivisia myös poliittisella tasolla.

EU:n ja muiden länsimaiden ja toisaalta kehitysmaaryhmän näkemykset YK:ssa eroavat monissa kysymyksissä toisistaan. Maa ja ääni -periaatteen pohjalta tapahtuva linnoittautuminen eri leireihin on vaikuttanut YK:n toimintakykyä ja uskottavuutta heikentävästi. EU:n ja Afrikan maiden tulisikin etsiä enemmän yhteistä kosketuspintaa globaalihaasteisiin vastaamiseksi ja YK:n vahvistamiseksi. Tämä edellyttää kaikilta osapuolilta kompromissivalmiutta. Suomella on hyvät mahdollisuudet toimia sillanrakentajana, koska Suomeen ei kohdistu siirtomaamenneisyyteen tai sotilaallisiin ja taloudellisiin etupyyteisiin liittyviä epäilyjä. Suomi on omalta osaltaan valmis tukemaan Afrikan maiden neuvottelukapasiteetin vahvistamista. Muun muassa tähän tähtää Tansanian Dar-es-Salaamiin Suomen rahoituksella vuonna 2010 perustettava Kestävän kehityksen instituutti.

Yksi haastavimpia kansainvälisiä neuvotteluprosesseja viime aikoina ovat olleet ilmastoneuvottelut, joissa G-77 ryhmään kuuluu sekä keskeisiä öljyntuottajamaita, että eniten ilmastomuutoksen seurauksista esim. aavikoitumisen myötä kärsiviä köyhimpiä Afrikan maita. Ilmastoneuvottelujen haasteena on ollut, että vaikeimmassa asemassa ympäristömuutosten suhteen olevien Afrikan maiden itsenäinen ääni ei ole selvästi noussut esiin.

Suomen tavoitteet

- Afrikan kanssa tulee pyrkiä tiiviiseen dialogiin multilateraalisen järjestelmän kehittämisestä ja siellä agendalla olevista asioista. Afrikka on Suomelle tärkeä kumppani multilateraalisen järjestelmän tukijana. Vaikka näkemykset monista asioista eroavat, on itse monenvälisen yhteistyön arvostus yhdistävä tekijä.
- EU:n ja Afrikan maiden tulee etsiä enemmän yhteistä kosketuspintaa globaalihaasteisiin vastaamiseksi ja YK:n vahvistamiseksi.
- Suomi tukee mahdollisuuksien mukaan Afrikan osallistumista multilateraaliseen yhteistyöhön, ml kehittämällä Afrikan maiden neuvottelukapasiteettia.
- Suomi pyrkii toimimaan sillanrakentajana yhdessä ns. samanmielisten maiden kanssa. Suomella on tähän hyvät edellytykset, koska Suomeen ei liitetä siirtomaamenneisyyteen tai sotilaallisiin ja taloudellisiin etupyyteisiin liittyviä epäilyjä.
- Suomi huomioi kansainvälisissä neuvotteluprosesseissa Afrikan maiden erityistilanteet ja tukee esimerkiksi ilmastoneuvotteluissa sellaisten ratkaisujen löytämistä, joka parhaalla tavalla estäisi ilmastomuutosta ja auttaisi siihen sopeutumisessa niissä Afrikan maissa, joihin ilmastomuutos vaikuttaa eniten.

4. AFRIKKA SUOMEN ULKOPOLITIIKASSA

Suomella on Afrikkaan liittyviä tavoitteita, joita edistetään niin kahdenvälisten toiminnan, EU:n kuin monenvälisen yhteistyönkin kautta. EU:n ja Afrikan yhteistyörakenteet muodostavat monella tapaa keskeisen puitteiston myös Suomen toiminnalle. Ne ovat myös tärkeä vaikuttamisen kanava, sillä EU on Afrikalle tärkein kumppani niin poliittisessa yhteistyössä, kaupassa kuin kehityspolitiikassakin.

4.1. Turvallisuus ja poliittiset olot

4.1.1 Kriisinhallinta, ennaltaehkäisy ja välitystoiminta

Kansainvälinen yhteisö pyrkii tukemaan Afrikan unionia sen ottaessa yhä enemmän vastuuta mantereen konfliktien ratkaisemisessa. AU:lla on koke-

musta kriisinhallinnasta muun muassa Darfurista ja Somaliasta. Lisäksi AU ja alueelliset järjestöt, kuten Länsi-Afrikan ECOWAS, ovat lähettäneet pienempiä joukkoja muihin konfliktitilanteisiin.

EU on tukenut Afrikan unionin operaatioita muun muassa laajalla rahoituksella sekä neuvonantajilla. Yksittäisten operaatioiden lisäksi EU tukee afrikkalaisten kriisinhallintakykyjen kehittämistä. EU:n tuella valmistellaan muun muassa kriisinhallinnan päätöksenteko- ja suunnitteluharjoitusta (AMANI AFRICA) Afrikan unionille ja alueellisille järjestöille.

Aseellisten kriisien ja konfliktien suuri määrä Afrikassa on kaiken kaikkiaan edellyttänyt kansainväliseltä yhteisöltä huomattavia panostuksia. Vuoden 2009 alussa seitsemän YK:n kriisinhallintaoperaatioista oli Afrikassa – enemmän kuin millään muulla mantereella. Merkittävä osa myös EU:n kriisinhallintaoperaatioista (yhdeksän 21:stä) on toteutettu Afrikassa. Tällä hetkellä Afrikassa on käynnissä neljä EU-operaatiota: merellinen kriisinhallintaoperaatio merirosvouden torjumiseksi Somalian rannikolla (Atalanta), Guinea-Bissaun turvallisuussektorin uudistamista tukeva EU-operaatio sekä kaksi Kongon demokraattisen tasavallan turvallisuussektorin uudistamista tukevaa operaatiota.

Hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko ohjaa Suomen kansainvälisen kriisinhallintatoiminnan kehittämistä. Afrikan merkitys Suomen kriisinhallintatoiminnassa on kasvanut. Suomi osallistui vuosina 2000-2008 Etiopian ja Eritrean raja-alueella toteutettuun YK-operaatioon enimmänsin noin 180 sotilaalla. Suomi osallistui myös Kongon demokraattisessa tasavallassa vuonna 2006 toteutettuun EU-operaatioon. Maan turvallisuussektorin uudistamista tukevissa EU-operaatioissa toimii kaksi suomalaista tasa-arvoasiantuntijaa.

Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa Suomi osallistui vuosina 2008-2009 toteutettuun EU-operaatioon. Sen päätyttyä osallistumista alueella on jatkettu YK-operaatioissa noin 80 sotilaalla. Suomi osallistuu pienellä panoksella myös YK:n operaatioihin Sudanissa ja Liberiassa sekä siviilipoliiseilla YK:n ja AU:n yhteisoperaatioon Darfurissa.

Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n taisteluosastojen valmiusvuoroihin ja nopean toiminnan siviilivalmiusryhmiin. Unionin nopean toiminnan kykyjen käyttöperiaatteita tulisi soveltaa joustavasti, jotta se voisi tarvittaessa reagoida nopeasti esimerkiksi Afrikan kriiseihin.

Suomi pyrkii vahvistamaan tukeaan afrikkalaisten kriisinhallintakykyjen kehittämiseksi EU:n puitteissa. Erityistä huomiota kiinnitetään siviilikriisinhallinnan kehittämiseen sekä kokonaisvaltaisen lähestymistavan edistämiseen kriisinhallinnassa. Pohjoismaiden (Tanska, Norja, Ruotsi ja Suomi) puolustushallintojen kesken tuetaan kriisinhallintakykyjen kehittämistä itäisessä Afrikassa. Suomen tavoitteena on tiivistää pohjoismaista yhteistyötä myös afrikkalaisten siviilikriisinhallintakykyjen tukemisessa. Norjan johdosta poliisikoulutuksesta Afrikassa on jo hyviä yhteistyökokemuksia.

Suomi pitää tärkeänä Afrikan kokonaisvaltaisen kehityksen tukemista myös asevalvonnan keinoin kahdenvälisesti, EU:n puitteissa ja monenkeskisesti. Afrikan maat korostavat itsekkin kansainvälisillä foorumeilla aseiden laitoman ja vastuuttoman leviämisen vaikutuksia. Suomi toimii aktiivisesti kansainvälisissä prosesseissa, joilla pyritään estämään tällaista toimintaa, erityisesti pienaseiden leviämistä. Suomella on aktiivinen rooli Afrikan maidenkin aktiivisesti ajamassa kansainväliseen asekauppasopimukseen (Arms Trade Treaty, ATT) tähtäävässä hankkeessa, jonka tarkoituksena on luoda globaalit säännöt asekaupalle. Sopimus auttaisi estämään vastuutonta asekauppaa Afrikan konfliktialueille tai maihin, joissa aseet päätyvät käytettäväksi vakavissa ihmisoikeusloukkauksissa. Suomi korostaa johdonmukaisesti myös EU:n jäsenmaiden omien asevientikäytäntöjen harmonisoimista.

Suomi pitää rauhanvälitystoiminnan kehittämistä Afrikassa tärkeänä. Suomi osallistuu itse rauhanvälityssopnisteluihin Afrikassa ja pyrkii kasvattamaan uutta suomalaista osaamista tällä alalla. Suomi pyrkii vahvistamaan Afrikan unionin rauhanvälityskapasiteettia ja toimii aktiivisesti rauhanvälityksen kehittämiseksi EU:n ja YK:n puitteissa. Suomi tukee Afrikan unionin rauhanvälitystoiminnan kehittämiseen tähtäävää ohjelmaa kehitysyhteistyövaroin rahoitettavalla kolmivuotisella hankkeella. Suomi korostaa myös kansalaisjärjestöjen roolia rauhanvälitystoiminnassa.

Ulkoministeri Alexander Stubb nimitti kansanedustaja Pekka Haaviston erityisedustajakseen Afrikan konflikteihin tammikuussa 2009. Haaviston toimialueena on Afrikan sarvi ja Sudan. Nimityksen taustalla oli Sudanin EU-erityisedustajanakin toimineen Haaviston pitkäaikainen perehtyminen alueen tilanteeseen ja toimijoihin ja kansainvälisen yhteisön hänen toimintaansa ja laajaa kontaktiverkostoaan kohtaan osoittama arvostus. Haaviston toiminnan kautta Suomi pystyy entistä paremmin vaikuttamaan myös EU:n ja YK:n toimiin alueella.

Erityisedustaja Haavistolla on hyvät ja laajat yhteistyösuhteet alueen eri toimijoihin. Hänen tehtävänä on tuottaa ja välittää tietoa konflikteista ja eri osapuolten näkemyksistä sekä valmistella ulkoministeriölle konkreettisia ehdotuksia rauhanprosessien tukemiseksi. Haavisto toimii läheisessä yhteistyössä ulkoministeriön ja alueella toimivien Suomen edustustojen kanssa, vieraillee alueella säännöllisesti käyden keskusteluja eri toimijoiden kanssa ja edustaa Suomea kansainvälisissä kokouksissa, joissa alueen tilannetta käsitellään. Tällaisia kokouksia ovat esimerkiksi Somalian kansainvälisen kontaktiryhmän kokoukset.

Suomen tavoitteet

- **Suomi painottaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa konfliktien ennaltaehkäisyyn, hallintaan, ratkaisuun ja jälkihoitoon Afrikassa.**
- **Suomi kehittää osallistumistaan kriisinhallintatoimintaan Afrikassa erityisesti EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa. Suomi pyrkii myös vahvistamaan tukeaan Afrikan kriisinhallintakykyjen kehittämiseksi.**
- **Suomi painottaa myös YK:n roolia rauhanvälitystyössä, kriisinhallinnassa ja rauhanrakentamisessa Afrikassa.**
- **Suomi tukee afrikkalaisen rauhanvälityskapasiteetin kehittämistä ja osallistuu rauhanvälitystoimintaan Afrikassa. Maantieteellisenä painopisteenä välitystoiminnassa ovat Afrikan sarvi ja Sudan.**
- **Suomi on valmis tarvittaessa tukemaan kriisien välitystoimintaa taloudellisesti tai henkilöresurssein, ja pitää avoimna mahdollisuutta rauhanprosesseihin liittyvien tapaamisten tai kokousten pitämiseksi myös Suomessa.**
- **Suomi painottaa ihmisoikeuksien edistämistä kriisinhallinnassa ja rauhanvälitystoiminnassa.**
- **Suomi korostaa Afrikan kokonaisvaltaisen kehityksen tukemista asevalvonnan keinoin.**

4.1.2 Ihmisoikeudet, demokratia ja hyvä hallinto

Suomi korostaa Afrikan maiden kanssa käytävissä vuoropuhelussa kansainvälistä oikeutta sekä kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia universaaleja ihmisoikeuksia. Demokratiaa ei ole samalla tavalla määritelty kansainvälisin sopimuksin, vaan kukin demokratia valitsee oman kansanvaltaisen järjestelmänsä rakenteen. Useat ihmisoikeudet toteutuvat käytännössä vain demokratiassa. Vapaa media on oleellinen osa demokraattista yhteiskuntaa

ja siten myös kehityksen edellytys. Hyvä hallinto puolestaan sisältää julkishallinnon kehittämisen takaamaan lain ja järjestyksen sekä kansalaisten peruspalvelut, mikä on perusedellytys vakaudelle ja kehitykselle. Julkishallinnon maantieteellinen kattavuus, tehokkuus ja luotettavuus luovat vakautta, kun taas korruptio syö valtion legitimitettä.

Näitä kysymyksiä käsitellään kaikilla politiikan tasoilla, joilla Afrikkaa koskevat kysymykset ovat esillä: monenkeskisessä järjestelmässä, EU-tasolla ja avunantajien dialogissa vastaanottajamaiden kanssa. Suomen kahdenvälisen vaikuttamisen kannalta tärkeää on ihmisoikeusdialogi, jota Suomi käy yhteistyömaidensa kanssa kehitysyhteistyöhön liittyen.

Naisten oikeudet ovat yksi Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueista. Esimerkkejä naisten oikeuksien räikeistä loukkauksista Afrikassa ovat mm. laaja taloudellinen syrjintä esim. oikeudessa periä tai omistaa maata, kulttuuriperinteisiin liittyvä naisten sukuelinten silpominen sekä lapsiavioliitot. Afrikkalaiset naiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa aseellisissa konflikteissa. YK:n turvallisuusneuvosto on päätöslauselmillaan 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) sekä 1820 (Sukupuolinen väkivalta konflikteissa) nostanut asian esille. Päätöslauselma 1325 korostaa lisäksi, että naisia ei tule nähdä pelkätään uhreina, vaan heidän aktiivista osallistumistaan konfliktien ehkäisyyn, hallintaan ja jälkihoitoon tulee korostaa.

Afrikkalaisissa konflikteissa loukataan myös lasten oikeuksia poikkeuksellisen laajasti. Lasten laitton värväys aseellisiin ryhmiin, seksuaalinen väkivalta ja ihmiskauppa ovat koskeneet miljoonia afrikkalaislapsia. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1612 (Lapset aseellisissa konflikteissa) pyrkii rajoittamaan näitä ihmisoikeusloukkauksia.

Suomi toimii osana EU:ta YK:n ihmisoikeuselimissä, joista keskeisimmät ovat vuonna 2006 toimintansa aloittanut YK:n ihmisoikeusneuvosto ja YK:n yleiskokouksen III komitea, jolla on edelleen määrävä rooli yleismaailmallisena ihmisoikeuspoliittisena elimenä. EU:n ja Afrikan yhteistyötä ihmisoikeusneuvostossa on tarpeen kehittää nykyisestä. Maaryhmien välillä on mielipide-eroja esimerkiksi maakohtaisten YK-raporttien toimintamahdollisuuksien turvaamisen suhteen.

Suomi pitää tärkeänä rankaisemattomuuden kulttuurin vähentämistä ja yksilöiden rikosoikeudellisen vastuun varmistamista kaikkein vakavimmista kansainvälisistä rikoksista. Näitä ovat rikokset ihmisyyttä vastaan, joukkotuhonta

ja sotarikokset. Kansainvälisen rikosoikeuden nopea kehittyminen 1990-luvulta lähtien on heijastunut Afrikan konfliktien jälkeisten tilanteiden selvittämiseen. Afrikan valtiot ovat myös myötävaikuttaneet merkittävästi Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) perustamiseen ja toimintaan.

Kansainvälinen rikostuomioistuin antoi maaliskuussa 2009 Sudanin presidentti Al-Bashiria koskevan pidätysmääräyksen. Olisi tärkeää, että tuomioistuimen päätöksille saadaan yhtenäinen kansainvälinen tuki myös Afrikan valtioiden osalta. Suomi pitää tärkeänä tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta ja itsenäisyyttä sekä tuomioistuimen päätösten täytäntöönpanoa.

Suomi korostaa hyvän hallinnon ja korruption vastaisen toiminnan keskeistä merkitystä kestäväen kehityksen saavuttamiseksi Afrikassa. Korruptio estää talouskasvua, vaikeuttaa ulkomaisten sijoitusten ja kehitysavun suuntautumista maahan, heikentää julkisten palvelujen saatavuutta ja kansalaisten luottamusta demokraattiseen järjestelmään.

EU:n vaalitarkkailuoperaatiot ovat keskeinen keino seurata Afrikan demokratioiden tilannetta. EU toteuttaa vuosittain useita vaalitarkkailuoperaatioita Afrikan maissa a.o. hallitusten kutsusta. Myös AU ja Afrikan alueelliset järjestöt ovat kehittäneet vaalitarkkailukapasiteettiaan.

Suomen tavoitteet

- Ihmisoikeudet ovat keskeinen teema aina, kun Afrikkaa käsitellään monenkeskisillä foorumeilla, EU:ssa tai kahdenvälisesti, ja aina, kun Afrikan maiden kanssa käydään dialogia. Suomi toimii osana EU:ta YK:n ihmisoikeuselimissä.
- Suomen kahdenvälisessä ihmisoikeusvaikuttamisessa Afrikassa tärkein foorumi on kehitysyhteistyön puitteissa käytävä dialogi. Yksi keskeinen vaikuttamisfoorumi on usein laajemman avunantajaryhmän puitteissa käytävä budjettitukidialogi.
- Suomi vie aktiivisesti eteenpäin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) ja päätöslauselman 1820 (siviilien kohtaama seksuaalinen väkivalta konflikteissa) suosituksia.
- Suomi tukee Kansainvälistä rikostuomioistuinta ICC:tä ja pyrkii edistämään rankaisemattomuuden vähentämistä Afrikassa.

- **Suomi pyrkii tarvittaessa toimimaan sillanrakentajana monenkeskisillä foorumeilla mm. pitämällä esillä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia kansalais- ja poliittisten oikeuksien rinnalla.**

4.1.3 Afrikka EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa

EU:n ulkoministerikokousten asialistalla olevista asioista noin puolet liittyy Afrikkaan tai Lähi-itään. Suomi ottaa kantaa Afrikan konflikteihin, ihmisoikeusloukkauksiin ja demokratiakehityksen ongelmiin EU:n jäsenmaana yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) puitteissa. Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (ETPP) ja päätökset unionin kriisinhallintaoperaatioiden käynnistämisestä tai toimet esimerkiksi luonnonkatastrofien satuessa ovat osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Suomi kiinnittää huomiota Afrikan sarven alueen maihin. Alueella on hauraita ja romahtaneita valtioita, suuria ihmisoikeusongelmia, humanitaarisia kriisejä ja uudempana ongelmana Somalian rannikon merirosvous. Erityisesti Somaliassa tapahtuva radikalisoituminen voi myös johtaa islamististen liikkeiden juurtumiseen Afrikan sarven alueelle, ja on olemassa vaara, että Somaliasta muodostuu enenevässä määrin tukikohta kansainvälisille terroristiliikkeille. Sudanissa puolestaan on nähtävissä sisällissodan uhka. Maan suuren koon ja huomattavan alueellisen merkityksen vuoksi sen mahdollisen hajoamisen vaikutukset voivat olla erittäin vakavat.

Myös Pohjois-Afrikan Maghreb-maat ovat alue, joita koskevaan päätöksentekoon Suomi osallistuu aktiivisesti EU:ssa. Kyse on EU:lle tärkeästä naapurialueesta, johon liittyy samanaikaisesti paljon mahdollisuuksia ja haasteita. Kahden mantereen solmukohdassa erityisesti Egypti nousee suhteiden keskiöön Lähi-idän rauhanprosessiin liittyvän roolinsa, maantieteellisen sijaintinsa, suuren markkinapotentiaalinsa ja suhteellisen vakautensa vuoksi.

Suomi on aktiivinen myös omia pitkäaikaisia yhteistyömaitaan koskevissa kysymyksissä. Esimerkiksi Keniassa Suomi on ollut pitkään oikeus- ja hallintosektorin johtava avunantaja, mikä antaa Suomelle erityisesti perusteita pitää esillä Kenian korruptioon, rankaisemattomuuteen ja ihmisoikeustilanteeseen liittyviä kysymyksiä myös EU:ssa. Pitkäaikaisten yhteistyömaidensa lisäksi Suomi seuraa tiiviisti Zimbabwen tilannetta.

Kun komission edustustot muuttuvat Lissabonin sopimuksen toimeenpanton myötä koko unionin edustustoiksi, EU:n ja sen jäsenmaiden ulko- ja

turvallisuuspoliittinen seuranta tiivistyy kaikissa Afrikan maissa. Tämä hyödyttää myös Suomea. EU:n yhteisen ulkosuhdehallinnon odotetaan parantavan myös unionin ulkoisen keinovalikoiman ja eri politiikkatoimien yhteensovittamista ja tätä kautta entistä johdonmukaisempaa toimintaa suhteissa kolmansiiin maihin.

Cotonoun sopimuksen artikla 8 muodostaa keskeisen pohjan EU:n poliittiselle dialogille Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden kanssa. Artikla 8-dialogin sisällöstä sovitaan etukäteen jäsenmaiden ao. maassa toimivien EU-maiden ja komission edustustopäällikköjen suositusten perusteella. Artiklaan 96 perustuvia konsultaatioita käytetään erityisesti tilanteissa, joissa on tapahtunut vakavia ihmisoikeusloukkauksia tai demokraattisten periaatteiden loukkauksia, joiden perusteella on aiheutta harkita kehitysyhteistyön jäädyttämistä.

Suomen tavoitteet

- **Suomi tähtää EU:n johdonmukaiseen ja tehokkaaseen toimintaan Afrikassa. Suomi tukee EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämistä ja sitä, että yhteinen ulkosuhdehallinto käynnistää toimintansa nopeasti.**
- **Yhteisen ulkosuhdehallinnon kautta EU:lla on mahdollisuus vaikuttaa voimakkaammin Suomenkin kannalta keskeisillä alueilla. Lisäksi Suomella on mahdollisuus saada tietoa ja vaikutuskanavia myös maissa, joissa sillä ei ole omaa edustustoa.**
- **Suomi painottaa EU:n toimintaa kriisien ja konfliktien ennaltaehkäisyssä. Unionilla on oltava riittävät resurssit tukea aseelliseen konfliktiin joutuneita tai niille alttiita maita Afrikassa myös sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keinoin. Suomi pitää tärkeänä, että EU kehittää kriisinhallintayhteistyötä YK:n, AU:n ja Naton kanssa.**
- **Suomi pitää tärkeänä, että Cotonoun sopimuksen artikla 8 -dialogia ja tarvittaessa myös artikla 96 -konsultaatioita käytetään EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden edistämiseen EU:n ulkosuhteiden koherenssia palvelevalla tavalla.**
- **Suomi tarjoaa aktiivisesti henkilöitä myös Afrikkaan liittyviin EU:n ulkosuhdehallinnon pysyviin ja tilapäisiin tehtäviin niin Brysselissä kuin kentälläkin**

4.1.4 Afrikka ja YK:n turvallisuusneuvosto

YK:n turvallisuusneuvostolla on ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä ja valta päättää valtioita oikeudellisesti sitovista toimista. YK:n turvallisuusneuvoston käsittelemistä asioista noin 60-70 prosenttia liittyy Afrikkaan. Afrikan valtiot ovat suurelta osin myös YKTN:n päätöslauselmien toimeenpanijoita Afrikan unionin ja alueellisten järjestöjen puitteissa.

Globaalien ja alueellisten suurvaltojen nousun (kuten Intia, Japani, Brasilia ja Etelä-Afrikka) myötä turvallisuusneuvosto ei ole enää edustava tai tasapuolinen maailman valtioiden koostumuksen kannalta. Afrikan valtioilla on tällä hetkellä turvallisuusneuvostossa kolme vaihtuvan jäsenen paikkaa, mitä ne pitävät maanosan painoarvoon ja rooliin nähden riittämättömänä.

YK:n rauhanrakentamiskomissio aloitti toimintansa kesäkuussa 2006. Sen tarkoituksena on vahvistaa ja kehittää YK:n tukitoimia konflikteista kärsivien maiden vakauttamiseksi ja kehittämiseksi kokonaisvaltaisen ja pitkäjänteisen lähestymistavan kautta. Maatasolla rauhanrakentamistyötä tukee YK:n rauhanrakentamisrahasto. Rauhanrakentamiskomission työ keskittyy tällä hetkellä Afrikkaan ja sen kohdemaita ovat Burundi, Sierra Leone, Guinea-Bissau ja Keski-Afrikka.

Suomen tavoitteet

- **YK:n turvallisuusneuvostoa on laajennettava vastaamaan paremmin nykyistä maailmantilannetta. Suomi tukee Afrikan mantereen vahvempaa edustusta YK:n turvallisuusneuvostossa.**
- **Suomi korostaa monenkeskisen kansainvälisen järjestelmän ja valtioiden tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien merkitystä. Suomi painottaa YK:n, EU:n ja AU:n roolia kansainvälisen yhteistyön kehittämisessä ajankohtaisiin globaalihaasteisiin vastaamiseksi.**
- **Suomi panostaa YK:n rauhanrakentamiskomission työn kehittämiseen Afrikassa.**

4.2 Kehitys

Suomen kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön painopiste on perinteisesti ollut Afrikassa. Heinäkuussa 2009 julkaistu Afrikka Suomen kehityspoliti-

kassa -puiteohjelma luo strategisen viitekehityksen Suomen ja Afrikan välisen kumppanuuden vahvistamiseksi kehityspolitiikan keinoin. Puiteohjelma perustuu valtioneuvoston kehityspoliittiseen ohjelmaan ja ohjaa sen toiminnallistamista.

Suomen kehityspolitiikan tärkein tavoite Afrikassa on köyhyiden poistaminen sekä luonnontaloudellisesti, taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti kestävä kehityksen edistäminen vuonna 2000 asetettujen YK:n vuosituhattavoitteen mukaisesti. Yksityissektorin ja kaupan merkitykseen taloudellisen kehityksen moottorina kiinnitetään entistä enemmän huomiota.

EU:n jäsenenä Suomi on sitoutunut Eurooppa-neuvoston vuonna 2005 tekemään päätökseen saavuttaa kehitysyhteistyörahoituksen minimimitavoite, 0,51 prosenttia bruttokansantulosta (BKTL), vuoteen 2010 mennessä ja 0,7 prosentin tavoite vuoteen 2015 mennessä. Suomen tavoitteena on kohdentaa kehitysyhteistyömäärärahojen kasvusta vähintään 50 prosenttia Afrikkaan.

Afrikan moninaisuus muodostaa haasteellisen lähtökohdan Suomen kehityspolitiikalle ja kehitysyhteistyölle. Kehityspoliittisen ohjelman mukaisesti Suomen kehityspolitiikkaa toteutetaan kahdenvälisesti, monenkeskisesti, EU-tasolla, yhteistyössä kansalaisjärjestöjen ja yksityissektorin kanssa sekä humanitaarisena apuna. Suomi suuntaa kehitysyhteistyönsä aloille, joilla mahdollisuus suomalaisen lisäarvon tuomiseen sekä asiantuntemuksen ja kokemusten hyödyntämiseen kumppanimaiden kehitysohjelmien tukemisessa on vahva.

Suomen kahdenvälisestä kehitysyhteistyörahoituksesta noin 50 % kohdentuu Afrikkaan. Pitkäaikaisissa yhteistyömaissa Afrikassa (Etiopia, Kenia, Mosambik, Sambia ja Tansania) Suomi sitoutuu pitkäjänteiseen yhteistyöhön, jonka lähtökohtana ovat kumppanimaiden omat kehityssuunnitelmat sekä vahva omistajuus ja johtajuus. Suomi tukee kehityspolitiikan keinoin myös Sudania ja Somaliaa, jotka ovat väkivaltaisista kriiseistä toipuvia maita. Etelä-Afrikan kanssa lahjamuotoinen kehitysyhteistyö jatkuu vuoteen 2010, minkä jälkeen paino siirtyy kumppanuusinstrumenttien käyttöön sekä alueelliseen ja kolmikantayhteistyöhön Afrikan mantereella. Myös Namibian kanssa yhteistyö on muuttamassa muotoaan vuosina 2004-2007 toteutetun siirtymävaiheen myötä. Länsi- ja Keski-Afrikassa on käynnistymässä uusia alueellisen yhteistyön hankkeita. Myös eteläisessä Afrikassa alueellisen yhteistyön hankkeita on useita.

Kahdenvälisen yhteistyön instrumentteja ovat hankeyhteistyö, ohjelmayhteistyö, budjettituki, paikallisen yhteistyön määräraha (PYM), instituutioiden välinen yhteistyö (IKI) sekä erityisesti yksityissektori- ja kauppaa tukevan kehitysyhteistyön osalta Finnfund, Finnpartnership sekä korkotuki. Valinta eri yhteistyöinstrumenttien välillä tehdään tapauskohtaisesti ottaen huomioon eri yhteistyöaloitteiden tavoitteet, yhteistyötahon toimintatavat ja kumppanimaan toimintaympäristö. Tavoitteena on varmistaa tuloksellinen ja vaikuttava toiminta.

Monenkeskisen yhteistyön rooli Suomen kehityspoliitikassa ja kehitysyhteistyössä on merkittävä. Vuonna 2008 Suomen julkisesta kehitysavusta noin 40 % kanavoitiin monenkeskisten organisaatioiden sekä EU:n kautta. Huomattava osa tästä rahoituksesta kohdentuu Afrikkaan. Suomen tärkeimmät YK-järjestelmään kuuluvat yhteistyökumppanit Afrikassa ovat UNDP, UNEP, UNICEF, UNFPA ja WHO. Kansainvälisistä rahoituslaitoksista Maa-ilmankirjelmä ja Afrikan kehityspankkiryhmä ovat Suomen keskeisimmät yhteistyökumppanit Afrikassa.

Cotonoun kumppanuussopimus on juridisesti sitova perusta EU:n ja Afrikan valtioiden väliselle yhteistyölle. Sopimuksen toimeenpanoa rahoitetaan EU:n budjetin ulkopuolisen Euroopan kehitysrahaston EKR:n kautta. Suomi osallistuu EKR:n rahoitukseen korostaen samalla, että se tulisi sisällyttää osaksi EU:n talousarviota.

Suomalainen kansalaisyhteiskunta eri toimijoinen täydentää Suomen julkista kehitysyhteistyötä Afrikassa. Kansalaisjärjestöjen kautta Afrikkaan kanavoitu kehitysyhteistyö vastaa noin neljännestä Suomen kahdenvälisestä maa- ja aluekohtaisesta yhteistyöstä Afrikassa. Maanosaan kohdistuu noin puolet kaikista kansalaisjärjestöhankkeista. Suomen pitkäaikaiset yhteistyömaat Afrikassa painottuvat kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyössä, sillä noin kolmannes niiden hankkeista kohdistuu pitkäaikaisiin yhteistyömaihin. Tansania, Etiopia ja Kenia nousevat etusijalle kansalaisjärjestöyhteistyössä.

Suomen tavoitteet

- **Kahdenvälinen kehitysyhteistyö ja kehityspoliittinen dialogi muodostavat Suomen kahdenvälisen Afrikka-suhteen keskeisen sisällön.**
- **Suomi vaikuttaa EU-komission Cotonoun sopimuksen puitteissa tekemään kehitysyhteistyöhön maatasolla, Euroopan kehitysrahaston**

hallintokomiteassa (EKR-komiteassa) ja Cotonoun sopimuksen uudistamiseen liittyvillä neuvottelukierroksilla.

- **Suomi vaikuttaa monenkeskisten järjestöjen toimintaan niiden hallintoelimissä kehityspoliittisessa ohjelmassa asetettujen painopisteiden ja prioriteettien mukaisesti.**

4.3 Kaupallis-taloudelliset suhteet

Talous on Afrikan kehityksen avainkysymys. Afrikan maiden talousrakenne on kapea ja sisä- ja alueelliset markkinat ovat ohuet. Mantereen osuus maailmankaupassa on noin kaksi prosenttia. Afrikan maat tuottavat lähinnä jalostamattomia raaka-aineita. Vienti Afrikkaan niin muista EU-maista kuin Suomestakin koostuu pääsääntöisesti koneista ja laitteista. Investointeja on ollut vain vähän.

Ennen globaalin talouskriisin puhkeamista Afrikan talouksien kehitys oli myönteinen. Reaalikasvu oli nopeinta 30 vuoteen ja se oli jatkunut vuosikymmenen ajan. Maailmantalouden elpymisen voidaan ennakoida nostavan Afrikan talouden uudelleen kasvuun. Afrikan talouden vahvistuminen, monipuolistuminen ja integroituminen maailmantalouteen on tärkeää sekä Afrikan oman kehityksen, maailmantalouden, EU:n että Suomen talouden näkökulmasta.

Suomi osallistuu aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön vaikuttamalla EU:n kantojen sisältöön sekä tukemalla WTO:n ja OECD:n puitteissa Afrikan talouskehitystä. Afrikan kaupankäyntivalmiuksia tukeva apu on esillä maailmankauppajärjestelmään liittyvissä keskusteluissa, YK-järjestelmässä ja kansainvälisissä rahoituslaitoksissa.

Vuonna 2000 allekirjoitettu EU:n, Afrikan ja Karibian ja Tyynenmeren maiden (AKT-maiden) Cotonoun sopimus on perusta EU:n ja Afrikan valtioiden väliselle taloudelliselle yhteistyölle. Se on yhdenmukainen AKT-maiden ja maailman kauppajärjestö WTO:n välisten kauppajärjestelyjen kanssa. Talouskumppanuussopimukset (EPAt) ovat Cotonoun sopimuksen toimeenpanoon liittyvä osa-alue. Sopimusten tavoite on vahvistaa maiden talouskasvua ja tuotantokapasiteettia sekä edistää rakenneuudistusta laajentamalla markkinoita, parantamalla investointiedellytyksiä ja yksityisen sektorin toimintaedellytyksiä.

Taloukumppanuussopimusten myötä Afrikan maita tuetaan kehittämään myös kaupankäyntivalmiuksiaan. Tuki käsittää kauppapolitiikan ja ulkomaankaupan kehittämisen lisäksi taloudellisen infrastruktuurin ja tuotannollisen kapasiteetin tuen. Suomi tukee EU-Afrikka -yhteisstrategian mukaisten taloukumppanuuksien toimeenpanossa Afrikan maiden kaupankäyntivalmiuksien kehittämistä kehitysyhteistyövaroin. Suomen lähtökohtana on 2007 hyväksytty EU:n Kauppa ja kehitys -strategia. Infrastruktuurin kehittämistä Suomi tukee muun muassa rahoittamalla Afrikan infrastruktuurikumppanuuden teknisen avun rahastoa (EU-Africa Infrastructure Trust Fund).

Kauppaa tukeva kehitys hyödyttää suomalaisia kuluttajia ja yrityksiä. Avoin ulkomaankauppa tukee markkinoiden toimintaa, lisää kilpailua ja hyödykkeiden valikoimaa. Kauppaa tukeva yhteistyö edistää suomalaisen osaamisen ja lisäarvon roolia Afrikassa. Suomella on kansainvälisesti kilpailukykyistä osaamista useilla alueilla. Afrikan markkinoilla kysytään koneita, laitteita ja teknologista osaamista, mikä on yksi Suomen vientikaupan pääsektoreita.

Suomalaisten yritysten viennin ja kansainvälistymisen edistäminen (VKE) on yksi ulkoasiainhallinnon tärkeimmistä tehtävistä. Ulkoasiainministeriö ulkomaanedustustoihin valvoo ja edistää Suomen taloudellisia etuja Afrikassa. Maantieteellisesti laaja edustustoverkko Afrikassa tarjoaa yrityksille viennin ja kansainvälistymisen edistämiseen liittyviä julkisia palveluja yhteistyössä muiden VKE-toimijoiden kanssa. Ulkoasiainhallinnon tarjoamat palvelut ovat ulkoiseen toimintaympäristöön vaikuttaminen, promootiotoiminta ja tietopalvelut. VKE-toiminnalla myös edistetään suomalaisten yritysten tunnettavuutta korkean teknologian osaajina Afrikassa.

Suomessa toimivien yritysten kilpailukyky perustuu viennin ohella tuonin sujuvuuteen. Suomalainen vientiteollisuus ei perusta tuotantoaan yksinomaan kotimaisista lähteistä saataville raaka-aineille, komponenteille ja palveluille, vaan tarvitsee kilpailukykyä säilyttääkseen mahdollisuuden hankkia edullisimpia ja tarkoituksenmukaisimpia tuotantopanoksia. Suomen tuontipolitiikkaa ja erityisesti kehityskaatuonin helpottamista koskevat tavoitteet on kirjattu Suomen kehityspoliittiseen (2007) ja kauppapoliittiseen (2005) ohjelmaan. Keskeisin foorumi kaupan vapauttamiseksi ja tuontijärjestelmän avaamiseksi ovat WTO:n neuvottelukierrokset ja EU:n yksipuolisesti kehitysmaille myöntämä tullietuuskohtelu (Generalised Sys-

tem of Preferences, GSP). Everything But Arms -järjestelmän (EBA) puitteis-
sa kaikille vähiten kehittyneiden maiden tuotteille myönnetään tullivapaa
pääsy EU:n markkinoille lukuun ottamatta aseita ja ammuksia sekä banaa-
neja, sokeria ja riisiä.

Myös mahdollisuuksia kolmikantayhteistyöhön pidetään mielessä sellaisten
Suomen kauppakumppanien kanssa, kuten Kiina ja Intia, joilla on enenevä-
sä määrin toimintaa ja hankkeita Afrikassa.

Suomen tavoitteet

- **WTO:n Dohan kierroksen neuvotteluissa pyritään saavuttamaan lopputuloksena, joka ottaa huomioon erityisesti köyhimpien maiden erityistarpeet ja edesauttaa Afrikan maiden integroitumista kansainväliseen kauppajärjestelmään.**
- **Suomen tavoitteena ovat laaja-alaiset EPA-sopimukset, jotka tukevat AKT-maiden kokonaisvaltaista kehitystä mm. taloudellisen ja alueellisen integraation avulla.**
- **Kauppaa tukevaa kehitysyhteistyö (Aid for Trade) on tärkeää Afrikan maiden kaupankäyntivalmiuksien vahvistamiseksi.**
- **Suomi pyrkii kasvattamaan kauppaa Afrikan kanssa ja monipuolistamaan sen rakennetta. Tähän pyritään mm. VKE-toiminnalla.**

4.4 EU:n ja Afrikan yhteistyörakenteet

Kuten jo aiemmin on mainittu, EU:n kehitysyhteistyötä, kauppaa ja poliittista dialogia Afrikan maiden kanssa säätelee ns. *Cotonoun sopimus*, joka kattaa 78 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maata (ns. AKT-maat). Se on kansainvälisoikeudellisesti sitova instrumentti, joka määrittää EU:n ja AKT-maiden kumppanuuden. Sopimuksessa ovat mukana kaikki Saharan eteläpuolisen Afrikan maat, joskin Etelä-Afrikka on sopimukseen nähden erityisasemassa eikä kaikkia sopimuksen osia sovelleta siihen. Sopimukseen liittyy oma institutionaalinen rakenteensa, ja sen puitteissa tehtävän kehitysyhteistyön rahoitusmekanismi toimii Euroopan kehitysrahasto.

EU:n ja Afrikan suhteet on pyritty nostamaan aiempaa poliittisemmalle ja strategisemmalle tasolle Lissabonin EU-Afrikka -huippukokouksessa joulukuussa 2007 hyväksytyyn *Afrikka-EU -yhteisstrategian* myötä. Yhteisstrategian ideana on, että Afrikkaa tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena tekemättä

eroa Saharan eteläpuolisen Afrikan ja Pohjois-Afrikan välille.

Yhteisstrategiassa on identifioitu neljä strategista prioriteettia, jotka ovat rauha ja turvallisuus, hyvä hallinto ja ihmisoikeudet, kauppa ja alueellinen integraatio sekä keskeiset kehityskysymykset. Strategiaan liittyvä toimintasuunnitelma vuosille 2008-2010 rakentuu kahdeksan temaattisen kumppanuuden ympärille. Suomi osallistuu niistä neljään: rauha ja turvallisuus, demokraattinen hallinto ja ihmisoikeudet, ilmastonmuutos sekä tiede, tietoyhteiskunta ja avaruus.

Yhteisstrategian myötä erityisesti EU:n poliittinen dialogi Afrikan unionin kanssa on tiivistynyt ja institutionalisoitunut. Dialogia käydään EU:n ja AU:n ministeritroikkien puolivuositain järjestettävissä tapaamisissa, komissioiden tapaamisissa ja EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean ja AU:n rauhan ja turvallisuuden neuvoston yhteiskokouksissa. Tavoitteena on etsiä yhteistä kantoja yhtäältä ajankohtaisiin globaalikysymyksiin, kuten esimerkiksi ilmastonmuutokseen, toisaalta koordinoida AU:n ja EU:n reaktioita Afrikan ajankohtaisiin kriiseihin ja konflikteihin. Lokakuussa 2009 järjestetyssä poliittisten ja turvallisuusasian komitean ja AU:n rauhan ja turvallisuuden neuvoston yhteiskokouksen pääaiheita olivat Somalia ja Sudan.

EU:n ja AU:n suhteiden tiivistymistä osoittaa myös, että Addis Abebaan perustettiin vuonna 2008 EU-komission delegaatio, jonka päällikkö toimii samalla EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan erityisedustajana (EUSR). Tällainen ”kaksoishatutettu” edustautumismalli palveli jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa EU:n ulkosuhteiden koherenssin kehittämistä tavalla, jota Suomi tukee. EU:n edustuston henkilöstö on voimakkaassa kasvussa, ja Suomi selvittää mahdollisuuksia sijoittaa sinne myös suomalaisia asiantuntijoita.

Yhteisstrategian toimeenpanossa on myös paljon haasteita. Sen vaikutus EU:n jäsenmaiden kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön on ainakin toistaiseksi jäänyt suunniteltua vähäisemmäksi. AU:n puolella toimeenpano on painottunut voimakkaasti AU:n komissioon.

Seuraava EU-Afrikka -huippukokous järjestetään vuonna 2010. EU-Afrikka -huippukokoukset järjestetään periaatteessa kolmen vuoden välein. Edellisen huippukokouksen järjestäminen kuitenkin lykkäytyi Zimbabwen presidentti Robert Mugaben osallistumista koskevien näkemuserojen vuoksi. Suomi katsoo, että huippukokousprosessilla on tietty itseisarvo, ja pitää siksi huippukokousten säännöllistä järjestämistä tärkeänä.

Suomen tavoitteet

- Cotonoun sopimus muodostaa keskeiset puitteet EU:n ja Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden käytännön yhteistyölle. Suomi pitää tärkeänä, että Cotonoun sopimus ja EU-Afrikka -yhteisstrategia muodostavat tavoitteellisen kokonaisuuden, jossa strateginen ote vahvistuu kumppanuusajattelun mukaisesti.
- Sekä EU:n että AU:n jäsenmaiden tulee edelleen vahvistaa sitoutumistaan EU-Afrikka-yhteisstrategiaan.
- Suomi panostaa yhteisstrategian toimeenpanoon keskittymällä muutamiiin yhteistyöaloihin, joista pisimmälle ovat edenneet Afrikan unionin rauhanvälitystoiminnan tukeminen ja tietoyhteiskuntakysymykset.
- Suomi selvittää mahdollisuuksia sijoittaa suomalaisia EU:n edustustoon AU:ssa esimerkiksi rauhan ja turvallisuuden sektorille.

5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Afrikan strateginen merkitys on kasvanut. Afrikan haasteet ja mahdollisuudet vaikuttavat entistä enemmän muihin maanosiin – ja myös päinvastoin. Eri-tyisesti Eurooppa ja Afrikka ovat läheisyytensä vuoksi riippuvaisia toisistaan. Afrikan vakaus ja hyvinvointi vaikuttaa Euroopan ja myös Suomen turvallisuuteen. Afrikan kriisit ja köyhyys näkyvät Euroopassa esimerkiksi laittoman maahanmuuton paineena ja terrorismin uhan kasvuna. Hyvä talouskehitys yhdellä mantereella on eduksi toiselle. Globaalit ongelmat kuten ilmastonmuutos vaikuttavat Afrikkaan, vaikka sillä on vain vähäinen osuus niiden syntyyn. Ratkaisuja etsittäessä kaikkien, myös Afrikan, on kuitenkin oltava mukana.

Afrikan tilasta puhuttaessa ei saisi yleistää, sillä tilanteet vaihtelevat paljon maasta ja alueesta toiseen. Silti voidaan sanoa, että maanosalla on suuria haasteita. Ne liittyvät yhtäältä kriiseihin ja konflikteihin, demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien puutteisiin sekä korruptioon, toisaalta köyhyyteen, luonnonoloihin ja väestönkasvuun. Ongelmat ovat tiiviisti sidoksissa toisiinsa, ja siksi niitä on tarkasteltava laaja-alaisesti. Samoin *vastauksia on etsittävä kokonaisvaltaisen politiikan avulla*, jossa otetaan huomioon niin turval-

lisuus kuin kehityskin.

Suomi pyrkii kehittämään Afrikka-politiikkaansa aikaisempaa kokonaisvaltaisempaan suuntaan. Kaikkia ulkopolitiikan lohkoja eli ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä sekä kauppapolitiikkaa on käytettävä välineenä, ja niiden on *palveltava samoja ulkopoliittisia tavoitteita*. Samoin on toimittava entistä johdonmukaisemmin eri tasoilla eli kahdenvälisissä suhteissa, EU-politiikkaan vaikuttaessa ja monenvälisissä järjestöissä. Suomi edistää myös kaikilla näillä tasoilla tiiviimpää, monipuolisempaa ja tasa-arvoisempaa dialogia Afrikan kanssa.

Erityisesti on tarpeen tarkastella, miten Suomi voisi aikaisempaa *aktiivisemmin osallistua Afrikan rauhan ja turvallisuuden edistämiseen*. Suomella on merkittävää osaamista esimerkiksi rauhanvälityksessä. Onkin syytä pohtia mm., miten rauhanvälitykseen ja kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan Afrikassa voitaisiin jatkossa osoittaa rahoitusta entistä joustavammin ja myös muista kuin kehitysyhteistyövaroista. Suomen tulee olla valmis tukemaan välitystoimintaa taloudellisesti tai henkilöresurssein. Lisäksi tulee pitää avoinna mahdollisuus tarjota rauhanprosesseihin liittyvien tapaamisten tai kokousten pitämistä Suomessa. Myös Suomen pitkäaikaista kehitysyhteistyökoekemusta Afrikassa voidaan hyödyntää rauhan ja turvallisuuden edistämässä.

Samalla rauhan ja turvallisuuden kysymykset otetaan entistä selkeämmin esille *vaikuttaessa EU:n politiikkaan* ja toimintaan Afrikassa. Sama pätee demokratiaan, oikeusvaltioon ja ihmisoikeuksiin. EU on Afrikalle keskeinen kumppani ja vaikuttaja. Suomi toimii aktiivisesti, jotta EU:n ja Afrikan yhteistyörakenteita vahvistetaan, olemassa olevia mekanismeja käytetään tehokkaasti sekä turvallisuuden ja kehityksen keskinäinen riippuvuus huomioidaan. Erityisesti EU:n panostukseen Afrikan kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan sekä kriisien ennaltaehkäisyyn ja jälkihoitoon kiinnitetään huomiota. Suomi kehittää osallistumistaan erityisesti EU:n puitteissa.

Kehitys ja turvallisuus ovat saman kolikon kaksi puolta. Suomen Afrikka-suhteissa tulee *kehityspolitiikalla ja kehitysyhteistyöllä* olemaan jatkossakin erittäin keskeinen sija. Tärkein tavoite on köyhyyden poistaminen sekä luonnontaloudellisesti, taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti kestävä kehityksen edistäminen vuosittain asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tavoitteena on kohdentaa kehitysyhteistyömäärärahojen kasvusta vähintään puolet Afrikkaan. Suomi vaikuttaa myös aktiivisesti EU:n ja Afrikan kehityspoliittiseen dialogiin ja kehitysyhteistyöhön, ja edistää EU:n johdonmukaista toimintaa eri

politiikanlohkojen, ml. rauha ja vakaus, kehitys sekä kauppa, kesken.

Taloukasvu on yksi Afrikan kehityksen edellytys, ja kauppa sen ytimessä. Suomi huomioi myös *kauppapolitiikassa* kattavasti Afrikan kysymykset oli-pa kysymys monenvälisistä järjestöistä, EU:sta ja sen kauppa- ja taloussuh-teista Afrikkaan tai kahdenvälisestä politiikastamme, joissa tuemme Afrikan oman kauppakapasiteetin kehittämistä ja edistämme Suomen kaupallis-ta-loudellisia suhteita Afrikan kanssa.

EU:n tulee myös *lisätä nousevien talousmahtien kanssa dialogia Afrikka-politiikasta*, ml. kehitysyhteistyö. Dialogissa tulee käsitellä myös ihmisoikeuksia, demokratiaa, hyvää hallintoa sekä rauhan ja turvallisuuden kysymyksiä. EU:n komission aloite kolmikantayhteistyöstä ja vuoropuhelusta akselilla EU-Kiina-Afrikka on oikeansuuntainen.

Myös *monenvälisissä yhteyksissä* pidetään Afrikan kysymyksiä esillä ja edesautetaan Afrikan omaa osallistumista monenväliseen yhteistyöhön. Afrikan kanssa tulee pyrkiä tiiviimpään dialogiin kaikista globaalikysymyksistä mukaan lukien ilmastonmuutos, asevalvonta ja – riisunta tai ihmisoikeudet. Suomella on hyvät edellytykset toimia eräänlaisena sillanrakentajana esimerkiksi YK:ssa, jossa maaryhmiin linnoittautuminen usein vaikeuttaa yhteistyötä. YK:n roolia rauhan ja turvallisuuden edistäjänä Afrikassa tuetaan. Suomi vie aktiivisesti eteenpäin YK:n turvallisuusneuvoston päätös-lauselman 1325 ja 1820 suosituksia sekä tukee Kansainvälistä rikostuomioistuinta ICC:a. Suomi tukee Afrikan mantereen vahvempaa edustusta YK:n turvallisuusneuvostossa, kun sitä uudistetaan. Ns. G-ryhmien osalta Suomi pyrkii vaikuttamaan EU:n kautta niin, että Afrikka huomioidaan G8- ja G20-ryhmissä riittävällä tavalla.

Afrikan oman integraation edistäminen on yksi Suomen keskeisiä tavoitteita. Tämä koskee niin taloudellista kuin poliittistakin integraatiota. Erityises-ti AU:n mutta myös muiden alueellisten järjestöjen kykyä erilaisten poliit-tisten ja sotilaallisten konfliktien ja kriisien ratkomisessa tuetaan. Afrikan lisääntyvä vastuunotto omista asioistaan on Suomenkin etujen mukaista. Suomi vaikuttaa aktiivisesti EU-AU-tapaamisten sisältövalmisteluun, ja ak-tivoi myös entisestään kahdenvälisiä kanssakäymistä ja yhteistyötä AU:n ja muiden alueellisten järjestöjen kanssa.

Afrikan haasteet ja mahdollisuudet ovat laaja-alaisia, ja koskettavat Suomes-sakin enenevässä määrin myös muita ministeriöitä ja viranomaisia. Työ- ja

elinkeinoministeriö on hiljattain laatinut oman kehityspoliittisen strategiansa. Afrikan tarjoamat mahdollisuudet kaupan ja investointien alalla ovat huomattavat. Maailmanlaajuisissa ilmastoneuvotteluissa, joihin osallistumista ympäristöministeriö koordinoi, Afrikan asema on keskeisesti esillä. Afrikka-ulottuvuus on ollut myös puolustusministeriön sektorilla entistä enemmän mukana, esimerkiksi Suomen toimiessa pohjoismaisen puolustusalan yhteistyön puheenjohtajana vuonna 2009. Sisäministeriön toimialaan kuuluvat maahanmuuttoon liittyvät kysymykset, joissa Afrikka on aivan keskeinen alue. Listaa voisi jatkaa, ja se viestii hyvin kokonaisvaltaisen politiikan tarpeesta. Lähitulevaisuudessa olisikin laadittava *kaikki hallinnonalat kattava kokonaisvaltainen Afrikka-ohjelma* esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksen muodossa.

ULKOASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA

4 / 2010

ISSN 0358-1489
ISBN 978-951-724-817-4
PDF ISBN 978-951-724-820-4