



# Suomen kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö hauraissa valtioissa

– toimintaohje kehitysyhteistyön  
toimeenpanon vahvistamiseen

# Sisältö

<b>OSA I: Hauraisiin valtioihin liittyvä kehityspoliittinen keskustelu.....</b>	<b>4</b>
Hauraiden valtioiden problematiikka kehityksessä ja kehityspoliitikassa.....	4
Keskeiset kansainväliset suositukset, toimet ja sitoumukset .....	7
Toiminnan haasteita hauraissa valtioissa .....	7
Suositukset hauraissa valtioissa toimimiseen .....	9
Kansainväliset toimet ja sitoumukset	
– New Deal for Engagement in Fragile States.....	10
<b>OSA II: Suomen kehityspoliitiikka ja kehitysyhteistyö hauraissa valtioissa .....</b>	<b>14</b>
Suomen kehityspoliitiikan luomat puitteet	
hauraissa valtioissa toimimiselle .....	14
Suomen temaattiset painotukset rauhan- ja valtionrakennuksessa .....	16
Humanitaarinen apu.....	24
Suomen kahdenvälinen kehitysyhteistyö hauraissa valtioissa ja	
toimintaa ohjaavia yleisiä periaatteita .....	25
Suomen monenkeskinen kehitysyhteistyö ja EU-yhteistyö hauraissa valtioissa .....	28
<b>OSA III: Suomen kehitys-yhteistyön toimeenpanon vahvistaminen</b>	
<b>hauraissa valtioissa .....</b>	<b>30</b>
Toimintaohje Suomen kehityspoliitiikkaan ja kehitysyhteistyöhön hauraissa valtioissa ...	30
Konfliktisensitiivinen lähestyminen ja konfliktianalyysi.....	31
Yhteistyö, koordinaatio ja vaikuttaminen .....	33
Paikallisen omistajuuden vahvistaminen .....	35
Riskien hallinta.....	37
Rahoitus ja avun kanavat .....	40
<b>LIITE 1 .....</b>	<b>44</b>
<b>LIITE 2 .....</b>	<b>46</b>
<b>LIITE 3 .....</b>	<b>49</b>
<b>LIITE 4.....</b>	<b>50</b>

# Tiivistelmä

Väkivaltaiset konfliktit ja hauraat valtiot, joissa elää noin 1,5 miljardia ihmistä, ovat yksi suurista globaaleista kehityshaasteista. Hauraus ja köyhyys kulkevat käsi kädessä. Tällä hetkellä noin kolmasosa maailman köyhistä elää hauraissa valtioissa. Hauraissa valtioissa YK:n vuosituhattavoitteet jäävät todennäköisesti osittain saavuttamatta. On arvioitu, että vuoteen 2018 mennessä noin puolet ja vuoteen 2030 mennessä suurin osa maailman köyhistä elää hauraissa valtioissa.

Hauraisiin valtioihin liittyvä kehityspoliittinen keskustelu on keskittynyt nimenomaan siihen, miten niissä ja konfliktien jälkeisissä siirtymävaiheissa kehitysyhteistyön tuloksellisuus ja vaikuttavuus saadaan kasvamaan. On olemassa yhteisymmärrys siitä, että hauraissa ja konflikteista toipuvissa valtioissa tarvitaan uusia toimintatapoja, joita sekä kumppanimaa itse että avunantajat sitoutuvat toimeenpanemaan.

Tämä ohje jakautuu kolmeen toisiaan täydentävään osaan. Ensimmäisessä osassa käydään läpi hauraisiin valtioihin liittyvää kehityspoliittista keskustelua, tarkastellaan hauraiden valtioiden erityistarpeita sekä kansainvälisiä suosituksia hauraissa valtioissa toimimiseen. Lisäksi esitellään keskeinen kansainvälinen sitoumus vuodelta 2011, *New Deal for Engagement in Fragile States* (New Deal), joka määrittelee toimenpiteet ja periaatteet, joiden avulla valtioiden on mahdollista löytää tie ulos hauraudesta. Toiminnan keskiössä on rauhan- ja valtionrakentaminen. Suomi on allekirjoittanut New Dealin vuonna 2012. New Dealin taustalla on kansainvälinen *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding* -foorumi, jonka mandaattiin kuuluu vuosina 2011-2015 muun muassa New Dealin toimeenpanon vahvistaminen kahdeksassa pilottimaassa. Ministeri Haavisto valittiin tammikuussa 2014 tämän foorumin rinnakkaispuheenjohtajaksi.

Toisessa osassa tarkastellaan Suomen temaattisia ja alueellisia painotuksia hauraissa valtioissa Kehityspoliittisen toimenpideohjelman (2012) sekä New Dealin määrittämien rauhan- ja valtionrakennuksen tavoitteiden valossa. Suomen temaattiset painopisteet ovat konfliktien ehkäisy, demokraattinen ja vastuullinen yhteiskunta sekä oikeusvaltiokehitys ja naisten osallistuminen. Konfliktien syntymistä on pystyttävä paremmin ennustamaan, tulkitsemaan epävakauden taustalla olevia syitä sekä ehkäisemään hyvissä ajoin mahdollinen valtion romahtaminen ja ajautuminen konfliktiin.

Kolmannessa osassa esitellään toimintaohje Suomen kehityspolitiikkaan ja kehitysyhteistyöhön hauraissa valtioissa. Toimintaohjeen tavoitteena on, että Suomi omalta osaltaan pystyisi kehityspolitiikassa ja -yhteistyössä vastaamaan paremmin niihin haasteisiin, joita hauraat ja niin sanotut siirtymävaiheen valtiot toimintaympäristönä aiheuttavat. Toimintaohje myös määrittelee toimintatapoja ja toimenpiteitä, joihin keskittymällä Suomen kehitysyhteistyön suunnittelua, toimeenpanoa ja seurantaa voidaan vahvistaa. Nämä toimintatavat liittyvät konfliktianalyysiin ja konfliktisensitiivisyyteen; yhteistyön, koordinaation ja vaikuttamisen vahvistamiseen; paikallisen omistajuuden vahvistamiseen; riskien hallintaan sekä rahoitukseen ja avun kanaviin.

# OSA I:

## Hauraisiin valtioihin liittyvä kehityspoliittinen keskustelu

### Hauraiden valtioiden problematiikka kehityksessä ja kehityspoliitikassa

Hauraille valtioille on usein tyypillistä se, että ne ovat läpikäyneet ulkoisen tai sisäisen väkivaltaisen konfliktin tai elävät konfliktin jälkeistä niin sanottua siirtymävaihetta. Konflikti saattaa edelleen jatkua osassa maata tai kyteä pinnan alla ja vaikuttaa siten valtiota horjuttavasti. Tavanomaiset aseet ja pienaseet sekä niiden kontrolloimaton leviäminen ovat poikkeuksetta merkittävä ongelma konfliktin jälkeenkkin. Konfliktin jälkeisessä siirtymävaiheessa valtio ei pysty tarjoamaan riittävää turvallisuutta, oikeutta, peruspalveluja tai taloudellisia mahdollisuuksia kansalaisilleen. Merkittävä osa konfliktin läpikäyneistä ja siitä toipuvista maista joutuukin takaisin konfliktiin viiden vuoden sisällä.

Haurauden ja epävakauden taustalta löytyy usein huonoa hallintoa, korruptiota ja valtion uskottavuuden puutetta, ihmisoikeusloukkauksia ja eriarvoisuutta, työttömyyttä - erityisesti nuorten työttömyyttä ja sen aiheuttamaa turhautumista ja syrjäytymistä - sekä elinkeinojen niukkuutta, luonnonvarojen epätasaista jakautumista, turvattomuutta, rankaisemattomuutta ja rikollisuutta. Konfliktit ja äärimmäinen köyhyys voivat myös lisätä epävakautta haurasta valtiota ympäröiville alueille muun muassa pieneseiden leviämisen kautta. Hauraat valtiot luovat siten hauraita alueita. Valtion hauraus altistaa pahimmillaan koko kansainvälisen yhteisön järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin uhkalle. Lisäksi hauraita alueita voi syntyä maan sisälle, jotka osaltaan luovat epävakautta laajemmin koko maahan.

Inhimillinen kärsimys murentaa ihmisten luottamusta valtioon ja tekee siitä hauraamman. Toisaalta valtion hauraus aiheuttaa huomattavaa inhimillistä kärsimystä, hätää ja turvattomuutta maan kansalaisille: naisten ja tyttöjen heikko asema korostuu hauraisissa tilanteissa entisestään. Lapsi- ja äitiyskuolleisuuden määrät ovat suuret ja lap-





**Asiakkaita International Assistance Missionin (IAM) tukemassa silmäsairaalassa Pohjois-Afganistanin Mazar-i-Sharifissa huhtikuussa 2013. IAM toimii myös suomalaisten kansalaisjärjestöjen kumppanina Afganistanissa. Kuva: Laura Rantanen / UM**

sikuolleisuuden väheneminen on ollut hitaampaa kuin muissa köyhissä maissa. Naisiin kohdistuva väkivalta on yleisempää hauraisissa valtioissa ja seksuaalinen väkivalta konflikteissa on vakava ongelma. Noin kolmasosa hiv-tartunnoista esiintyy hauraisissa valtioissa, ongelmia on puhtaan veden saannissa sekä lasten, erityisesti tyttöjen, peruskoulutuksessa sekä välttämättömien terveyspalveluiden saamisessa kaikille. Haurasessa valtiossa elävällä lapsella on kaksi kertaa suurempi riski tulla aliravituksi kuin köyhien maiden lapsilla yleensä. Kaikkiaan kolmasosa hauraiden valtioiden väestöstä on aliravittuja.

Hauraat valtiot ovat riippuvaisempia kehitysavusta kuin muut kehitysmaat, vaikka monet niistä ovat luonnonvaroiltaan erittäin rikkaita. Virallisen kehitysavun (ODA) lisäksi maahanmuuttajien rahalahetykset sekä ulkomaiset investoinnit muodostavat merkittävän tulonlähteen hauraisissa valtioissa. Vuonna 2011 OECD-maiden tuki hauraille valtioille oli 38 % kaikesta ODA-rahoituksesta. Huomattava osa hauraisiin valtioihin suunnatusta ODA:sta on kuitenkin pitkäaikaista humanitaarista apua.

Hauraat valtiot ovat riippuvaisempia kehitysavusta kuin muut kehitysmaat, vaikka monet niistä ovat luonnonvaroiltaan erittäin rikkaita. Virallisen kehitysavun (ODA) lisäksi maahanmuuttajien rahalahetykset sekä ulkomaiset investoinnit muodostavat merkittävän tulonlähteen hauraisissa valtioissa. Vuonna 2011 OECD-maiden tuki hauraille valtioille oli 38 % kaikesta ODA-rahoituksesta. Huomattava osa hauraisiin valtioihin suunnatusta ODA:sta on kuitenkin pitkäaikaista humanitaarista apua.

Käsitteenä hauraat valtiot on sensitiivinen ja moniulotteinen. Ei ole olemassa globaalisti yhdessä sovittua tai erityistä määritelmää tai yksiselitteistä listaa hauraista valtioista, vaan eri organisaatiot lähestyvät haurautta eri tavoin. *Hauraat valtiot* termin sijasta saatetaan myös käyttää termiä *hauraat tilanteet*, korostamaan ongelmien väliaikaisuutta, tai *hauraat yhteiskunnat*, vähentämään valtiorakennepeskeyttä. Haurautta on eritasoista ja -laatuista, joten kehitysyhteistyön lähtökohta riippuu aina kyseessä olevasta maasta, sen kontekstista sekä tarpeista ja niiden pohjalta määritellyistä prioriteeteista. Suomella ei ole omaa määritelmää tai listaa hauraista valtioista. Tässä toimintaohjeessa puhutaan yleisesti *hauraista valtioista*, kuitenkin tiedostaen haurauden eri asteet ja kontekstilähtöisyys. Suomen kehitysyhteistyön painopiste on kaikkein vähiten kehittyneissä valtioissa.

Riippuen eri organisaatioiden käyttämistä luokitteluista (esim. OECD, Maailmanpankki) noin 30-50 valtion on arvioitu olevan hauraita. Näistä suuri osa luokitellaan myös vähiten kehittyneiksi maiksi (LDC).

**OECD:n** määrittelyn mukaan hauraalla alueella tai valtiolla on heikko kyky ylläpitää hallinnon perustoimintoja ja muodostaa vastavuoroisia ja rakentavia suhteita yhteiskuntaan ja kansalaisiinsa. Hauraat valtiot ovat haavoittuvia sisäisille tai ulkoisille stressitekijöille kuten talouskriiseille ja luonnonkatastrofeille. Valtiot, joilla on parempi kyky vastata stressitekijöihin ja vahvempi laillisuuspohja, pystyvät huolehtimaan paremmin myös kansalaisistaan ja alueestaan. Ne pystyvät käsittelemään yhteiskunnallisia tilanteita, mukautumaan muuttuviin sosiaalisiin tarpeisiin ja odotuksiin, muutoksiin poliittisissa sopimuksissa sekä lisääntyvään institutionaaliseen monimutkaisuuteen. Hauraus ja toisaalta kyky vastata stressitilanteisiin tulisi OECD:n mukaan nähdä saman asteikon ääripäissä.

**Maailmanpankin** mukaan hauraat ja konflikteista kärsivät maat taistelevat suurien kehityshaasteiden kanssa, jotka liittyvät muun muassa heikkoihin instituutioihin, huonoon hallintoon, poliittiseen epävakauteen ja väkivaltaan. Maailmanpankki huomioi hauraat valtiot yhä vahvemmin ja sen toiminnan keskiössä hauraissa valtioissa on laillisten ja vastuuvollisten valtion instituutioiden rakentaminen, kansalaisten tietämyksen lisääminen omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä osallistavan kasvun ja työpaikkojen lisääminen. **Afrikan kehityspankin** yhteydessä toimiva korkean tason paneeli on todennut, että haurautta ei tulisi nähdä valtioiden luokitteluna, vaan olennaisesti valtioiden kehitykseen liittyvänä riskinä. **YK-kontekstissa** vältetään pitkälti hauraat valtiot -käsitteen käyttöä johtuen siihen liittyvästä poliittisesta sensitiivisyydestä. YK ja YK:n eri järjestöt ovat kuitenkin keskeisiä toimijoita hauraissa ja konflikteista toipuvisissa valtioissa. YK:n rauhanrakennuskapasiteettia on vahvistettu mm. luomalla YK:n rauhanrakennusarkkitehtuuri. Lisäksi YK:n kykyä konfliktien ehkäisyyn sekä rauhanvälitystä on vahvistettu. **Euroopan komissio** viittaa hauraudella heikkoihin ja puuttuviin rakenteisiin sekä tilanteisiin, joissa yhteiskuntasopimus on rikkoutunut valtion huonon toimintakyvyn tai haluttomuuden vuoksi. Tämä johtaa siihen, että valtio ei huolehdi perusvelvollisuuksistaan, jotka koskevat palveluita, valtionvarainhoitoa, tasapuolista vallanjakoa, kansalaisten turvallisuutta, oikeutta ja vapauksia. Myös EU on viime vuosina vahvistanut lähestymistään hauraiden valtioiden problematiikkaan.

Hauraat valtiot itse ovat muodostaneet vuonna 2010 **yhteistyöryhmän, g7+**, joka näkee haurauden kompleksisena ja kontekstista riippuvaisena. Tämän vuoksi ryhmän määritelmä hauraudesta on laaja. Tällä hetkellä 18 hauraasta valtiosta koostuvan ryhmän mukaan hauraus tulee ymmärtää kansakunnassa ajanjaksona, jolloin kestävä sosiaalitaloudellinen kehitys vaatii aikaisempaa suurempaa painotusta rauhan- ja valtionrakennustoimiin. Näitä ovat panostus osallistaviin poliittisiin ratkaisuihin, turvallisuuden, oikeuteen, työpaikkojen luomiseen, luonnonvarojen hyvään hallintoon sekä vastuulliseen ja reiluun palveluiden tuottamiseen. G7+ -ryhmä on määritellyt myös niin sanotun haurausspektrin, joka auttaa hahmottamaan missä asioissa valtio on mitenkinkin hauras. Spektrin avulla toiminnan alkuvaiheessa määritellään valtion sen hetkinen haurauden taso.

### **G7+ -ryhmä**

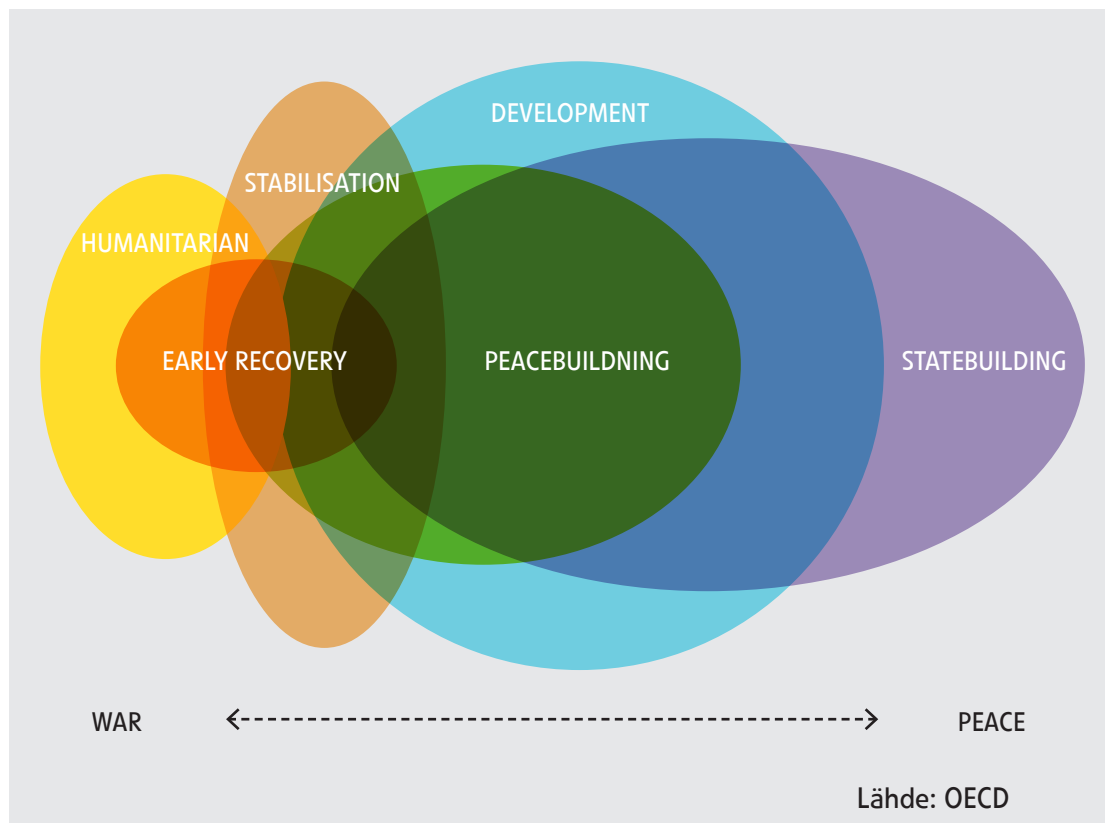
G7+ -ryhmä on vapaaehtoinen hauraiden valtioiden liitto. Jäsenvaltiot kärsivät tai ovat kärsineet konfliktista ja ovat nyt siirtymävaiheessa ja matkalla kohti kestävä kehitystä. G7+ -ryhmän toiminnan tarkoituksena on jakaa kokemuksia hauraudesta, oppia toisiltaan sekä vaikuttaa kansainvälisen yhteisön toimintaan konflikteista kärsivissä maissa. Ryhmän tavoitteena on lopettaa konfliktit, rakentaa kansakuntia sekä poistaa köyhyyttä käyttämällä innovatiivisia kehitysstrategioita, jotka ottavat huomioon kunkin maan toimintaympäristön, ovat linjassa kansallisten suunnitelmien kanssa ja joiden toimeenpanoa johtavat valtio ja sen kansalaiset. Tällä hetkellä g7+ -ryhmän jäsenvaltioita ovat: Haiti, Guinea, Guinea-Bissau, Sierra Leone, Liberia, Norsunluurannikko, Togo, Tšad, Keski-Afrikan tasavalta, Kongon demokraattinen tasavalta, Somalia, Burundi, Etelä-Sudan, Komorit, Afganistan, Itä-Timor, Papua-Uusi-Guinea ja Salomonsaaret.

## **Keskeiset kansainväliset suositukset, toimet ja sitoumukset**

### **Toiminnan haasteita hauraisissa valtioissa**

Kehitysyhteistyö ei ole saavuttanut parhaalla tavalla sille asetettuja tavoitteita hauraisissa ja konflikteista kärsivissä valtioissa. Haasteita synnyttää, muun muassa, eri toimijoiden, mandaattien ja rahoitusinstrumenttien yhteensovittaminen. Siirtymävaiheessa (ks. kuva) pyritään siirtymään vähitellen pois suorasta kriisistä tai konfliktista kohti kestävä kehitystä, kansallista omistajuutta sekä kasvavaa valtion toimintakykyä. Tähän vaiheeseen kuuluu usein humanitaarista apua, varhaista toipumista ja jälleenrakennusta, kehitysyhteistyötä sekä turvallisuuden ja rauhan- ja valtionrakennukseen liittyviä toimintamuotoja samanaikaisesti. Sitä myös edeltävät usein rauhanvälitystoimenpiteet sekä rauhanprosessi, jonka onnistuminen on edellytys ja luo pohjan siirtymävaiheelle ja pidempiaikaisen kehitysyhteistyön sekä rauhan- ja valtionrakennuksen aloittamiselle.

Yksi hauraissa valtioissa toimimiseen liittyvä haaste on se, että näitä kaikkia toimintamuotoja, ja myös avunantajia, ohjaavat eri tavoitteet, periaatteet, lähtökohdat ja motiivit, eikä ole olemassa yhtä oikeaa objektiivista näkemystä. Tämä tekee avusta sirpaleista ja toiminnasta priorisoimatonta. Siirtymävaihe on harvoin lineaarinen. Jännitteitä syntyy siitä, että toisaalta tuloksia olisi saatava aikaan nopeasti - pelastettava ihmishenkiä ja vahvistettava rauhaa - ja toisaalta keskityttävä luomaan kestäviä tuloksia pitkällä tähtäimellä. Kansainvälisten toimijoiden on usein vaikea hyväksyä sitä, että hauraan valtion kehittyminen vahvaksi, toimivaksi ja vastuuvolliseksi tapahtuu hitaasti. Jotta valtio pystyy vastaamaan siihen kohdistuviin stressitilanteisiin, se vaatii vuosien systemaattista ja vakaata poliittista sekä taloudellista kehitystä. Lisäksi se vaatii avunantajilta myös sen tiedostamista, että välillä voidaan ottaa askeleita myös taaksepäin. On arvioitu, että valtionrakennus konfliktin jälkeen kestää noin 20-30 vuotta.



Toinen haaste muodostuu siitä, että jo konfliktin aikana tukea (esimerkiksi suojelua, humanitaarista apua, palveluiden tuottamista, rauhanvälitystä ja dialogia) pyritään antamaan usein paikallisille kansalaistoimijoille tai apu on suoraan esimerkiksi kansainvälisten organisaatioiden toimeenpanemaa. Valtiolle suunnattua kehitysyhteistyötä ei konfliktitilanteissa usein ole. Kansainvälisen avun muuttaminen siirtymävaiheessa sellaiseksi, että se kaikin tavoin vahvistaisi luottamusta niin eri ryhmien kuin kansalaisten ja valtionkin välillä on haasteellista. Kun vastuuta ryhdytään siirtämään valtiorakenteelle ja hallitukselle, on mietittävä sitä, miten otetaan huomioon nämä konfliktin aikana toimineet, ei-valtiolliset toimet ja toimijat, joilla voi olla usein parempi kapasiteetti ja kansalaisten luottamus kuin valtiollisilla tahoilla.



Kolmas keskeinen haaste on se, että kansainvälisten toimijoiden kehitysyhteistyön linjauksia, toimenpiteitä ja riskien hallintaa ei ole sovitettu tarpeeksi hyvin hauraiden valtioiden todellisuuteen ja konteksteihin. Kansainväliset avun tuloksellisuuteen liittyvät periaatteet (Pariisi 2005, Accra 2008, Busan 2011) lähtevät siitä oletuksesta, että kumppanimaan toimintakyky ja institutionaalinen kehitys ovat jo tietyllä tasolla. Tämä oletus on lähtökohtaisesti epärealistinen monissa hauraissa valtioissa ja sen seurauksena kansainväliset toimijat saattavat yhtäältä tehdä liian kunnianhimoisia suunnitelmia ja toisaalta kehitysrahoitus saattaa lähteä liikkeelle liian hitaasti. Humanitaarinen apu toimii usein näissä tilanteissa ääri rajoillaan sekä kapasiteettinsa että mandaattinsa puolesta.

### Suosituksat hauraissa valtioissa toimimiseen

Vuonna 2007 OECD:n kehitysapukomitea julkaisi periaatteet hauraissa valtioissa ja tilanteissa toimimiseen (*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*)(ks. LIITE 1). Vuonna 2011 tehdyn OECD:n arvion mukaan kansainvälisellä apuyhteisöllä on näiden periaatteiden toimeenpanossa edelleen paljon parantamisen varaa siitä huolimatta, että niiden sisältö yleisesti hyväksytään.

OECD:n ja myös vuonna 2011 julkaistun Maailmanpankin kehitysraportin (*Conflict, Security and Development*) mukaan hauraissa ja konflikteista kärsivissä valtioissa tapahtuvassa kehitysyhteistyössä tulisi kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin kahteen asiaan:

1. *Asiat tulee tehdä toisella tavalla.* Vaikka kehitysyhteistyön tulisi myös hauraisissa valtioissa pyrkiä esimerkiksi vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen, *lähestymistavan* tulisi poiketa tavanomaisesta. Tehokkaampi apu vaatii pitkäjänteistä ja koordinoitua sitoutumista, jotta voidaan samalla puuttua riskeihin ja haavoittuvaisuuksiin, joita tilanteisiin luonnostaan liittyy. Kehitysapua tulisi suunnitella ja käyttää hauraissa tilanteissa strategisesti ja osana laajempaa kansainvälistä tukea. Yksittäisten hankkeiden sijasta tulisi miettiä kokonaisuutta ja avunantajien keskittää tukensa esimerkiksi yhteisiin rahastoihin tai pooleihin tavoitteena kumppanimaan omien rakenteiden vahvistaminen. Tämä samalla vahvistaisi avunantajien koordinaatiota ja yhteistyötä. Olisi pystyttävä priorisointiin ja toiminnan jaksottamiseen, jotta vältettäisiin avun sirpaloituminen - siitäkin huolimatta, että tarpeet hauraissa valtioissa ovat usein huomattavat.
2. On keskityttävä *toisenlaisiin asioihin.* Ensisijaisesti tulisi puuttua taustalla oleviin haurauden aiheuttajiin ja keskittyä hauraille valtioille tyypillisiin heikkouksiin, jotka liittyvät esimerkiksi uskottavaan hallintoon ja johtajuuteen, laillisuuteen ja toimintakykyyn. Vaikka vasta turvallisen toimintaympäristön luominen mahdollistaa pitkäjänteisen kehityksen, pelkkä väkivallan loppuminen ei yksin ole ratkaisevaa. Oleellista on myös paikallisen yhteiskunnan sitoutuminen ja omistajuus sekä puuttuminen konfliktien rakenteellisiin syihin kuten työttömyyteen, luonnonvarojen huonoon hallintaan ja väärinkäyttöön, epätasa-arvoon tai heikkoihin instituutioihin. Köyhyyden, väkivallan ja haurauden kierteen rikkomi-

seksi myös kehityspolitiikassa tarvitaan laajempaa lähestymistä, jonka keskiössä on *yhteiskuntakehitys sekä rauhan- ja valtionrakennus*. Tähän kuuluu laillisten instituutioiden ja hallinnon vahvistaminen, joiden kautta luodaan ihmisille tasa-puolisesti turvallisuutta, oikeutta, työpaikkoja ja peruspalveluja. Valtion uskottavuus suhteessa kansalaisiin on kestävän rauhan ja kehityksen kannalta ensisijaisen tärkeää.

Tärkeää on kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että jo ennen siirtymävaihetta, konfliktin ollessa käynnissä, avunantajien tulisi tukea koordinoitusti kansallista omistajuutta ja osallistumista korostavia rauhanprosesseja. Kaikkien toimijoiden yhteinen näkemys rauhan ja yhteiskuntakehityksen suunnasta jo rauhanprosessin aikana on tavoiteltavaa. Tämä luo hyvän pohjan pidempiaikaiselle, osallistavalle ja kestäväälle rauhan- ja valtionrakennukselle.

### **Kansainväliset toimet ja sitoumukset – New Deal for Engagement in Fragile States**

*International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding* -foorumi (IDPS) perustettiin vuonna 2008 Accran avun tuloksellisuutta käsittelevässä korkean tason kokouksessa. IDPS:n mandaattina oli määritellä rauhan- ja valtionrakennuksen tavoitteita ja valmistella suunnitelma tuloksellisempaan toimintaan hauraissa valtioissa OECD:n rakentaman työn pohjalle. Vuonna 2010 hauraat valtiot IDPS:n sisällä muodostivat g7+ -ryhmän. Heidän viestinsä ja kritiikkinsä oli, että hauraita valtioita lähestytään liikaa kehittyneiden maiden, ei kehitysmaiden omien, linssien kautta. IDPS:ään kuuluu tällä hetkellä yli 50 valtiota ja organisaatiota (Afrikan unioni, Euroopan unioni, YK, OECD sekä kansainväliset kehitysrahoituslaitokset). Lisäksi kansalaisjärjestöillä on oma edustajistonsa IDPS:ssä. Myös Suomi on IDPS:n jäsen. Vuoden 2014 alussa kehitysministeri Haavisto valittiin sen rinnakkaispuheenjohtajaksi. Suomi jakaa puheenjohtajuuden yhdessä Itä-Timorin valtiovarainministerin Emilia Piresin kanssa.

IDPS ja g7+ -ryhmä esittivät yhteisen suunnitelmansa, *New Dealin (New Deal for Engagement in Fragile States)*, vuonna 2011 Busanin avun tuloksellisuutta käsitelleessä avunantajamaiden, kansainvälisten organisaatioiden, kehitysmaiden, kansalaisjärjestöjen ja yksityissektorin yhteisessä korkean tason kokouksessa, jonka loppuasiakirjaan se hyväksyttiin sellaisenaan. *New Deal* -sopimus huomioi kehityksen ja turvallisuuden välisen linkin ja se tarjoaa uuden lähestymistavan ja kumppanuuden muodon hauraissa ja siirtymävaiheen valtioissa toimimiseen. *New Deal* on osaltaan vastaus siihen, miten kehitysyhteistyötä tulisi tehdä toisella tavalla hauraissa valtioissa ja mihin asioihin tulisi keskittyä.

Keskeistä *New Dealissa* on keskittyä niihin asioihin, jotka merkitsevät eniten kussakin maassa konflikteista ja hauraudesta kärsiville ihmisille. Paikallisen toimintaympäristön ymmärtäminen on erittäin tärkeää. Prosessiin kuuluukin kokonaisvaltaisen ja kansalliset osallistavan niin sanotun haurausarvioinnin tekeminen ja sen pohjalta toiminnan sekä prioriteettien määrittäminen. G7+ -ryhmä on lisäksi laatinut luokitteluasteikon, niin sanotun haurauspektrin, joka määrittää kontekstikohtaisesti osana haurausarviointia. Prioriteettien pohjalta laaditaan yhteinen kumppanimaan ja kansainvälisten



**Eteläsudanilaisia pakolaisia Ugandassa tammikuussa 2014. Kuva: EC/ECHO/Malini Morzaria (CC BY-ND 2.0)**

toimijoiden visio ja suunnitelma, joka muotoillaan viiden rauhan- ja valtionrakennuksen tavoitteen ympärille. Näiden tavoitteiden kautta lisäksi määritetään mittarit toiminnan tulosten mittaamiseen. Suunnitelman toimeenpanosta tehdään sopimus. Se on toimeenpanon työkalu, joka määrittelee avun eri muotojen ja rahoitusinstrumenttien yhteensovittamisen, kuitenkin humanitaarisen avun puolueettomuuden huomioiden, sekä avunantajien resurssien jakautumisen yhdessä sovittujen prioriteettien mukaisesti. Tärkeää on huomioida se, että tilanteiden muuttuessa ja kehittyessä myös prioriteetteja ja sopimusta voidaan muokata yhteisymmärryksessä nopeallakin aikataululla.

New Dealissa tunnustetaan myös rauhan- ja valtionrakennuksen poliittisuus. Prosessin myötä pyritään vahvistamaan kumppanimaan oikeudellista asemaa kansalaisten silmissä, vastuullista johtajuutta, sitoutumista ja omistajuutta. Tähän kuuluu myös vahva poliittinen dialogi ja osallistavuus kaikissa prosessin vaiheissa sekä valtion että sen kansalaisyhteiskunnan oman rauhan- ja valtionrakennuksen ja konfliktinratkaisun kapasiteetin kasvattaminen. Kumppanuus on moniulotteista ja siihen liittyvät kumppanima ja sen hallintokoneisto, kansalaiset ja yhteisöt sekä kansainväliset toimijat. Myös nuoria ja naisia kannustetaan osallistumaan. Lisäksi etelä-etelä-yhteistyö ja muiden hauraiden valtioiden kokemuksista oppiminen on New Dealissa tärkeää.

Lisäksi keskinäisen luottamuksen rakentaminen, jonka tavoitteena on toiminnan tehostaminen ja pysyvät tulokset, on New Dealin keskiössä. New Deal -sopimuksessa korostetaan toiminnan ja avun läpinäkyvyyttä, keskinäistä yhteistyötä ja vastuuvollisuutta sekä parempaa riskien hallintaa, jotta voidaan käyttää hyväksi kumppanimaan omia rakentaita avun kanavoinnissa niin paljon kuin mahdollista. Esimerkiksi avunantajien yhteisten rahastojen (niin sanotut multi-donor trust fundit) avulla voidaan vähentää transaktiokustannuksia, hajauttaa riskejä ja toimia kokonaisvaltaisemmin. Parempi riskien hallinta mahdollistaa myös jälleenrakennuksen ja kehitysyhteistyön aloittamisen aiempaa varhaisemmassa vaiheessa. Tällöin humanitaarista apua ei tarvitse venyttää paikkaamaan kehitysyhteistyön aukkoja. Lisäksi tärkeää on se, että avunantajat huolehtivat avun ajantasaisuudesta sekä rahoituksen nopeuden ja ennustettavuuden parantamisesta.

## NEW DEAL (New Deal for Engagement in Fragile States):

- New Deal rakentuu visioon ja periaatteisiin aina vuosituhattulistuksesta niin sanottuun Monroviaan tiekarttaan (2011), joka on pohjana New Dealin synnylle. Onnistumisen takeena tunnustetaan G7+ -maiden johtajuus ja sitoutuminen, kansainvälisten toimijoiden tuki ja molemminpuolinen vastuuvollisuus. Lisäksi tunnustetaan valtion ja yhteiskunnan välisen suhteen tärkeys sekä naisten, nuorten ja marginalisoitujen ryhmien aktiivinen rooli rauhan- ja valtionrakennuksessa.
- New Dealissa keskitytään asioihin, jotka merkitsevät eniten konflikteista ja hauraudesta kärsiville ihmisille. Tämän pohjalta toiminnalle on muotoiltu viisi rauhan- ja valtionrakennuksen tavoitetta (Peacebuilding and Statebuilding Goals, PSG):
- PSG 1: Osallistava ja uskottava politiikka – Osallistavien poliittisten prosessien ja sopimusten sekä konfliktinratkaisun edistäminen
- PSG 2: Turvallisuus – Ihmisturvallisuuden aikaansaaminen ja vahvistaminen
- PSG 3: Oikeus – Epäkohtien julkituominen sekä henkilöiden oikeussuojan vahvistaminen
- PSG 4: Talouden perusta – Työpaikkojen luominen ja toimeentulon parantaminen
- PSG 5: Valtionvarainhallinto ja palvelut – Verojen hallinnointi sekä kumppanimaan kapasiteetin kasvattaminen vastuulliseen ja oikeudenmukaiseen palveluiden tuottamiseen
- New Deal määrittelee seuraavat viisi askelta pois hauraudesta (FOCUS): Haurausarvio (Fragility assessment), Yksi visio, yksi suunnitelma (One vision one plan), Sopimus (Compact), PSG:n käyttö tuloksien monitoroimiseen (Use PSGs to monitor) ja Tuki poliittiselle dialogille ja johtajuudelle (Support political dialogue and leadership).
- New Deal määrittelee seuraavat viisi sitoumusta avun toimittamiseen ja reformien hallinnointiin, jotta saadaan aikaan parempia tuloksia (TRUST): Läpinäkyvyys (Transparency), Riskien jakaminen (Risk sharing), Paikallisten rakenteiden vahvistaminen ja käyttö (Use and strengthen country systems), Toimintakyvyn ja osaamisen vahvistaminen (Strengthen capacities), Oikein ajoitettu ja ennakoiva apu (Timely and predictable aid).

New Dealin myötä rauhan- ja valtionrakennuksesta on alettu puhua yhdessä ja siitä on tullut kehitysyhteistyön ydin haurassa valtioissa ja tilanteissa. Sekä rauhan- että valtionrakennuksen tavoitteena on auttaa pitkällä tähtäimellä yhteiskuntia luomaan mahdollisuuksia kestäväälle kehitykselle tukea toimivia, laillisia ja vastuuntuntoisia valtioita, joissa valtaa harjoitetaan väkivallattomasti ja joissa erilaisten yhteisöjen sisäiset ja ulkoiset suhteet ovat rauhanomaisia. Rauhan- ja valtionrakennus on pitkälti kehitysyhteistyövaroilla rahoitettavaa toimintaa. Sen rinnalla myös diplomatian keinoilla ja poliittisella vuoropuhelulla on merkittävä rooli.

Rauhanrakennus on usein tärkeä osa valtionrakennuksen dynamiikkaa ja se tarjoaa siihen työkaluja. Jotta rauhan- ja valtionrakennus voidaan onnistuneesti sopeuttaa toisiinsa, rauhanrakennuksessa tulee kiinnittää huomiota erityisesti valtion laillisuuteen, uskottavuuteen ja toimintakykyyn pitkällä aikavälillä. Valtionrakennuksessa puolestaan tulee ymmärtää, miten toiminta vaikuttaa rauhaa ja konfliktia ohjaaviin tekijöihin ja varmistaa, että konfliktien syyt huomioidaan osana valtionrakennusta.

Rauhan- ja valtionrakennusprosesseissa on erityisesti huomioitava se, että ennen kuin institutionaalinen kehitys hauraissa ja konflikteista kärsivissä maissa on ylipäättään mahdollista, tarvitaan kansalaisten luottamuksen palautumista yhteistyön mahdollisuuteen sekä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamista eri yhteisöjen sisällä ja välillä. Kansalaisyhteiskunnan voimaantuminen ja aktiivinen osallistuminen on rauhan- ja valtionrakennuksen onnistumisen kannalta siten tärkeää.

New Deal perustuu Pariisin ja Accran sopimuksiin ja sitoumuksiin, OECD:n vuonna 2007 laadittuihin ohjeisiin hauraissa valtioissa toimimisen periaatteista sekä IDPS:n ja g7+ tekemään pohjatyöhön vuosien 2008–2011 välillä. IDPS seuraa New Dealin pilottivaiheen (2011–2015) toimeenpanoa Afganistanissa, Itä-Timorissa, Liberiassa, Sierra Leonessa, Keski-Afrikan tasavallassa, Kongon demokraattisessa tasavallassa ja Etelä-Sudanissa. Lisäksi syksyllä 2013 valmisteltiin ja sovittiin ensimmäisestä New Dealin mukaisesta sopimuksesta (Compact) Somalian ja avunantajien kesken.

### **Kansainvälinen yhteisö on sitoutunut New Dealin toimeenpanoon**

New Dealin on hyväksynyt yli 30 maata ja kuusi kansainvälistä organisaatiota. Suomi hyväksyi New Dealin vuonna 2012 ja on sitoutunut sen toimeenpanoon. YK:n kehitysryhmä, kehitysrahoituspankit ja EU ovat tukijoiden joukossa ja vahvistaneet rauhan- ja valtionrakennukseen liittyvää toimintaansa hauraissa valtioissa ottamalla huomioon New Dealin tarjoaman viitekehyksen. Suomi osallistuu kansainväliseen keskusteluun hauraista valtioista, erityisesti IDPS:n kautta, ja osaltaan pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan siihen, että New Dealin toimeenpanosta opittuja arvokkaita kokemuksia hyödynnetään rauhan- ja valtionrakennuksessa myös laajemmin sekä heijastetaan niitä käynnissä olevaan keskusteluun vuoden 2015 jälkeisestä kehitysagendasta. Suomelle on tärkeää, että rauhan ja väkivallattomuuden teemat sisällytetään vuoden 2015 jälkeiselle kehitysagendalle, jotta niiden edistämisestä tulisi luonteva osa globaalia kehityspolitiikkaa.



# OSA II:

# Suomen kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö hauraissa valtioissa

## Suomen kehityspolitiikan luomat puitteet hauraissa valtioissa toimimiselle

Suomen kehityspolitiikkaa linjaa kehityspoliittinen toimenpideohjelma, joka valmistui vuoden 2012 alussa. Yhdessä muiden keskeisten ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjausten ja ohjelmien kuten rauhanvälityksen toimintaohjelman, YK-strategian, demokratiatukilinjauksen, kansalaisjärjestölinjauksen, siviilikriisinhallinnan strategian, kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian, humanitaarisen avun linjauksen, kaupaa tukevan kehitysyhteistyön toimintaohjelman, ihmisoikeusstrategian ja sitä toiminnallistavan ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman, Suomen kansallisen 1325 toimintaohjelman sekä pitkäaikaisten kahdenvälisen kehitysyhteistyön kumppanimaita koskevien maaohjelmien kanssa se määrittelee Suomen kehitysyhteistyötä, toiminnan painopisteitä ja periaatteita myös hauraissa valtioissa.

Suomi korostaa YK:n ensisijaista roolia yleismaailmallisista normeista päätettäessä ja kansainvälisenä yhteistyöfoorumina. YK:n johdolla käytävät neuvottelut ja maailmanjärjestön eri toimijat muodostavat tärkeimmän foorumin Suomen osallistumiselle globaalien kehitys- ja turvallisuuskysymysten ratkaisemiseen. YK:n kokonaisvaltainen lähestymistapa kehitykseen, konfliktien ehkäisyyn ja rauhanrakentamiseen on yhteneväinen Suomen kehityspolitiikan tavoitteiden kanssa. YK:n rooli korostuu myös Suomen käytännön toiminnassa kehityksen ja turvallisuuden edistämiseksi kehitysmaissa. YK eri toimijoihin on edustettuna lähes kaikissa kehitysmaissa, ja sen asema kehitysmaiden ja avunantajien kumppanina sekä puolueettomana toimijana on laajalti tunnustettu ja hyväksytty.

Suomen kehityspoliittisia tavoitteita edistetään sekä rahoituksella että politiikkavaikuttamisella. Kehitysyhteistyön kanavia hauraisiin valtioihin nähden ovat kahdenvälinen pitkäaikainen kehitysyhteistyö, muu kahdenvälinen maa- ja aluekohtainen yhteistyö, monenkeskinen yhteistyö YK:n, kehitysrahoituslaitosten tai muiden vastaavien toimi-



**Ihmisiä moskeijan pihalla Mazar-i-Sharifissa, Afganistanissa. Pohjoisessa Balkhin maakunnassa sijaitsevaa Mazar-i-Sharifia pidetään verraten rauhallisena kaupunkina. Kuva: Laura Rantanen / UM**

joiden kautta, Euroopan komission kanavoima kehitysyhteistyö, kansalaisjärjestöyhteistyö, yritys yhteistyö ja kauppaa tukeva kehitysyhteistyö sekä humanitaarinen apu. Lisäksi Suomi voi toimia siviili- tai sotilaallisen kriisinhallintatoimin sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisin tai kauppapoliittisin keinoin. Politiikkavaikuttamiseen erityisesti EU on Suomelle tärkeä kanava (esimerkiksi neuvostotyöryhmät ja ulkoasiainneuvosto). Pohjoismainen yhteistyö on hauraiden valtioiden kehityksen edistämässä Suomelle tärkeää.

Suomi korostaa sitä, että yhteistyön hauraisissa valtioissa tulisi painottua pitkällä tähtäimellä ehkäiseviin toimiin sekä rauhan- ja valtionrakennukseen, mahdollisuuksien mukaan New Dealin tarjoamaa viitekehystä noudattaen. Toiminta vaatii avunantajilta kokonaisvaltaista lähestymistä, hauraan alueen ja valtion ja sen tapojen, asenteiden ja ihmisten ja ihmisryhmien roolien syvällistä tuntemusta ja siten asiantuntevaa yhteistä strategista tilanneanalyysiä ja erityistä sitoutumista työn seurantaan ja toimeenpääntöön sekä yhteistyöhön ja vaikuttamiseen kansainvälisesti ja kumppanimaassa.

Suomi huolehtii kaikessa toiminnassaan suhteessa hauraisiin valtioihin eri politiikan sektoreilla tehtyjen päätösten johdonmukaisuudesta. Kestävien tulosten aikaansaaminen kriisialueella edellyttää kaikkien käytettävissä olevien keinojen, niin sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan kuin kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun käyttämistä toisiaan tukevina kokonaisuutena. Kansainvälisen ja paikallisen yksityissektorin rooli talouden kehityksessä ja työpaikkojen luomisessa sekä vastuu ihmisoikeuksien toteutumisessa ja luonnonvarojen kestävässä käytössä samoin kuin verotuksessa ja sen läpinäkyvydessä ovat myös tärkeitä.

## Suomen temaattiset painotukset rauhan- ja valtionrakennuksessa

Suomelle tärkeitä temaattisia painopisteitä, jotka perustuvat Suomen kehityspoliittiseen toimenpideohjelmaan, hauraissa valtioissa ovat:

- konfliktien ehkäisy,
- demokraattinen ja vastuullinen yhteiskunta ja oikeusvaltiokehitys,
- naisten osallistuminen

Konfliktien perimmäisiin syihin puuttuminen ja sitä kautta uuden konfliktin synnyn tai siihen paluun riskin minimoiminen ja ehkäiseminen on hauraissa valtioissa hyvin tärkeää. Usein konfliktien taustalta löytyy epätasa-arvoisuutta, eriarvoisuutta, epäoikeudenmukaisuutta, ihmisoikeusloukkauksia, syrjintää, työttömyyttä, elinkeinojen, resurssien ja palveluiden vähentymistä, elintarvikkeiden riittämättömyyttä tai hinnannousua, huonoa hallintoa, epäluottamusta valtaa pitäviin tahoihin tai luonnonvarojen laitonta käyttöä. Luonnonvarojen ja maanomistuksen ja -hallintasuhteet ovat epäselviä ja epäoikeudenmukaisia. On alueita, joissa väkivaltainen ja alistava kulttuuri kulkee ihmisten mukana kodeista muualle yhteiskuntaan. Väkivaltaisissa konflikteissa tavallisten ihmisten oikeuksia systemaattisesti loukataan sekä taistelevien osapuolten toimesta että niiden, jotka hyötyvät konfliktista ajamalla omia taloudellisia sekä poliittisia etujaan. Tavanomaisten aseiden ja pienaseiden tarkoituksenvastaisen leviämisen ja laittoman kaupan aiheuttaman epävakauden vähentäminen on eräs keskeinen teki- ja sekä konfliktien ennaltaehkäisyssä että niiden jälkeisessä vakauttavassa vaiheessa.

Ihmisoikeuksia edistävä kehitysyhteistyö korostaa kansalaisten osallistumista ja syrjimättömyyttä sekä paikallisten viranomaisten toimintakyvyn ja vastuuvollisuuden kasvattamisen tärkeyttä. Näiden periaatteiden tukeminen kehitysyhteistyön avulla auttaa vahvistamaan yhteiskunnan kykyä käsitellä tulevia konflikteja ja erimielisyyksiä väkivallattomalla tavalla. Tasa-arvo sekä syrjimättömyys edistävät ja vahvistavat kestävää rauhaa. Valtionrakennus hauraissa valtioissa tarjoaa myös erityisen mahdollisuuden tavoitella sukupuolten tasa-arvoa ja puuttua niihin vakaviin ja erityisiin ongelmiin ja ihmisoikeusloukkauksiin, joita naiset kohtaavat hauraissa tilanteissa. Näitä ovat muun muassa (perhe) väkivalta, taloudellinen marginalisointi sekä päätöksentekomekanismien ulkopuolelle jääminen.

Suomen toiminnan temaattisia painopisteitä on lähemmin tarkasteltu alla New Dealin rauhan- ja valtionrakennuksen tavoitteiden (PSG, Peacebuilding and Statebuilding Goals, ks. sivu 11-12) valossa. Näiden tavoitteiden toteutuminen parhaimmillaan myös ehkäisee konflikteja.

## Uskonnollisten ja perinteisten johtajien rauhanvälitysverkosto

Uskonnollisten ja perinteisten johtajien tärkeä rooli rauhantyössä sekä systemaattisemman kumppanuuden rakentaminen YK:n ja uskonnollisten rauhantoimijoiden välille on nostettu kehittämiskohteeksi YK:ssa. Kirkon ulkomaanapu (KUA) on toiminut vuodesta 2007 lähtien yhteistyössä uskonnollisten ja perinteisten johtajien kanssa rauhanrakennus- ja -välityskysymyksissä. KUA:n vuonna 2013 Helsingissä järjestämässä ja YK:n tukemassa uskonnollisten ja perinteisten johtajien rauhanvälityskonferenssissa päätettiin uskonnollisten ja perinteisten johtajien rauhanvälitysverkoston perustamisesta. KUA on nimetty verkoston väliaikaiseksi sihteeristöksi. Verkosto tavoittelee, muun muassa, uskonnollisten ja perinteisten rauhanvälittäjien potentiaalin konkreettista hyödyntämistä, säännöllisen yhteistyön luomista uskonnollisten ja perinteisten johtajien, YK:n ja muiden relevanttien toimijoiden välille, ns. track 1 -diplomaattien ja neuvottelijoiden tietämyksen parantamista uskonnon ja uskonnollisten toimijoiden merkityksestä rauhanvälitykselle, paikallisten verkostojen ja koordinaation parantamista ja kokemusten jakamista, naisten roolin vahvistamista rauhanprosesseissa yhteiskunnan eri tasoilla ja naispuolisten uskonnollisten johtajien voimaannuttamista rauhanvälitystoiminnassa. Myös uskonnollisten ja perinteisten johtajien rauhanvälityskapasiteettia tullaan kehittämään. Verkoston toiminnan lähtökohtana on konfliktien ennaltaehkäisy. Suomi tukee vuonna 2014 verkoston sihteeristön toimintaa 540 000 eurolla.

### New Deal PSG 1: Osallistava ja uskottava politiikka

Suomen kehityspolitiikalla ja -yhteistyöllä hauraisissa valtioissa ja tilanteissa keskitytään erityisesti siihen, että tuetaan kestäväälle rauhalle tärkeitä demokratian peruspilareita - oikeuslaitoksen riippumattomuutta, ilmaisun-, yhdistymis- ja kokoontumisvapautta, vapaiden ja rehellisien vaalien järjestämistä ja tarkkailua, poliittisten puolueiden demokraattista toimintaa sekä hallituksen ja paikallishallinnon tilivelvollisuuttaja kansalaisyhteiskunnan vapautta. Suomi korostaa myös kumppanimaan toimijoiden oman konfliktinratkaisukyvyyn huomioimista ja kasvattamista dialogin ja rauhanvälityksen sekä konfliktien ehkäisyn ja rauhanrakentamisen tueksi. Niillä vaikutetaan siihen, että tulevaisuudessa erimielisyydet ja konfliktit voidaan ratkaista ilman väkivaltaa ja voimakeinoja. Hauraita valtioita koskevan rauhanvälitys- ja dialogitoiminnan tukemista kehitysyhteistyövaroista voidaan lisätä tapauskohtaisesti.

## **ACCORD-järjestön Afrikan rauhanrakennuksen koordinaatio-ohjelma**

Suomen tuki ACCORDille on alkanut vuonna 2003. Tällä hetkellä ohjelmaa tuetaan yhteensä 1,9 miljoonalla eurolla vuosina 2014–2016. Ohjelman tarkoituksena on tuottaa tietoa rauhanrakennuksesta kansainvälisille järjestöille, kuten YK:lle ja Afrikan unionille, sekä kouluttaa ja voimaannuttaa afrikkalaisia ottamaan vastuuta omien alueidensa rauhanrakennusprosesseista, kuten maajaoista ja kulttuurien välisestä dialogista, sekä lisätä tietoisuutta vähemmistöjen asemasta. Ohjelman kautta on valmisteltu käsikirja rauhanrakennukseen (Peacebuilding Handbook), jota jo nyt käytetään Afrikassa laajasti, mukaan lukien ACCORDin omissa koulutuksissa. Ohjelman tässä vaiheessa keskitytään erityisesti Liberiaan ja Etelä-Sudaniin.

Sukupuolten tasa-arvon ja ihmisoikeuksien edistäminen, naisten ja tyttöjen vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen sekä syrjimättömyyden lisääminen ovat keskeisiä painopistealueita Suomen toiminnassa hauraissa valtioissa. Suomi edistää ja tukee naisten osallistumista päätöksentekoon ja osallistaa naiset konfliktien ehkäisyyn, rauhanturvaamiseen ja -rakentamiseen.

Suomi kiinnittää erityistä huomiota haavoittuvien, helposti syrjäytyvien ja syrjittyjen ihmisryhmien ml. vammaisten ja LGBTI- ihmisten, alkuperäiskansojen edustajien, uskonnollisten vähemmistöjen ja etnisten vähemmistöryhmien oikeuksiin ja tasaver-taisuuteen osallistumismahdollisuuksiin. Suomi tukee myös ihmisoikeuspuolustaja ja muita ihmisoikeustoimijoita. Pysyvän rauhan ja maan sisäisen vakauden kannalta on tärkeää, että sosiaalinen yhteenkuuluvuus, toimivat valtio-yhteiskunta-suhteet sekä keskinäinen luottamus vahvistuisivat. Siksi on oleellista, että naiset ja miehet, tytöt ja pojat, ovat sitoutuneita rauhaan ja vakauteen ja voivat tuntea olevansa yhteiskunnan arvostettuja jäseniä. Valtionrakennustoiminnan ja siihen liittyen pyrkimyksen valtion uskottavuuden, vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden kasvuun hauraissa valtioissa tulee huomioida kaikki kansalaiset ketään syrjimättä. Suomi on sitoutunut vahvasti naiset, rauha ja turvallisuus -agendan edistämiseen YK:n päätöslauselmien mukaisesti.



**Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012–2016 ”Naiset, rauha ja turvallisuus” vahvistaa, kuuden ministerin allekirjoituksella, että Suomi on sitoutunut YK:n päätöslauselman 1325 toteuttamiseksi, mm. seuraavilla toimilla:**

Suomi toimii aktiivisesti rauhanvälitystoiminnan edistämiseksi ja sen laadun parantamiseksi muun muassa siten, että naisilla on rooli rauhanprosessien kaikilla tasoilla ja vaiheissa YK:n yleiskokouksen rauhanvälitystä koskevan päätöslauselman 65/283 mukaisesti. Suomi pyrkii luomaan naisten osallistumista vahvistavia ja helpottavia käytäntöjä ja varmistamaan että välitys- ja rauhanprosesseissa on saatavilla korkeatasoista tasa-arvoasiantuntemusta, hyödyntäen kansalaisyhteiskunnan osaamisen. Suomi antaa poliittista, taloudellista ja asiantuntijatukea paikalliselle kansalaisyhteiskunnan toiminnalle, jonka tarkoituksena on edistää naisten toimimista konfliktien ehkäisemisessä sekä rauhanvälittäjinä ja -neuvottelijoina. Tukea kohdennetaan myös paikallisille naisjärjestöille niiden kapasiteetin lisäämiseksi.

Suomi tukee päätöslauselman 1325 mukaisten kansallisten toimintaohjelmien osallistavaa laatimista ja ohjelmien toteuttamisen seurantaan. Kansallisten toimintaohjelmien avulla voidaan lisätä kohdemaan omistajuutta ja edistää koordinaatiota avunantajamaiden ja muiden kansainvälisten toimijoiden kesken

### New Deal PSG 2 ja 3: Turvallisuus ja oikeus

Suomi lähestyy valtionrakennusta hauraisissa ja konfliktinjälkeisissä tilanteissa erityisesti oikeusvaltion kehittämisen kautta. Konfliktien syitä tai rauhanratkaisun ja kehityksen ydinkysymyksiä eriteltäessä tulee aina miettiä onko ihmisoikeuksia loukattu järjestelmällisesti. Järjestelmällisten loukkausten korjaamiseksi tarvitaan muutosta sisäisestä turvallisuudesta ja oikeudesta vastaavien instituutioiden (kuten poliisi, oikeuslaitos, vankeinhoito) toimintaan, jotta ne perustuisivat demokraattisiin normeihin ja oikeusvaltioperiaatteeseen sekä ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Siviilikriisinhallinta, johon Suomi osallistuu erityisesti EU:n kautta, keskittyy usein nimenomaan oikeusvaltiokehityksen tukemiseen. Toiminta-alueet ovat yleensä hauraita valtioita. Tällainen toiminta liittyy osaltaan myös niin sanottuun turvallisuussektorin reformiin (Security Sector Reform, SSR). Lisäksi myös YK:n rauhanturva- ja poliittisilla operaatioilla on merkittäviä rauhanrakennustehtäviä, jotka liittyvät myös SSR-reformiin ja DDR-prosessiin (disarmament, demobilisation, reintegration).

Tavoitteena on luoda instituutioita, jotka eivät ole ainoastaan tehokkaita, vaan myös läpinäkyviä ja vastuuvellollisia ja jotka vahvistavat henkilöiden oikeussuojaa. Korruption tuhoaa instituutioiden uskottavuutta, ja siksi hyvän hallinnon vahvistaminen ja korruption vastainen toiminta ovat tärkeitä elementtejä oikeusvaltion kehityksessä. Turvallisuudesta ja oikeudesta vastaavien instituutioiden kehittämisen lisäksi huomiota on kiinnitettävä demokraattisen valvonnan (parlamentin, puolueiden ja kansalaisyh-

teiskunnan rooli) sekä virkamiesjohtoisuuden (ministeriöt) kehittämiseen. Poliisin ja oikeuslaitoksen kokonaisvaltainen kehittäminen neutraaleiksi oikeuden ja ihmisoikeuksien suojelijoiksi, jotka eivät syrji mitään ihmisryhmää, on ainoa tapa vahvistaa kansalaisten luottamusta niihin. Oikeussuojan saatavuus sekä rankaisemattomuuden torjunta ovat Suomelle keskeisiä kysymyksiä. Konfliktien jälkeisissä tilanteissa usein rauhansopimuksissa sovitaan, millä tavalla vakavista rikkomuksista tullaan rankaisemaan. Tämä on tärkeää rankaisemattomuuden ehkäisemiseksi.

Tärkeää on myös aseistariisuntaan liittyvät DDR-toimenpiteet heti konfliktin jälkeen, joissa otetaan huomioon myös uhrin sekä yhteisöt, joihin aseistariisutut sotilaat palaavat. Virallisen kehitysavun, eli ODA-rahoituksen, ulkopuolella ovat kumppanimaiden puolustusvoimien ja sotilaalliseen reformiin tähtäävät toimenpiteet. Ne ovat kuitenkin erittäin tärkeä osa rauhan- ja valtionrakennusta. Ongelmat, jotka syntyvät laittomista aseista maassa, epävirallisista aseellisista joukoista sekä huonosti resursoiduista asevoimista, ovat turvallisuuden ja kestävä kehityksen este.

### **Entisten sotilaiden aseistariisunta, kotiuttaminen ja yhteiskuntaan palauttaminen Afrikassa**

Maailmanpankin tuki Suurten järvien alueelle entisten sotilaiden kotiuttamisessa ja aseistariisunnassa on ollut käynnissä jo vuodesta 2001. Tällä hetkellä Suomi tukee ohjelmaa yhteensä 0,5 miljoonalla eurolla vuosina 2014–2015. Maailmanpankin hallinnoiman ohjelman tavoitteena on ollut tarjota kokonaisvaltainen alueellinen kehitys noin 415 000 entisen sotilaan demobilisaatiolle ja uudelleen integroitumiselle yhteiskuntaan. Ohjelman puitteissa yli satoja sotilaita ja kymmeniä tuhansia lapsisotilaita on riisuttu aseista ja yli 200 000 on integroitu takaisin yhteiskuntaan. Ohjelman vahvuus on erityisesti sen alueellinen aspekti, jota ei kansallisissa DDR-projekteissa yleensä ole mukana sekä myös yhteisöjen huomioiminen, joihin entiset sotilaat palaavat. Ohjelman viimeisessä vaiheessa pyritään siirtämään DDR-tietotaitoa Afrikan unionin rauhan- ja turvallisuuden osastolle.

Suojeluvastuun toteutumisen näkökulmasta Suomi painottaa ehkäisevien toimien merkitystä, kuten kansallisten ihmisoikeus- ja oikeusvaltiotekijöiden tukemista ja vahvistamista, YK:n varhaisvaroitusjärjestelmän tehostamista sekä kansainvälisten ihmisoikeuselinten välittämän analyysin ja ennakkovaroitusten huomioimista.

## AIHRC

Afganistanin riippumaton ihmisoikeuskomissio (Afghanistan Independent Human Rights Commission, AIHRC) on maan tärkein ihmisoikeustoimija. Sen päätehtäviä ovat naisten ja lasten oikeuksien edistäminen, ihmisoikeuskoulutus, monitorointi ja selvitystyö, siirtymävaiheen oikeuskäytäntö sekä vammaisten oikeuksien edistäminen. AIHRC:n tehtävänä on tukea Afganistanin hallitusta neuvona antavana elimenä, pyrkimyksenään nostaa ihmisoikeuksia hallituksen päätöksenteossa. AIHRC antaa tukea ja neuvontaa kansalaisille, joiden ihmisoikeuksia on loukattu tai jotka ovat loukkauksille alttiita. Suomi on rahoittanut AIHRC:tä vuosina 2003–2013 yhteensä 7,4 miljoonalla eurolla.

### New Deal PSG 4 ja PSG 5: Talouden perusta sekä valtionvarainhallinto ja palvelut

Luonnonvarojen ja niistä saatujen tulojen päätyminen vain eliitin käsiin on määritelty yhdeksi konflikteja ylläpitäväksi tekijäksi, erityisesti Afrikan mantereella. Lisäksi elintärkeiden luonnonrikkauksien, kuten veden niukkuus voi laukaista kiistoja ja konflikteja. Suomi ajaa myös luonnonvarojen hallinnassa kestävän, resurssitehokkaan, oikeudenmukaisen, tasapuolisen ja demokraattisen hallinnon vahvistamista.

Suomi toimii kansallisesti ja kansainvälisesti sen puolesta, että kansainvälisten yritysten toiminta luonnonvarasektorilla hauraisissa valtioissa on sekä avointa että ihmisoikeuksiin ja luonnon kestävään käyttöön perustuvaa. Tavoitteena on, että yritykset eivät käytä hyväksi valtion haurasta demokratian, hallinnon tai oikeusjärjestelmän tilaa. Lisäksi Suomi tukee kansainvälisiä aloitteita sotaresursseiksi katsottujen alojen, kuten timanttien, kaupan säätelyn ja valvonnan sekä kansainvälisen pääomapaon hillitsemisen puolesta.

Koska hauraiden valtioiden sietokyky on heikko, niissä myös luonnononnettomuuksien aiheuttamat inhimilliset ja taloudelliset riskit ovat merkittävä kehityksen este. Suomen tavoitteena on torjua ilmastonmuutoksen aiheuttamia haittoja myös hauraisissa valtioissa ja Suomi tukee pitkäjänteisesti toimia, joilla vähennetään ihmisten ja yhteisöjen haavoittuvuutta luonnononnettomuuksille, mukaan lukien sopeutumista ilmastonmuutokseen ja ennalta varautumista.

## Suomi ja UNEP: Environmental Co-operation for Peacebuilding (ECP) -hanke

YK:n ympäristöohjelma UNEP on tutkinut luonnonvarojen ja konfliktien välistä suhdetta jo 1990-luvulta alkaen. Suomi on UNEPin konfliktien ja luonnonvarojen yhteyttä painottavan, urauurtavan työn pitkän linjan tukija. Vuodesta 2008 eteenpäin Suomi on tukenut UNEPin Environmental Co-operation for Peacebuilding -hankkeen I-,II- ja III-vaiheita yhteensä 8 miljoonalla eurolla hankkeen päärahoittajana. Hankkeen kaiken toiminnan lähtökohdaksi on, että nimenomaan haurassa valtioissa luonnonvaroilla on ratkaiseva rooli toisaalta konfliktien ja kriisien laukaisijana, mutta toisaalta oikein hyödynnettynä myös kehityksen mahdollistajana.

Hankkeen I-vaiheen (2007–2009) merkittävimpiä saavutuksia oli ensimmäisen kokonaisvaltaisen ympäristön ja konfliktien yhteyttä valottavan arviointiraportin tuottaminen. Hankkeen ensimmäisen vaiheen aikana tehtiin useita urauurtavia maatutkimuksia muun muassa Sierra Leonessa, Keski-Afrikan tasavallassa, Kongon demokraattisessa tasavallassa sekä Gazassa.

Hankkeen toisessa vaiheessa (2010–2011) luotiin tärkeitä kumppanuuksia ja kasvatettiin ymmärrystä hauraiden valtioiden, luonnonvarojen ja konfliktien suhteesta YK-järjestelmän sisällä.

I-vaiheen aikana kehitettyjä konsepteja testattiin käytännössä kentätasolla Somaliassa, Sierra Leonessa, Kongon demokraattisessa tasavallassa, Keski-Afrikan tasavallassa, Guineassa sekä Ruandassa. Samalla kehitettiin koulutusmoduuleja ja uusia yhteistyöohjelmia muiden YK-järjestöjen kanssa. Lisäksi perustettiin 150 tapaustutkimusta kattava tietokanta, johon kerättiin parhaita käytäntöjä koskien luonnonvarojen hallintaa konflikteista kärsivissä maissa.

Hankkeen kolmannessa vaiheessa (2012–2015) resurssit suunnataan pääosin kentätason toimii tarjoamalla kysyntäperustaisesti apua luonnonvarojen ja konfliktien synnyttämiin haasteisiin ennakoivasta toiminnasta ja teknisestä tuesta aina varsinaiseen sovitteluun (mediation) saakka. Vuoden 2014 aikana keskitytään Suomen ja UNEPin välisen yhteistyön syventämiseen hankkeen puitteissa esimerkiksi hyödyntämällä Suomen osaamista rauhanvälityksessä.

Suomi puolustaa oikeutta ruokaan ja puhtaaseen juomaveteen ja sanitaatioon sekä tukee maatalouden ja metsien käyttöä paikallisten ihmisten ruoan ja toimeentulon lähteenä. Tämä nähdään sekä kestävä kehityksen että konfliktien ennaltaehkäisyssä keskeisenä välineenä.

Suomi tukee myös kumppanimaan omien resurssien, kuten luonnonvarojen ja verotuksen mobilisoimista, niistä saatavien tulojen jakautumista tasaisesti, pääomapaon estämistä, niistä saatavien tulojen jakautumista tasaisesti, pääomapaon estämistä sekä hyvään hallintoon perustuvan ja läpinäkyvän julkisen valtionvarainhallinnon vahvistamista. Ne ovat erittäin tärkeitä valtionrakennuksen peruspilareita. Lisäksi Suomi pyrkii toiminnallaan kasvattamaan kumppanimaan kykyä vastuulliseen ja oikeudenmukaiseen palveluiden tuottamiseen ja ihmisten pääsyä näiden palveluiden pariin tasapuolisesti kaikista sosiaalisista ryhmistä ja kaikilta maantieteellisiltä alueilta. Suomi painottaa esimerkiksi lasten ja nuorten oikeutta ja pääsyä koulutukseen ja terveyteen. Seksuaali- ja lisääntymisterveysoikeudet ja oikeudet sekä pääsy niihin liittyvien palveluiden, ml. äitiysterveyspalveluihin, saatavuus on erityisen tärkeää konfliktialueilla ja yksi Suomen painopisteistä.

## ARTF

Maailmanpankin hallinnoima Afganistanin jälleenrakennusrahasto (ARTF, Afghanistan Reconstruction Trust Fund) on Afganistanin keskeinen kehitysinstrumentti. ARTF:n kautta maksetaan Afganistanin valtion virkamiesten palkat ja se muodostaa huomattavan osan maan budjettia sekä tukee maan tärkeimpiä kansallisia jälleenrakennusohjelmia. Avunantajamaat ja -yhteisöt ovat ohjanneet rahastolle tähän mennessä yhteensä noin seitsemän miljardia dollaria. ARTF on myös Suomen tärkein kanava Afganistanin kehityksen tukemiseksi ja sen kautta Afganistania on tuettu vuodesta 2002 lähtien. Suomen tuki ARTF:n kautta keskittyy koulutussektorille sekä paikallishallinnon ja maaseudun sosiaalis-taloudelliseen kehittämiseen. Vuonna 2013 Suomi maksoi tukea ARTF:n kautta 10 miljoonaa euroa.

Hauraiden valtioiden kehityksen kannalta äärimmäisen tärkeää on se, että ihmisten toimeentulo paranee ja että työllisyys jakautuu tasa-arvoisesti eri ryhmien (kuten eri sukupuolten ja ikäryhmien, etnisten, uskonnollisten ja haavoittuvien ryhmien) välillä. Yksityinen sektori luo kehitysmaissa valtaosa työpaikoista, hauraissa ja konflikteista toipuvissa maissa lähes kaikki työpaikat. Suurin työllistäjä on kehitysmaan omat mikro-, pienet ja keskisuuret yritykset, mutta myös suurilla yrityksillä ja monikansallisilla yrityksillä voi olla merkittävä työllistävä vaikutus.

Hauraissa ja epävakaisissa olosuhteissa talouskasvun ja -politiikan tulee erityisesti vähentää eriarvoisuutta ja lisätä oikeudenmukaisuutta tunnetta mm. luomalla työpaikkoja ja yrittäjyyden mahdollisuuksia myös köyhimmille ja haavoittuvimmassa asemassa oleville ihmisille. Hauraissa valtioissa Suomen erityinen huomio kohdistuu naisten ja nuorten työllistymiseen, palaavien pakolaisten ja entisten sotilaiden elinkeinojen tukemiseen ja sopeuttamiseen takaisin yhteisöihinsä, yrittäjyyteen sekä valtioiden tukemiseen niiden pyrkimyksissä hyötyä kaupasta ja investoinneista mm. kauppaa tukevan kehitysyhteistyön keinoin.



## UN Global Compact (UNGC)

UN Global Compact (UNGC) on YK:n piirissä syntynyt kansainvälisten yritysjohtajien aloite, jonka tavoitteena on saada yritykset sekä teollisuusmaissa että kehitysmaissa toimimaan yhteiskunnallisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta vastuullisella tavalla ja edistämään globaalien kehitystavoitteiden saavuttamista. UNGC edistää ihmisoikeuksia, sukupuolten välistä tasa-arvoa, hyvää hallintoa ja ympäristöasioita. Suomi on antanut yleisrahoitusta UNGC:lle vuodesta 2009 alkaen.

UNGC:n toiminnalla on huomattavia epäsuoria kehitysvaikutuksia, erityisesti köyhissä kehitysmaissa ja kasvavissa talouksissa: yritystoiminnan ja talouden kasvu; lisääntyneet työpaikat; yritysten toiminta ihmisoikeuksien, naisten aseman, hyvän hallinnon ja ympäristön hyväksi; kasvaneet vero- ja vientitulot ja lisääntyneet kumppanuudet yritysten ja YK:n välillä kestävän kehityksen edistämiseksi.

UNGC lanseerasi vuonna 2013 Business for Peace -aloitteen (B4P), jonka avulla se osallistaa yrityksiä globaalisti edistämään rauhaa ja turvallisuutta sekä vastuullista yritystoimintaa konflikti/post-konflikti- ja hauraissa valtioissa. Suomi tukee myös B4P-aloitetta erikseen vuosina 2013–2014.

## Humanitaarinen apu

Huomattava osa hauraissa valtioissa annettavasta virallisesta kehitysyhteistyöstä, ODA:sta, on humanitaarista apua. Vaikka humanitaarinen apu on yleensä tarkoitettu lyhytaikaiseksi, hauraissa valtioissa humanitaarisesta avusta muodostuu usein monivuotinen apuinstrumentti ja muun muassa humanitaarista miinatoimintaa saatetaan joutua toteuttamaan vielä kauan konfliktien päättymisen jälkeen. Toisin kuin hauraissa valtioissa tehtävä kehitysyhteistyö, humanitaarinen toiminta ei pyri rauhan- tai valtionrakentamiseen, vaan sen keskeinen tavoite on ihmishenkien pelastaminen, inhimillisen kärsimyksen lievittäminen ja ihmisarvon ylläpitäminen kriiseissä materiaalisen avun ja suojelun keinoin. Humanitaarisella avulla voidaan tukea myös kriisien jälkeistä varhais- tai toipumista. Apu on tarveperustaista eikä puolueeton humanitaarinen toiminta suosi mitään osapuolta aseistetussa konfliktissa. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja humanitaaristen periaatteiden noudattamisella pyritään varmistamaan, että konfliktien osapuolet hyväksyvät avun toimittamisen ja apu saadaan perille sitä tarvitseville siviileille poliittisesti latautuneissa ja sekasortoisissa tilanteissa. Avunantajia puolestaan sitovat OECD:n ja EU-maiden hyvän humanitaarisen avunannon periaatteet.

Tavoitteiden ja normatiivisen perustan lisäksi humanitaarinen apu eroaa kehitysyhteistyöstä kanavien osalta. Apu kanavoitetaan YK-järjestöjen, Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikkeen ja kansalaisjärjestöjen kautta, ei kumppanimaan omien hallintorakenteiden kautta.

Eroavuudet lähtökohtien, toimintamallien ja menettelytapojen suhteen voivat johtaa siihen, että hauraissa valtioissa humanitaarinen apu ja kehitysyhteistyö muodostavat kaksi erillistä raidettaan. Kun tähän lisätään sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviili-



Eteläsudanilainen äiti ja lapsi konfliktia paossa Ugandassa. Kuva: EC/ECHO/Malini Morzaria (CC BY-ND 2.0)

kriisinhallinnan tukimekanismit, muodostuu apuinstrumenttien yhteensovittamisesta haurassa valtioissa usein huomattava haaste. Tuloksellinen ja tehokas avustaminen edellyttää toimivaa koordinaatiota ja johdonmukaisuutta. New Deal -ajattelun mukaisesti humanitaariset toimijat sitoutuvat maassa solmittuun apusopimukseen ja sen strategiaan tavoitteisiin, välttämällä kuitenkin humanitaarisen avun institutionaalista integraatiota poliittis-sotilaallisten toimijoiden kanssa. Suomi korostaa, että humanitaarisen avun puolueettomuus tulee säilyttää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja YK:n niin sanotussa *Integrated Mission* -viitekehyksessä. Suomi painottaa siviili- ja sotilastoimijoiden välistä selkeää työnjakoa humanitaarisessa avustustoiminnassa ja on sitoutunut noudattamaan OCHAN laatimia, sotilaallisten voimavarojen käyttöä humanitaarisessa avustustoiminnassa koskevia suuntaviivoja.

### **Suomen kahdenvälinen kehitysyhteistyö haurassa valtioissa ja toimintaa ohjaavia yleisiä periaatteita**

Suomi keskittyy kehitysyhteistyössään vähiten kehittyneisiin maihin ja toiminnan maantieteellinen painopiste on Afrikassa ja Aasiassa. Myös hauraiden valtioiden osalta Suomi keskittyy vähiten kehittyneisiin maihin ja alueisiin, jotka ovat siirtymävaiheessa akuutin konfliktin jälkeen ja joiden tilannetta voidaan edelleen kuvata epävakaaaksi.

Suomi päättää kahdenvälisestä kehitysavustaan hauraille valtioille aina tapauskohtaisesti. Interventioiden valinnassa noudatetaan harkintaa ja toimitaan olemassa olevan rahoituksen ja resurssien puitteissa. Tarkastelussa otetaan huomioon myös toimintaympäristön turvariskien hallinnasta mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset, erityisesti jos ne eivät sisälly interventioiden budjetteihin.

Päätöksen taustalla on aina kokonaisvaltainen analyysi ja selvitys tilanteesta. Siinä vastataan kysymyksiin siitä, mitkä ovat Suomen toiminnan perusteet ja tavoitteet suhteessa toimintaympäristöön, miksi interventio tehdään ja millaisilla instrumenteilla sekä mitkä ovat toiminnan riskit ja odotettavissa olevat suurimmat ongelmat. Suomi miettii kussakin kontekstissa, mikä on toimintamme lisäarvo suhteessa muiden avunantajien ja toimijoiden suunnitelmiin. Tukipäätökseen voi vaikuttaa esimerkiksi tietyn hauraan valtion nousu kansainväliselle, esimerkiksi EU:n agendalle. Joskus tuki voi liittyä myös lyhytkestoiseen toimintaan, esimerkiksi vaalitukeen tai riitojenratkaisuun, tai muuhun kuin kehitysyhteistyövaroilla rahoitettavaan tukeen kuten poliittiseen vaikuttamiseen.

Suomen tuki hauraisiin valtioihin on viime vuosina kasvanut. Suomen maakohtaisia painopisteitä ovat tällä hetkellä Afganistan, Somalia ja Myanmar. Lisäksi Suomella on merkittävää toimintaa Etelä-Sudanissa. Vuonna 2012 Suomen kahdenvälinen tuki Afganistaniin oli 24,5 miljoonaa (sisältäen siviilikriisinhallinnan, kansalaisjärjestöten, humanitaarisen avun, humanitaarisen miinatoiminnan sekä paikallisen yhteistyön määrärahan) ja Myanmariin 0,6 miljoonaa, Somaliaan 9,4 miljoonaa (sisältäen humanitaarisen avun ja kansalaisjärjestöten) ja Etelä-Sudaniin 7,5 miljoonaa euroa. Suomen tuki Afganistaniin kasvaa, samoin tuki tulee huomattavasti nousemaan lähivuosina Somaliaan ja Myanmariin.

Somalia ja Afganistan ovat niin sanottuja New Deal -pilottimaita, jotka ovat molemmat yhdessä avunantajien kanssa määritelleet keskinäisen toiminnan viitekehyksen. Afganistanissa yhteistyötä ohjaa Tokiossa 2012 päätetty *Tokyo Mutual Accountability Framework* ja Somaliassa New Deal -sopimus, josta päätettiin syyskuussa 2013. Suomi on osaltaan sitoutunut toimimaan Afganistanissa ja Somaliassa näiden viitekehysten puitteissa.

### **Somalian sopimus (Compact)**

Somalian New Dealin mukainen kompakti allekirjoitettiin Brysselissä 16.9.2013. Kokous hyväksyi kompaktin, joka määrittelee Somalian kehityksen tukemisen pääperiaatteet 2014–2016. Kompakti perustuu Somalian omiin prioriteetteihin (presidentin 6-pilarin ohjelma). Kokouksessa luvattiin Somalialle tukea kaikkiaan 1,8 miljardia euroa. Somalian kompaktiin kirjattiin erillisliite koskien Somalimaan erityisjärjestelyjä. Puntmaan ja Jubbamaan kohdalla vastaavia järjestelyjä ei tehty vaan ne on ovat toistaiseksi osa "yleistä" kompaktia.

Kompaktin tekemiseen sisältyy kokonaisvaltaisen haurausarvioinnin tekeminen ja sen pohjalta prioriteettien määrittäminen. Somalian tapauksessa kompakti allekirjoitettiin ennen haurausarvioinnin valmistumista ja työtä on tarkoitus jatkaa nyt jälkikäteen.

Jotta Somalian kompakti saavuttaa sille asetetut tavoitteet on haurausarvion tekemisen ohella poliittisten ja yhteiskunnallisten prosessien inklusiivisuutta on tehostettava, naisten ja lasten asemaa parannettava sekä federalistista ja demokraattista järjestelmää kehitettävä. Taloushallintojärjestelmien kehittämisen on oltava prioriteetti kumppaneiden keskinäisen luottamuksen saavuttamiseksi.



Nainen kulkee aseistetun turvamiehen ohi Somaliassa. Kuva: EC/ECHO/Phillipe Royan (CC BY-SA 2.0)

## Afganistanin TMAF

Tokion kansainvälisessä Afganistan-konferenssissa 8.7.2012 Afganistanin hallitus ja kansainvälinen yhteisö, Suomi mukaan lukien, sopivat yhteistyön perustasta ja kumpanuudesta Afganistanin kestävä kehityksen ja taloudellisen kasvun varmistamiseksi tuleville vuosille, ja aina vuoteen 2024 saakka. TMAF (Tokyo Mutual Accountability Framework) asiakirjassa sovittiin molemminpuolisten sitoumusten täytäntöönpanosta ja niiden seurantamekanismeista. Tuen jatkuvuus on tärkeää Afganistanin vakaudelle ja tulevaisuuden näkyville poliittisen ja turvallisuus-transition edetessä.

Myanmar, vaikka ei kuulu g7+ -ryhmään, on tilanteessa, jossa sillä on mahdollisuus rauhanprosessin myötä siirtyä kohti osallistavaa demokratiaa ja kestävä kehitystä. Suomi on sitoutunut tukemaan Myanmaria sen omien kehityssuunnitelmien ja dialogirakenteiden mukaisesti ja niitä kunnioittaen.

Suomella on myös merkittävää pitkäaikaista yhteistyötä maissa ja alueilla, jotka eivät ole g7+ -ryhmän maita eivätkä haurausasteikon ääripäässä, mutta jotka kuitenkin mainitaan esim. OECD:n tilastoissa hauraina, kuten Nepal ja Palestiinalaisalue. Suomen kahdenvälinen tuki Nepaliin on kasvanut vuonna 2012 se oli 18,5 miljoonaa. Vuonna 2012 palestiinalaisalueita tuettiin 9,1 miljoonalla eurolla. Hauraissa valtioissa toimimisen sekä rauhan- ja valtionrakennuksen periaatteet ovat perusteltuja myös niissä.

Syyrian sekä sen lähialueiden ja Jemenin tilannetta seurataan myös tarkasti ja arvioidaan tuen mahdollisuuksia. Suomi määrittelee lisäresursoinnin hauraisiin valtioihin sen mukaan miten tilanteet niissä kehittyvät. Tämä voi tapahtua nopeallakin aikataululla ja joustavasti.



Suomalaiset kansalaisjärjestöt ovat merkittäviä toimijoita hauraissa valtioissa. Lisäksi Suomi tukee kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä sekä rauhanvälityksen säätiöitä kuten Common Space Initiative, Conciliation Resources ja Kofi Annan Säätiö.

### **Kansalaisjärjestöjen tuki hauraille valtioille**

Ulkoasiainministeriö tukee suomalaisia kansalaisjärjestöjä ja heidän kumppaneitaan yli 90 maassa. Hankkeita on muun muassa Myanmarissa, Somaliassa, Afganistanissa ja Lähi-idässä.

Pääasiallisesti hauraissa valtioissa tuki keskittyy peruspalvelujen, kuten opetuksen ja terveyden edistämiseen, mutta myös rauhanvälitystoiminnan ja hyvän hallinnon kehittämiseen. Ilman kansalaisyhteiskunnan vahvistamista osallistavan demokratian edistäminen ja valtion hallinnon vahvistaminen ei onnistu. Syrjimättömyys, osallistuminen ja ihmisoikeudet ovat keskeinen osa tulosperustaista kansalaisjärjestötukea. Useat järjestöistä pystyvät toimimaan ruohonjuuritasolla myös konfliktin aikana.

Viisi suomalaista järjestöä toteuttaa myös kansainvälisten standardien mukaisia humanitaarisia hankkeita. Jatkumo humanitaarisen ja kehitysyhteistyöhön liittyvän toiminnan välillä on tärkeä.

Diaspora-järjestöillä on erityinen rooli hauraissa valtioissa, sillä maanpaossa elävien suhteet kotimaahansa ovat tiiviitä ja heillä on hyvä paikallistuntemus ja tieto paikallisista kehitystarpeista. Esimerkiksi Somaliassa on toiminut kymmeniä Suomen tukemia diasporan toteuttamia hankkeita konfliktin koko keston ajan.

### **Suomen monenkeskinen kehitysyhteistyö ja EU-yhteistyö hauraissa valtioissa**

Suomen monenvälisen kehitysyhteistyön keskeisiä yhteistyötahoja ovat YK-järjestelmä, kansainväliset kehitysrahoituslaitokset sekä Euroopan unioni.

Suomi pitää tärkeänä, YK:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa niin kehityskysymyksissä kuin rauhaan ja turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. YK-järjestelmällä on käytössään hyvin laaja keinovalikoima konflikteista toipuvien maiden tukemiseksi: rauhanturvaoperaatiot, YK:n poliittiset operaatiot, YK:n kautta kanavoitu humanitaarinen apu, rauhanrakennusarkkitehtuuri, eri operatiivisten järjestöjen toimeenpanema kehitysyhteistyö, rauhanvälitys sekä poliittinen tuki. Suomi korostaa YK-järjestelmän sisäistä koordinaatiota konfliktien ehkäisyssä, hallinnassa, ratkaisussa ja jälkihoidossa. Suomi tukee YK uudistusta ja maatason yhteistyötä YK:n maatiimien kautta.

Kansainvälisillä kehityslaitoksilla on merkittävä rooli konfliktien jälkeisessä jälleenrakennuksessa. Suomi rahoittaa merkittävästi hauraita valtioita Maailmanpankin IDA:n (International Development Association) kautta. IDA rahoittaa maailman köyhimpiä maita, ja hauraat valtiot ovat erityishuomion kohteena. Lisäksi Suomi edustaa Pohjoismaiden ja Baltian maiden ryhmää Maailmanpankin johtokunnassa (2013–2016). Afrikan



kehityspankki, jonka jäsen Suomi on, on myös viime aikoina vahvistanut asiantuntijarooliaan Afrikan mantereella, myös hauraiden valtioiden kysymyksissä. Suomi kanavoi tukea hauraille valtiolle myös ADF:n (African Development Fund) kautta. Lisäksi Suomi edustaa Pohjoismaiden ja Intian vaalipiiriä Afrikan kehityspankissa (2013–2016).

Euroopan unioni on Suomelle keskeinen rahoituksen ja vaikuttamisen kanava. EU:n kautta Suomi voi vaikuttaa myös sellaisilla alueilla, joille Suomen resurssit eivät muuten riitä. EU:lla on käytössään monia eri välineitä - kehitysyhteistyöstä kriisinhallintaan - joiden kautta toimitaan ja vaikutetaan hauraisissa valtioissa. Suomi tukee EU:n sisäisen koordinaation vahvistamista ja kehitysyhteistyön puolella osallistuu EU:n yhteisohjelmointiin niissä kumppanimaissa, joissa se on käytössä. Lisäksi Suomi osallistuu eri välineiden ja EU:n alueellisten strategioiden kehittämiseen sekä edistää EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa, mukaan lukien korkean edustajan ja komission joulukuussa 2013 antaman tiedonannon toimeenpanoa.

Myös alueelliset organisaatiot, esimerkiksi Afrikan mantereella Afrikan unioni sekä Afrikan alueelliset järjestöt, kuten ECOWAS ja IGAD, ovat tärkeitä toimijoita. Ne tarjoavat hyvän kanavan Suomen osallistumiselle maailmanlaajuiseen yhteistyöhön sekä suomalaisen asiantuntemuksen hyödyntämiselle.

Yhteistyötä YK-järjestelmän ja muiden keskeisten toimijoiden, kuten Euroopan unionin ja Maailmanpankin, välillä tulee tiivistää edelleen. Erityistä huomiota on tarpeen kiinnittää konfliktin jälkeisen rauhanrakennuksen ja oikeusvaltiokehityksen kokonaisvaltaiseen tukemiseen.

## UNDP

YK:n ohjelmista ja rahastoista erityisesti UNDP toimii varsin kattavasti hauraisissa valtioissa ja tekee merkittävää politiikkatyötä erityisesti konfliktin ehkäisyyn ja hyvän hallinnon aloilla. Hyvällä hallinnolla on myönteinen yhteys rauhanomaiseen kehitykseen. Taloudellista hyvinvointia ja kestävästä kehityksestä ei saavuteta ilman terveitä laillisia hallintorakenteita ja kansalaisia palvelevaa viranomaisjärjestelmää. Hauraiden valtioiden ongelmia voidaan ratkoa ainoastaan parantamalla valtion rakenteiden toimintakykyä sekä kasvattamalla tilivelvollisuutta kansalaisille.

Suomi on tukenut YK-järjestöjen konfliktinestotiimin toimintaa vuosina 2010–2013 yhteensä 4 miljoonalla eurolla. Rahoitus on kohdistunut YK:n maatiimeille, jotta ne voivat paremmin tukea kohdevaltioita konfliktien ratkaisemiseksi rauhanomaisesti jo ennen niiden kärjistymistä avoimiksi selkkauksiksi. Ohjelmaan kuuluu myös pidemmän aikavälin toimintoja, jotka tukevat hauraan valtion vahvistumista ja erityisesti sen omien konfliktien- ja riitojenratkaisumenetelmien kehittämistä. YK:n kehitystoimijat ovat useimmissa maatilanteissa paikalla sekä ennen että myös mahdollisen rauhanturvaoperaation mandaatin päättymisen jälkeen.

# OSA III: Suomen kehitys- yhteistyön toimeenpanon vahvistaminen hauraissa valtioissa

## Toimintaohje Suomen kehityspolitiikkaan ja kehitysyhteistyöhön hauraissa valtioissa

Suomen tuki hauraisiin valtioihin ja siirtymävaiheen tilanteisiin sekä tuen hallinnoiminen jakautuu useamman ulkoasianministeriön osaston ja yksikön välille. Kehityspoliittinen osasto hallinnoi kehitysyhteistyötä monenkeskisiin järjestöihin (esim. YK ja kehitysrahoituslaitokset), humanitaarista apua sekä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tukea sekä seuraa EU:n kehitysyhteistyön ja politiikan toimeenpanoa. Ulkoasiainministeriön alueosastot hallinnoivat puolestaan kahdenvälistä kehitysyhteistyötä sekä poliittinen osasto kriisinhallintaa, pienaseisiin liittyvää toimintaa sekä rauhanvälitystä ja esimerkiksi YK:n rauhanrakennusrahaston tukea hauraille valtioille.

Hauraissa valtioissa toimiminen ja tilanteen seuraaminen sekä niihin liittyvien ydintehävien hoitaminen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti vaatii osaamista ja resursseja niin ministeriössä kuin Suomen edustustoissa. Jotta Suomi pystyy myös omalta osaltaan vastaamaan kehitysyhteistyössään niihin vaatimuksiin ja haasteisiin, joita toiminta hauraissa valtioissa synnyttää, ulkoasiainhallinnossa kiinnitetään erityistä huomiota osaamisen vahvistamiseen ja henkilökunnan kouluttamiseen tematiikan osalta. Tämän julkaisun lopussa esitellään myös työkaluja toiminnan avuksi.

On tärkeää, että ulkoasiainhallinnossa sisäistetään tämän julkaisun ensimmäisessä osassa esitetyt kansainväliset suositukset, toimet ja sitoumukset hauraissa valtioissa toimimiseen. Ulkoasiainhallinnossa pyritään lisäksi varmistamaan, että Suomen kan-



Eteläsudanilaisia pakolaisia Ugandassa tammikuussa 2014. Kuva: EC/ECHO/Malini Morzaria (CC BY-ND 2.0)

nalta keskeisimmissä edustustoissa ja ministeriössä, erityisesti alueosastoilla ja poliittisella osastolla, on asiantuntijuutta, joka sisältää kokonaisvaltaisesti konflikti-, kehitys- ja poliittisten näkökulmien osaamisen. Tällainen asiantuntijuus palvelisi sekä edustustoja että hauraiden valtioiden tematiikan osalta koko hallinnonalaa.

Hauraita valtioita koskevat kansainväliset suositukset ja sitoumukset huomioiden erityisesti seuraaviin toimintatapoihin ja toimenpiteisiin tullaan kiinnittämään huomiota. Ne linkittyvät vahvasti toisiinsa:

### **Konfliktisensitiivinen lähestyminen ja konfliktianalyysi**

Konfliktisensitiivisyys huomioidaan aiempaa vahvemmin kehitysyhteistyössä hauraisissa valtioissa. Suomi huomioi kulloisenkin toimintaympäristön sekä oman toiminnan ja toimintaympäristön välisen vuorovaikutuksen ja välttää aiheuttamasta toiminnallaan negatiivisia vaikutuksia ja vahvistaa sen sijaan positiivisia vaikutuksia kumppani-maassa.

**Konfliktisensitiivisellä lähestymisellä** tarkoitetaan sitä, että kehitysyhteistyössä varmistetaan toiminnan positiivinen vaikutus rauhaan ja että toiminnalla ei aiheuteta haittaa. Konfliktisensitiivisyys esimerkiksi huomioi konfliktin ja siihen johtaneet syyt köyhyyden vastaisessa työssä, taloudellisen dynamiikan, joka kiihdyttää väkivaltaista konfliktia (epätasa-arvo, eriarvoisuus, sodan aikainen talous, poliittinen talous) sekä tunnistaa kehitysyhteistyön konflikteja mahdollisesti aikaansaavat vaikutukset. Humanitaarisen avun puolella konfliktisensitiivisyys voi auttaa humanitaarisia järjestöjä käsittelemään politisoitumiseen liittyviä ongelmia. Vaikka merkittävä osa humanitaarisesta avusta kohdistuu pitkäkestoisiin humanitaarisiin kriiseihin, järjestöjen on varauduttava myös ennalta arvaamattomiin tilanteisiin tai kriisien nopeaan eskaloitumiseen. Konfliktisensitiivinen valmiussuunnittelu on perusedellytys sille, että nopeasti muuttuviin tilanteisiin kyetään vastaamaan tehokkaasti.

**Konfliktianalyysi** on puolestaan työkalu konfliktisensitiivisyyteen. Se eroaa kontekstianalyysistä siten, että se keskittyy laajan poliittisen, taloudellisen ja yhteiskunnallisen kentän ymmärtämisen sijasta erityisiin elementteihin, jotka saattavat aiheuttaa tai laukaista ristiriitoja tai väkivaltaa. Konfliktianalyysi keskittyy niihin poliittisiin, taloudellisiin, sosiaalisiin, historiallisiin tai muihin tekijöihin, jotka suoraan vaikuttavat konfliktin tai haurauden muotoihin ja dynamiikkaan.

Usein konfliktianalyysi tuo tärkeää syvyyttä erityisesti hauraan kontekstin ymmärtämiseen ja auttaa maksimoimaan toiminnan positiiviset ja minimoimaan negatiiviset vaikutukset. **New Dealin mukainen haurausarviointi pohjaa pitkälti konfliktianalyysiin.** Parhaimmillaan haurausarvioinnin tulisi perustua vahvaan omistajuuteen ja kumppanimaan ja sen kansalaisten yhteiseen arvioon siitä, mihin asioihin kansallisten strategisten suunnitelmien ja prioriteettien tulisi ensisijassa keskittyä. Keskeistä haurausarvioinnissa on rakentava ja eteenpäin katsova dialogi, erityisesti valtion ja kansalaisyhteiskunnan kesken.

- Suomi huolehtii siitä, että sen toiminta hauraassa valtiossa perustuu **toimintakontekstin monipuoliseen ymmärtämiseen**. Konfliktianalyysi tukee toiminnan suunnittelua, seuraamista ja arviointia.
- Suomi pyrkii **vahvistamaan valmiuksiaan konfliktianalyysiin**. Samalla kuitenkin tiedostetaan se, että esimerkiksi riittävän konfliktianalyysin tekeminen voi olla vaikeaa muun muassa kumppanimaan huonon turvallisuustilanteen tai pienten resursien vuoksi. Hauraissa valtioissa on joskus myös vaikea päästä sen tiedon luokse, joka antaisi täyden ymmärryksen paikallisen tilanteen monimutkaisuudesta. Siksi on tärkeä tukea maissa toimivia tutkimuslaitoksia, vapaata mediaa sekä kansalaisyhteiskuntaa sekä erityisesti vahvistaa yhteistyötä tässä suhteessa muiden avunantajien ja toimijoiden, erityisesti EU:n, sekä kumppanimaan kanssa.
- Suomi pyrkii kehitysyhteistyössään vahvistamaan **tietoisuutta konfliktisensitiivisyydestä sekä hauraissa valtioissa toimimisen periaatteista**. Lisäksi kahdenvälisen yhteistyön hankemanuaalia päivitettäessä lisätään siihen ohjeita konfliktisensitiiviseen ohjelmointiin.





Koululaisia Mazar-i-Sharifissa, Pohjois-Afganistanissa. Kuva: Laura Rantanen / UM

## Yhteistyö, koordinaatio ja vaikuttaminen

Suomi painottaa vahvaa yhteistyötä ja tukee koordinaatiota muiden hauraissa valtioissa toimivien tahojen kanssa. Lisäksi Suomi edistää hauraiden valtioiden tematiikkaa ja periaatteita sekä kansainvälisillä foorumeilla että kahdenvälisessä yhteistyössä ja monenkeskisissä järjestöissä osana johtokuntatyöskentelyä ja vaikuttamissuunnitelmia. Ulkoasiainhallinnon sisäistä yhteistyötä, tilastointia ja osaamista vahvistetaan.

Konfliktin jälkeinen toiminta ei ole yleensä lineaarista. Useimmiten kansainvälinen toimijakenttä on jakautunut erillisiin, esimerkiksi humanitaarisen avun, diplomatian, kehityspolitiikan ja kriisinhallinnan toimintalohkoihin, joiden toimintaa ja rahoitusta ohjaavat eri tavoitteet, periaatteet, lainsäädäntö ja aikataulut. Kahdenvälisen yhteistyön kannalta on tärkeää vahvistaa koordinaatiota kumppanimaassa keskeisten yhteistyötahojen, mukaan lukien kumppanimaan hallinnon ja rakenteiden kanssa. Kuitenkin suuri osa Suomen hauraille valtioille kohdistetusta rahoituksesta menee monenkeskisten järjestöjen, kuten YK:n ja sen järjestöjen sekä kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten sekä Euroopan unionin kautta.

- Suomi osallistuu kansainväliseen keskusteluun hauraista valtioista, erityisesti *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding* -foorumin kautta ja pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan siihen, että **New Dealin toimeenpanosta opittuja arvokkaita kokemuksia hyödynnetään rauhan- ja valtionrakennuksessa myös laajemmin sekä heijastetaan niitä käynnissä olevaan keskusteluun vuoden 2015 jälkeisestä kehitysohjelmasta**. Suomelle on tärkeää, että rauhan ja väkivallattomuuden teemat sisällytetään vuoden 2015 jälkeiselle kehitysohjelmalle, jotta niiden edistämisestä tulisi luonnollinen osa globaalia kehityspolitiikkaa.
- Suomi soveltaa **kokonaisvaltaista lähestymistapaa**, ja pyrkii edesauttamaan toisiaan täydentävien toimintojen, kuten humanitaarisen avun, varhaisen toipumisen ja jälleenrakennuksen, rauhan- ja valtionrakennuksen ja muun kehitysyhteistyön sekä kriisinhallinnan ja muiden turvallisuustoimien yhteensovittamisen.
- Suomi **edistää yhteistyötä** niin YK-järjestelmässä kuin eri kansainvälisten toimijoiden keskuudessa.
- Suomi osallistuu ja vaikuttaa osaltaan **monenkeskisten järjestöjen hauraiden valtioiden, konfliktinehkäisyn sekä rauhan- ja valtionrakennustematikan vahvistamiseen** esimerkiksi johtokuntatyöskentelyssä ja vaikutussuunnitelmien kautta. Suomi vaikuttaa **monenkeskisten järjestöjen toimintaan**, jotta ne toimisivat **johdonmukaisesti** ja niiden eri instrumentit tukisivat toisiaan.
- Suomi tukee **EU:n sisäisen koordinaation vahvistamista** ja osallistuu **EU:n yhteisohjelmointiin niissä kumppanimaissa, joissa se on käytössä**. EU:lla on käytössä monia eri instrumentteja, joiden kautta toimitaan ja vaikutetaan hauraissa valtioissa. **Suomi osallistuu näiden instrumenttien ja EU:n alueellisten strategioiden kehittämiseen sekä edistää EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa EU:n ulkopuolisiin kriiseihin ja konflikteihin**.
- Ulkoasiainhallinnon sisäistä **koordinaatiota vahvistetaan**. Eri apuinstrumenttien yhteensovittamisen ja toiminnan tuloksellisuuden kannalta **tehokas koordinaatio ja tiedonvaihto eri osastojen, yksikköjen ja edustustojen välillä on tärkeää**. Ulkoasianministeriö huolehtii ulkoasiainhallinnon sisäisestä tiedonvälityksestä niin, että **maatasolla tapahtuvaa työtä voidaan hyödyntää monenkeskisten järjestöjen päämaja- ja johtokuntatason vaikuttamistoimissa ja Suomen päämäärien ajamisessa**.
- Suomen hauraisiin valtioihin kohdistuvan **kahdenvälisen avun koordinaatiovastuu on maatiimeillä**. Ne tekevät läheistä yhteistyötä temaattisten asiantuntijoiden ja muiden relevanttien yksikköjen kanssa, esimerkiksi liittyen monenkeskisten järjestöjen politiikkaan ja tukeen. Koordinaatiossa huomioidaan myös hauraiden valtioiden kannalta merkittävät edustustot sekä monenkeskiseen- että kahdenväliseen apuun liittyen.





Naiset lapsineen kiirehtivät ruoanjakokeskukseen Badbaadon pakolaisleirillä Mogadishun ulkopuolella heinäkuussa 2011. Kuva: UN Photo / Stuart Price (CC BY-NC-SA 2.0)

- Ulkoasiainhallinnossa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehityksen alla **kehitys ja turvallisuus tematiikkaa vahvistetaan kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön täydentävyyden ja koordinaation vahvistamisella**. Tavoitteena on sekä kumppanimaiden että hauraiden valtioiden tematiikan osalta nähdä asiat kokonaisuuksina ja miettiä toiminnan yhteisvaikutusta kussakin kontekstissa.
- Ulkoasiainministeriössä huomioidaan mahdolliset konfliktitilanteet ja pyritään estämään niiden muuttuminen väkivaltaiseksi mm. **rauhavälityksen ja kansallisten dialogien keinoin**. Rauhavälityksessä pyritään myös huomioimaan pidempiaikaiset rauhan- ja valtionrakennuksen tavoitteet.
- Ulkoasiainministeriössä kehityspoliittisella osastolla huomiota kiinnitetään **hauraisiin valtioihin liittyvän kehitysavun tilastoinnin selkeyttämiseen**, sekä maakohtaisesti että temaattisesti, jotta parannetaan kokonaiskuvaa siitä, miten kehitysyhteistyövarat jakaantuvat tällä sektorilla.

### Paikallisen omistajuuden vahvistaminen

Suomi tukee konkreettisin keinoin kumppanimaan johtovastuuta sen omasta kehityksestä, edellyttää maan kansalaisten ja valtion välisen luottamuksen vahvistumisen olevan kaiken toiminnan tavoite sekä tukee paikallisen kansalaisyhteiskunnan osallistamista maan kehitykseen.

Suomi pitää tärkeänä, että hauraudesta kärsivät kumppanimaat ovat **vastuussa itse omasta tiestään kohti rauhaa ja kestäväää kehitystä**. Omistajuuden ja kumppanimaan toimintakyvyn kasvattaminen on tässä suhteessa tärkeää, samoin kuin kumppanimaan sitoutuminen yhteisten suunnitelmien toimeenpanoon. Kumppanimaan omistajuus on keskeistä myös turvallisuussektorin toimivuuden ja oikeusvaltiokehityksen kannalta.

Suomi korostaa yhteistyössään, että **paikallinen omistajuus nähdään myös hallitusta ja valtionhallintoa laajemmin**. Kansalaisyhteiskunnan osallistaminen ja vuoropuhelu on kaikissa konfliktin vaiheissa ja siirtymäkaudella tärkeää.

### **Suomi tukee tämän toteutumista:**

- kahdenvälisessä yhteistyössä osana avunantajayhteisöä sekä vaikuttamalla että rahoittamalla erityisesti tätä tukevia toimenpiteitä;
- vaikuttamalla monenkeskisten (YK-, rahoituslaitos- tai EU-) toimijoiden linjauksiin ja toimintaan liittyen hauraiden valtioiden tukemiseen yleensä sekä Suomen kahdenvälisten yhteistyömaiden tukemiseen erityisesti;
- tukemalla kansalaisyhteiskunnan, mukaan lukien naisjärjestöjen, verkostoitumista, keskinäistä vuoropuhelua, vuoropuhelua valtiotoimijoiden kanssa sekä osallistumista rauhanvälitykseen, rauhanneuvotteluihin ja rauhan- ja valtionrakennukseen suoraan tai joko suomalaisten tai muiden kansainvälisten kansalaisjärjestöjen toimintaa tukemalla;
- vaikuttamalla kulloisenkin maan hallintoon kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten varmistamiseksi sekä tukemalla sen toimintakyvyn vahvistumista kansalais- ja poliittisen oikeuksien toteuttamisessa;
- tunnustamalla paikallisen kansalaisyhteiskunnan roolin esimerkiksi ihmisten suojelussa, humanitaarisen avun antajana, riitojenratkaisussa ja kehitysyhteistyössä sekä diasporan ja kansainvälisten kansalaisjärjestöjen roolin paikallisen kansalaisyhteiskunnan tukemisessa sekä usein merkittävänä palvelujen tarjoajina;
- tukemalla kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, mukaan lukien diasporan, työn jatkuvuutta ja vähittäistä vastuunsiirtoa valtiolle niiden toteuttamista palveluista.
- esimerkiksi edellyttämällä paikallisen kansalaisyhteiskunnan tasapuolista osallistumista korostaen muun muassa pääkaupunkiseudun ulkopuolisten, naisten, nuorten, etnisten tai uskonnollisten vähemmistöjen tai vammaisten osallisuutta esimerkiksi kiintiöiden avulla tai rahoittamalla näiden osallistumista.
- vahvistamalla ihmisoikeuksia tavoitteena kansalaisten ja viranomaisten osaamisen ja tietoisuuden vahvistaminen heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Suomi korostaa sitä, **että kontekstin tunteminen on avainasia kaikelle omistajuutta vahvistavalle toiminnalle**. Konfliktin tausta, eri toimijoiden rooli ja valtasuhteet, mahdollisuudet ja esteet on tunnistettava.

- Suomi vahvistaa paikallista omistajuutta esimerkiksi **tukemalla New Dealin mukaisia haurausarviointiin liittyviä konsultaatioprosesseja**, jotka ovat yhteisen vision ja suunnitelman sekä sopimuksen pohjana.
- Suomi tukee myös kumppanimaiden **omien kehityssuunnitelmien ja -strategioiden toimeenpanoa** sekä noudattaa kehitysyhteistyön toimeenpanossa New Deal -sopimuksen tai muun vastaavan, kumppanimaan ja avunantajien kanssa yhteisesti laaditun, sopimuksen viitekehystä.

## Riskien hallinta

Suomen kehitysyhteistyön toimeenpanossa tiedostetaan, että hauraissa valtioissa toimimiseen liittyy suurempia riskejä kuin muissa kehitysmaissa toimimiseen. Suomi kiinnittää huomiota riskien parempaan hallintaan.

Toimiminen ja toimintaolosuhteet hauraissa maissa ovat vaikeat, samoin kestävien tulosten saavuttaminen. Avunantajien on sitouduttava toimimaan pitkällä aikavälillä ja **joskus suunta voi olla myös taaksepäin**. Toimintaan sisältyy myös suurempia riskejä kuin muissa kehitysmaissa.

### Riskejä voidaan jaotella esimerkiksi seuraavasti:

- **Maakohtaisiin riskeihin**, jotka vaikuttavat laajempaan toimintaympäristöön. Niihin vaikuttavat kumppanimaan sisäinen ja ulkoinen poliittinen konteksti, turvallisuuden ja väkivallan taso, tapahtumat ja prosessit (kuten vaalit tai rauhanneuvottelut). Riskejä voivat olla esimerkiksi valtion hajoaminen, konfliktin eskaloituminen tai humanitaarinen kriisi, jolloin paikallinen väestö on vaarassa. Maakohtaisiin riskeihin avunantajilla on rajoitettu mahdollisuus vaikuttaa ja myös heidän oma turvallisuutensa saattaa olla vaarassa.
- **Ohjelmallisiin riskeihin**, jolloin toiminnalla ei saavuteta sille asetettuja tavoitteita ja jolloin riskinä on myös aiheuttaa päinvastoin haittaa omalla toiminnalla. Ohjelmallisiin riskeihin voivat vaikuttaa turvallisuustilanne (esim. rajoitettu pääsy tietyille alueille), huono infrastruktuuri tai materiaalien, toimitusten tai muiden avunantajista riippumattomien peruselementtien puute.
- **Kumppanimaan hallinnon toimivuuteen liittyviin riskeihin**, jotka yleisimmin yhdistetään hallinnon kykyyn ja poliittiseen tahtoon viedä kehitystä eteenpäin. Tähän sisältyvät myös mahdollinen korruptio ja avunantajien omaisuuden väärin-



Eteläsudanilainen pakolainen ugandalaisella pakolaisleirillä. Kuva: EC/ECHO/Malini Morzaria (CC BY-ND 2.0)

käyttöön liittyvät riskit. Riskit voivat vaikuttaa negatiivisesti avunantajien turvallisuuteen tai omaisuuden ja maineen menetykseen. Hauraissa valtioissa nämä riskit yleensä korostuvat.

- Suomi **tiedostaa suuremmat toiminnan riskit hauraissa valtioissa ja sen, että avunantajien toimimatta jättäminen saattaa olla vielä suurempi riski.** Jos konfliktit pääsevät eskaloitumaan, ne aiheuttavat myös humanitaarisia kriisejä. Tällöin toiminnan eettisenä lähtökohtana on humanitaarinen imperatiivi, jonka mukaan humanitaarista apua on annettava missä sitä tarvitaan.
- Kun Suomi suunnittelee kehitysyhteistyötään hauraissa valtioissa humanitaarisen avun ulkopuolella, tehdään **kokonaisvaltainen analyysi ja selvitys tilanteesta, joka toimii päätöksenteon taustalla.** Tämä selvitys **sisältää analyysin myös siitä, mitkä ovat toiminnan tavoitteet suhteessa riskeihin.**
- Suomi kiinnittää huomiota **parempaan riskien hallintaan.** Riskien hallinnalla tarkoitetaan ensinnäkin **olemassa olevien riskien tunnistamista ja analyysia.** Toiseksi **määritellään, mitä toimenpiteitä voidaan tehdä riskien vähentämiseksi ja lieventämiseksi.** Kolmanneksi riskejä, jotka on tunnistettu, mutta joihin on rajoitetut mahdollisuudet puuttua tai vaikuttaa, **seurataan aktiivisesti.** Neljänneksi toimintaympäristöä **analysoidaan jatkuvasti ja tunnistetaan mahdollisesti esiin nousevia uusia riskejä.** Riskien hallinnassa keskitytään siihen, millä toimenpiteillä voidaan minimoida riskejä ja samalla maksimoida mahdollisuutta haluttuihin tuloksiin.



Riskien tunnistamisessa ja analysoinnissa toimintakontekstin hyvä tunteminen on ensiarvoista. Tässä konfliktianalyysi on hyödyllinen työkalu. Konfliktisensitiivinen toiminta itsessään myös lieventää riskejä.

**Riskien hallinta ja riskien jakaminen yhdessä muiden avunantajien kanssa, toiminnan joustavuus sekä koordinaation vahvistaminen on erittäin tärkeää.** Suomi korostaa riskien hallinnassa yhteistyötä etenkin osana EU:ta. Myös yhteisten rahastojen ja rahoituspoolien käytöllä voidaan vähentää vain yhteen avunantajaan kohdistuvia riskejä. Tällaisten vahvistettujen kumppanuuksien avulla voidaan jakaa toiminnan riskejä, vähentää transaktiokuluja, kehittää yhteisiä riskienhallintamekanismeja kumppanimaan ja avunantajien välille, joilla lisätään myös kumppanimaan vastuuta, toiminnan läpinäkyvyyttä, hyvää hallintoa sekä samalla vähennetään korruptiota. Kumppanimaan kotimaisen varainkeruun ja julkisen varainhallinnan (Public Finance Management, PFM) ja julkisten instituutioiden kehittäminen ja toimintakyvyn kasvattaminen on erittäin tärkeää myös riskien vähentämisen kannalta ja keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä kaikista tehokkain keino.

## Lisäksi

- Suomi korostaa, että hauraissa valtioissa tapahtuvasta kehitysyhteistyöstä on tärkeää **tiedottaa ja viestiä avoimesti, ajankohtaisesti ja selkeästi.**
- Suomi ottaa huomioon kokonaisuarkinnassa ja erityisesti uutta toimintaa käynnistettäessä hauraissa valtioissa vaadittavat **suuremmat kulut henkilökunnan turvallisuusjärjestelyistä sekä omaisuudesta huolehtimisessa.**
- Konfliktitilanteissa ja humanitaarisissa kriiseissä Suomi käyttää **avun kanavina järjestöjä, joilla on vankkaa kokemusta tulosten aikaansaamisesta korkean riskin ympäristöissä**, kuten YK:n humanitaarisia ja kehitysjärjestöjä, Punaisen Ristin tai Punaisen Puolikuun liikettä tai kansalaisjärjestöjä. Myös monilla kansalaisjärjestöillä ja monenkeskisillä järjestöillä on paljon kokemusta kehitysyhteistyöstä ja toimimisesta haastavissa olosuhteissa.
- Riskit koskevat myös hauraissa valtioissa työskenteleviä suomalaisia ja suomalaisia järjestöjä. Jos suomalaisten turvallisuus vaarantuu, Suomi pyrkii toimimaan **konsulipalvelulain** mukaisesti suojellakseen kyseessä olevia henkilöitä ja tukeakseen järjestöjen kykyä toimia henkilöiden suojelemiseksi akuutissa kriisitilanteessa.

Tämän toimintaohjeen liitteissä on myös OECD:n suositusten pohjalta laadittu lista siitä, miten avunantajien tulisi suhtautua riskeihin hauraissa valtioissa ja mikä auttaa riskien analysoinnissa ja toiminnan suunnittelussa. Ulkoasiainministeriön julkaisema *Anti-corruption handbook for development practitioners* (2012) tarjoaa työkaluja korruption vastaiseen työhön nimenomaan hallinnon toimintakyvyn kasvattamisella, poliittisella dialogilla sekä operatiivisilla toimilla. Myös ulkoasiainministeriön julkaisema budjettitukiohjeisto (2014) ja EU:n budjettitukiohjeisto (2012) antavat ohjeita toimin-

taan ja riskienhallintaan hauraissa valtioissa. Kehitysyhteistyövaroihin kohdistuvien mahdollisten korruptiotapausten tullessa ilmi, ulkoasiainministeriö noudattaa ministeriön sisäistä ohjetta tapausten selvittämiseksi ja jatkotoimenpiteiden tekemiseksi. Lisäksi ulkoasiainministeriö on kehittämässä verkkosivuilleen sijoitettavaa lomaketta, jonka kautta ulkopuoliset tahot voivat raportoida kehitysyhteistyön rahoitukseen liittyvistä väärinkäytösepäilyistä.

## Rahoitus ja avun kanavat

Suomi keskittää apuaan hauraissa valtioissa ja suosii avun kanavoimisessa avunantajien yhteisiä rahastoja, monenkeskisiä järjestöjä sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Suomi kiinnittää huomiota myös rahoituksen joustavuuteen, läpinäkyvyyteen ja ennustettavuuteen.

Kahdenvälisessä yhteistyössään Suomi on sitoutunut kanavoimaan rahoituksen lähtökohtaisesti ja tilanteen niin salliessa **paikallisten järjestelmien kautta sekä huomioiden kansalliset kehitysstrategiat** tai muut sellaiset siten, että apu vahvistaa kumppanimaan omistajuutta sekä sen instituutioita ja toimintakykyä.

- Suomi pyrkii **vähentämään pieniä ja lyhytkestoisia kahdenvälisiä toimintoja ja suosii avun kanavoimisessa kumppanimaissa avunantajien yhteisiä monenkeskisiä rahastoja**. Hauraissa valtioissa avun keskittäminen hauraan valtion ja avunantajien yhteisesti laadittuihin ja sovittuihin painopistealueisiin ja niihin liittyvä yhteinen rahoitusstrategia on hyvin tärkeä osa rauhan- ja valtionrakennusta. Suomi korostaa rahastojen käytössä **hyvää hallintoa, ihmisoikeuksia, tasa-arvoa, eriarvoisuuden vähentämistä ja demokraattisia arvoja**.
- Suomi vaikuttaa siihen, että kehitysyhteistyön toimeenpanossa hauraissa valtioissa pyritään **noudattamaan kontekstista riippuen New Dealin sitoumuksia ja yleisesti hauraissa valtioissa toimimisen kansainvälisiä periaatteita**.

Koska hauraiden valtioiden hallinto on usein vasta kehityksensä alkuvaiheessa, siltä ei voi odottaa kaikkien kansainvälisesti määriteltyjen avun kriteerien toteutumista. Tämän vuoksi toiminta hauraissa valtioissa keskitetään erityisesti **paikallisen toimintakyvyn vahvistamiseen, toiminnan läpinäkyvyyden ja avoimuuden korostamiseen ja vahvoihin kumppanuuksiin**. Tehokkaalla riskien hallinnalla yhdessä kumppanimaan ja muiden avunantajien kanssa vahvistetaan myös toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Avunantajien yhteisten rahastojen hallinnosta kumppanimaissa vastaavat usein monenkeskiset järjestöt kuten Maailmanpankki Afganistanissa (ARTF, Afghanistan Reconstruction Trust Fund). Usein myös kahdenvälisessä ohjelmamuotoisessa toiminnassa Suomen apu kanavoidaan esimerkiksi maassa toimivan YK:n järjestön kautta (niin sanottu multi-bi tuki).





Etelä-Myanmarissa sijaitsevan Too Chaung Layn kyläkoulussa on vain yksi luokkahuone. Nuorimmat saavat opetusta yhdessä päässä huonetta, vanhemmat oppilaat toisessa. Kuva: Hanna Öunap / UM

- Suomi osallistuu ja vaikuttaa omien resurssiensa rajoissa kumppanimaassa esimerkiksi **rahastojen johtokuntien, koordinaatorakenteiden tai muiden sellaisten toimintaan** ja ajaa niiden kautta itselleen tärkeitä asioita, kuten naisten osallistumista rauhan- ja valtionrakennukseen.

Suomen kahdenvälinen tuki on rajallista ja huomattava määrä Suomen avusta hauraiisiin valtioihin kanavoituukin monenkeskisiin järjestöihin annettavan yleisrahoituksen kautta. YK on monenkeskisen järjestelmän kivijalka ja sillä on tärkeä rooli ihmisoikeuksien ja rauhan sekä vakauden edistämisessä maailmanlaajuisesti. Suomi kanavoi huomattavan osan monenkeskisestä kehitysavustaan YK:n ja sen ohjelmien ja rahastojen, kuten UNDP:n, UNFPAn, Unicefin ja UN Womenin, kautta. Erityisesti UNDP ja Unicef ovat laajan maaverkostonsa kautta keskeinen toimija hauraissa valtioissa. YK:n ja sen järjestöjen lisäksi Suomi antaa yleisrahoitusta huomattavasti mm. kehitysrahoituslaitoksiin (kuten Maailmanpankki sekä Afrikan ja Aasian kehityspankit) sekä Euroopan komissiolle.



PALESTIINALAISALUEET • KUVA: LAURA RANTANEN

Länsirantaa halkoo Israelin rakentama turva-aita. Väljemmin asutuilla alueilla betonimuuri muuttuu kaksinkertaiseksi metalliaidaksi, jonka keskellä kulkee vartiotie. Kuva: Laura Rantanen / UM

- Suomi vaikuttaa omalta osaltaan siihen, että näiden monenkeskisten toimijoiden strategioissa ja käytännön työssä **pyritään huomioimaan hauraiden valtioiden erityispiirteet ja kansainväliset periaatteet sekä noudattamaan kontekstista riippuen New Dealin mukaista viitekehystä**. Suomelle on tärkeää, että **myös monenkeskisten järjestöjen toiminta vahvistaa kumppanimaan omia rakenteita ja toimintakykyä sekä kunnioittaa sen omistajuutta**.

Suomi kanavoi apuaan hauraisiin valtioihin myös suomalaisten tai kansainvälisten kansalaisjärjestöjen kautta. Hauraan valtion hallinnon ongelmista ja heikosta toimintakyvystä johtuen kansalaisjärjestöt huolehtivat usein maan kansalaisten perustarpeista ja Suomi tukee heidän työtään tässä. Suomi kuitenkin korostaa tällaisen avun väliaikaista luonnetta. Tukea suunnataan kansalaisjärjestöille myös paikallisen kansa-

laisyhteiskunnan toimijoiden keskinäisen sekä sen ja hallinnon välisen vuoropuhelun ja sovittelun toteuttamiseen tärkeänä osana rauhan- ja valtionrakennusta. Korostamalla paikallisen kansalaisyhteiskunnan ja erityisesti marginalisoitujen ryhmien osallistumista, Suomi tuo lisäarvoa avunantajayhteisön yhteistyöhön.

### Lisäksi,

- Suomi tiedostaa, että hauraissa valtioissa **mitattavia tuloksia saavutetaan hitaasti** ja kestävien tulosten saavuttaminen vaatii **pitkäjänteistä sitoutumista**.
- Suomi pyrkii **vahvistamaan avun läpinäkyvyyttä ja ennustettavuutta**. Avun raportointiin kiinnitetään huomiota. Tuen ennustettavuus on mukana myös New Dealin ja Accran (Accra Agenda for Action) viitekehyksessä ja se tarkoittaa, että avunantajat ilmaisevat etukäteen arvion seuraavan 3-5 vuoden tuesta hauraaseen valtioon. Tämä mahdollistaa rauhan- ja valtionrakennuksen **pitkäkestoisen suunnittelun**.
- Suomi kiinnittää huomiota kehitysyhteistyön **rahoituksen joustavuuteen käytävissä olevien määrärahojen puitteissa**. Tilanteen niin vaatiessa, voidaan käyttää **nopeutettua ja joustavaa menettelyä**, jotta voidaan vastata sellaisiin tilanteisiin, joita avun pitkäkestoisessa suunnittelussa ei voida välttämättä ottaa ennakoivasti huomioon.

Tällaisia nopeaa reagointia vaativia tilanteita voivat olla esimerkiksi vakauden palauttaminen odottamattomien tilanteiden, kriisien tai konfliktien jälkeen tai kehitysmässä olevien kriisien tai konfliktien estäminen, jotta luodaan suotuisat olosuhteet maan kestäväälle kehitykselle ja rauhan- ja valtionrakennukselle (esim. paikallisten toimijoiden ja yhteisöjen oman kyvyn kasvattaminen riitojen rauhanomaiseen ratkaisemiseen, tuki konfliktin jälkeen väliaikaishallitukselle ja demokraattisille instituutioille, vaalituki, tuki sovinto- ja totuuskomissioille, tuki rauhansopimusten toimeenpanolle, kansalaisyhteiskunnan voimaannuttaminen sekä tuki riippumattomalle medialle tai aseistariisuntaan ja pienaseiden aiheuttamien epävakauksien vähentämiseen liittyvät toimet). Tällainen tuki on aina ODA-kelpoista julkista kehitysapua, joka noudattaa OECD:n kehitysapukomitean määräyksiä. Myös rauhanvälityksen rahoitus on suurelta osin ODA-kelpoista toimintaa. Rauhanvälityksen ei-ODA-kelpoiseen toimintaan on varattu erillinen rauhanvälityksen määräraha. Myös Suomen monenkeskisiin järjestöihin annettava yleistuki mahdollistaa joustavuuden.

Lisäksi huomiota kiinnitetään siihen, ettei humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön väliin jää tyhjiötä, vaan että humanitaarisen avun mandaatin loppuessa pitkäkestoisempi kehitysyhteistyö ja rauhan- ja valtionrakennus ovat valmiina jatkamaan toimintaa kestävän rauhan vahvistamiseksi. Etenkin YK-järjestöillä on tärkeä rooli tässä työssä. Tällaisia nopeita elvyttämisen- ja jälleenrakennustoimia voivat olla muuan muassa infrastruktuurin vahvistaminen sekä palveluiden palauttaminen.



# LIITTEET:

## LIITE 1

**Tiivistelmä hyvän toiminnan periaatteista hauraisiin valtioihin ja tilanteisiin** (ks. OECD 2007: Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations)

### 1. Konteksti toiminnan lähtökohtana

Tärkeää on ymmärtää jokainen konteksti sen omista lähtökohdista käsin sekä kehittää ja sopia kumppanimaan ja avunantajien kesken yhteinen ymmärrys siitä, mikä on kussakin kontekstissa vaadittava strateginen suunnitelma ja toiminnan prioriteetit. On myös huomioitava rajoitukset kumppanimaan toimintakyvyn, osaamisen, poliittisen tahdon ja legitimitietin suhteen. Kansainvälisten toimijoiden tulisi jakaa ja järjestää apuinstrumenttinsa kontekstin mukaan.

### 2. 'Do no harm'

Kansainvälinen toiminta voi epähuomiossa vahvistaa esimerkiksi sosiaalisia eroja tai pahentaa korruptiota ja hyväksikäyttöä, jos se ei pohjautu vahvaan konflikti- ja hallinnon analyysiin ja jos suunnittelussa ei ole otettu huomioon sopivia suojakeinoja. On tärkeää, että avunantajat käyttävät yhteensopivia menetelmiä, kun esimerkiksi päätetään aloittaa, lopettaa tai jatkaa apua kumppanimaassa.

### 3. Ensisijaisena toiminnan tavoitteena tulee olla valtionrakentaminen

Valtiot ovat hauraita, kun niiden rakenteista puuttuu poliittista tahtoa ja/tai osaamista ylläpitää perustavia valtion toimintoja (kuten köyhyyden vähentäminen, kehitys, ihmisten turvallisuuden tai ihmisoikeuksien suojeleminen). Kansainvälisten toimijoiden huomion tulee hauraisissa valtioissa olla valtion ja yhteiskunnan suhteiden rakentamisessa erityisesti kahdella alueella: (1) valtion uskottavuuden ja vastuuvollisuuden tukemisessa esimerkiksi demokraattisen hallinnon, ihmisoikeuksien, kansalaisyhteiskunnan osallistumisen ja rauhanrakentamisen tukemisen kautta ja (2) valtion toimintakyvyn vahvistamisessa, jotta se voi täyttää päätehtävänsä, joka vaikuttaa suoraan köyhyyden vähentämiseen. Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi turvallisuudesta ja oikeudesta huolehtiminen, verojen kerääminen, peruspalveluiden tuottaminen ja työllisyyden kasvattaminen. Tämä lisää kansalaisten luottamusta valtioon. Kansalaisyhteiskunnalla on avainrooli sekä vaatia hyvää hallintoa että palveluiden tasapuolista jakautumista.

#### **4. Ehkäisevän toiminnan priorisoiminen**

Toiminta tänään voi vähentää haurautta ja tulevaisuuden konfliktien mahdollisuutta sekä edistää pitkäaikaista globaalia kehitystä ja turvallisuutta. Kansainvälisten toimijoiden on oltava valmiita tekemään nopeita päätöksiä siellä, missä konfliktien ja epävakauden riskit ovat suurimmat. Konfliktien ennaltaehkäisyyn sisältyy myös riskianalyysien jakaminen, kevyiden hätäratkaisujen välttäminen ja konfliktien pohjimmaisten syiden esiintuominen, kotoperäisten voimavarojen, erityisesti naisten, vahvistaminen konfliktinehkäisyssä, alueellisten järjestöjen rauhanrakennuskyvyn vahvistaminen sekä yhteistyön lisääminen.

#### **5. Poliittisten-, turvallisuus- ja kehitystavoitteiden välisten linkkien huomioiminen**

Hauraiden valtioiden ongelmat ovat monitahoisia. Poliitiikka-, turvallisuus-, talous- ja sosiaalikäytännöt linkittyvät kaikki toisiinsa. Erityisesti lyhyen aikavälin tavoitteiden välillä saattaa olla jännitteitä ja ristiriitoja ja tämä on otettava huomioon, kun neuvotellaan toiminnan strategiasta ja prioriteeteista. Tarvitaan kokonaisvaltaista lähestymistä sekä kansainvälisten toimijoiden yhteistä näkemystä edistyksen mittareista. Myös avunantajamaissa on huomioitava niin sanottu ”*whole of government*” -lähestymistapa ja ottaa mukaan myös turvallisuudesta, politiikasta ja taloudesta vastaavat viranomaistahot. Tällaisen kokonaisvaltaisuuden tulisi tavoitella johdonmukaisuutta sekä yhteisiä strategioita silloin, kun mahdollista. Humanitaarisen avun neutraalisuus on kuitenkin säilytettävä. Myös kumppanimaissa tulee vahvistaa johdonmukaisuutta eri ministeriöiden välillä.

#### **6. Syrjimättömyyden korostaminen tasapainoisen ja osallistavan yhteiskunnan perustana**

Syrjintä liitetään haurauteen ja konflikteihin ja se voi johtaa palveluiden tuottamisen epäonnistumiseen. Hauraissa valtioissa tapahtuvan kansainvälisen toiminnan tulisi jatkuvasti edistää tasa-arvoa, syrjimättömyyttä, osallistumista ja ihmisoikeuksia. Toimenpiteet, joilla varmistetaan naisten, nuorten, vähemmistöjen ja muiden poissuljettujen ryhmien ääni ja osallistuminen tulee sisällyttää valtionrakentamiseen ja palveluiden tuottamiseen alusta alkaen.

#### **7. Paikallisiin prioriteetteihin keskittyminen eri tavalla eri kontekstissa**

Kun kumppanimaan hallitus on poliittisesti sitoutunut edistämään maansa kehitystä, mutta heiltä puuttuu kyky siihen, kansainvälisten toimijoiden tulisi kohdistaa apunsa hallituksen omiin rakenteisiin ja strategioihin. Toimintakyvyn ollessa heikko, kannustetaan vaihtoehtoisten instrumenttien käyttöön, kuten yhteisiin rahoituspooleihin. Tällaisten instrumenttien kautta voidaan jakaa yhteiset prioriteetit sekä vastuu toimeenpanosta kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden välillä. Kun tällainen avun kohdistaminen ei ole mahdollista erityisesti heikon hallinnon tai väkivaltaisen konfliktin vuoksi, kansainvälisten toimijoiden tulisi konsultoida mahdollisimman monia kan-

sallisia tahoja ja etsiä mahdollisuuksia edes osittaiseen avun kohdistamiseen sektori- tai aluekohtaisesti.

## 8. Koordinaatio

Aina kun mahdollista, on tärkeä toimia yhdessä: tehdä yhteisiä analyyskejä ja arvioita, jakaa strategioita sekä koordinoida poliittista toimintaa. Voidaan esimerkiksi perustaa avunantajien yhteisiä toimistoja, sopia työnjaosta ja yhteistyöjärjestelyistä, hyödyntää monenvälisiä rahoituspooleja tai tehdä yhteistä raportointia. Yhteistyötä tulisi myös vahvistaa paikallisen hallinnon sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa.

## 9. Toimi nopeasti, mutta sitoudu pitkäksi ajaksi

Avun hauraisiin valtioihin tulee olla tarpeeksi joustavaa, jotta voidaan hyödyntää esiin nousevia mahdollisuuksia sekä vastata muuttuviin tilanteisiin kentällä nopeasti. Kuitenkin samanaikaisesti kansainvälisen sitoutumisen tulee hauraisissa valtioissa olla pitkäkestoisempaa kuin muissa matalan tulotason kehitysmaissa. Avunantajien tulee myös parantaa avun ennakoitavuutta hauraisissa valtioissa sekä varmistaa toistensa konsultaatio ja koordinaatio ennen suuria apuohjelmien muutoksia.

## 10. Vältä ”apu-orpojen” syntymistä

Kansainvälisten toimijoiden tulee kiinnittää huomiota niin sanottuihin apuorpoihin, eli maihin joissa ei ole merkittäviä esteitä toimimiselle, mutta joissa vain muutama avunantaja toimii ja apu on kokonaisuudessaan vähäistä. Tämä pätee myös hyljeksittyihin alueisiin, sektoreihin tai ryhmiin valtion sisällä.

# LIITE 2

**Konfliktianalyysin työkalu** (Lähde: 2004, APFO, CECORE, CHA, FEWER, International Alert, Saferworld)

Konfliktianalyysi keskittyy tarkastelemaan konfliktin (a) profiilia, (b) syitä, (c) toimijoita ja (d) dynamiikkaa, jotka ovat analyysin pääelementit. Konfliktianalyysi auttaa toimijoita ymmärtämään paremmin kontekstia ja heidän rooliaan siinä. Sen avulla voidaan myös oppia epäonnistumisista ja onnistumisista. Konfliktianalyysia tehdään kaikilla tasoilla (paikallinen, alueellinen, kansallinen) ja niiden välisistä yhteyksistä. Ruohonjuuritason dynamiikka voi erota paljon kansallisista. Kaikki nämä eri tasot vaikuttavat toisiinsa. Konfliktit ovat kompleksisia ja räjähdysherkkiä; vaatimuksena onkin tehdä ”tarpeeksi hyvä” konfliktianalyysi samalla tiedostaen se, että analyysi ei koskaan voi olla kaiken kattava eikä tarjota absoluuttista varmuutta tilanteesta. Seuraavassa on lisätty avainkysymyksiä kustakin konfliktianalyysin pääelementistä:



a) **Profiili:** Toimintakontekstin luonnehdinta

**Mikä on poliittinen, taloudellinen ja sosio-kulttuurinen konteksti** (esim. maantiede; väestörakenne; lähihistoria; poliittinen, yhteiskunnallinen ja taloudellinen rakenne; ympäristö; geostrateginen asema)?

**Mitä ovat ajankohtaiset poliittiset, taloudelliset, ekologiset and sosiaaliset asiat** (esim. vaalit, tulevat reformit, infrastruktuuri, epäluottamus, pakolaisten tilanne ja mahdollisuus paluuseen, sotilas- ja siviilikuolemat, aseellisten joukkojen läsnäolo, miinat, HIV/AIDS)?

**Mitä erityisiä konfliktille herkkiä tai konfliktista kärsiviä alueita on olemassa tässä kontekstissa** (esim. tietyt vaikutusvaltaisten ihmisten valtapiirit, luonnonvarojen raja-alueet, tärkeisiin infrastruktuureihin liittyvät alueet, yhteiskunnallisesti marginalisoidut tai ulkopuolelle jätetyt)?

**Konfliktihistoria** (esim. kriittiset tapahtumat, rauhanvälitysyriytykset, ulkopuolinen välintulo)?

b) **Syyt:** Konfliktin syyt sekä mahdolliset rauhaan positiivisesti vaikuttavat seikat. Syyt voivat olla rakenteellisia (perimmäiset syyt, jotka ovat syvällä yhteiskunnassa), edistäviä (tekijät, jotka edistävät väkivaltaista konfliktia ja jotka ovat usein oireita suuremmista ongelmista) tai laukaisijoita (erillinen tapahtuma, toiminta tai niiden ennakointi).

**Mitä ovat konfliktin rakenteelliset tekijät** (esim. huono hallinto, rajoittunut poliittinen osallistuminen, ei tasapuolisia taloudellisia ja sosiaalisia mahdollisuuksia, epäoikeudenmukainen luonnonvarojen jakautuminen)?

**Mitä muita asioita voi ajatella konfliktia edistävinä** (esim. kontrolloimaton turvallisuussektori, pienaseiden leviäminen, ihmisoikeusloukkaukset, epävakaa naapurivaltiot, diasporan rooli)?

**Mitä tekijät voivat laukaista konfliktin (uudelleen) tai lisätä väkivaltaa** (esim. vaalit, merkittävän johtajan murha, kuivuus, yllättävä taloudellinen romahdus ja työttömyyden kasvu, sotilasvallankaappaus, tulva, pääomapako, hintojen nousu)?

**Mitä uudet tekijät voivat pitkittää konfliktidynamiikkaa** (esim. konfliktin osapuolten radikalisoituminen, puolisoitilallisten joukkojen syntyminen, poliittisen- ja sotatalouden kehittyminen, ihmisoikeusloukkauksien lisääntyminen, aseiden saatavuus, pelon kulttuurin kehittyminen)?

**Mitä tekijät voivat vaikuttaa positiivisesti rauhaan** (esim. keskusteluyhteyden avaaminen taistelevien joukkojen välillä, reformit, aseistariisuntaprosessi, DDR, kansalaisyhteiskunnan sitoutuminen rauhaan, syrjintää vastustavat toimintatavat)?

**c) Toimijat:** Kaikki ne, jotka ovat mukana konfliktissa tai joihin konflikti vaikuttaa. Tähän kuuluvat yksilöt, ryhmät sekä instituutiot.

**Keitä ovat merkittävät toimijat** (esim. kansallinen hallitus, turvallisuussektori, paikalliset johtajat sekä aseelliset ryhmittymät, taistelevat osapuolet, yksityissektori, avunantajajärjestöt ja suurlähetystöt, monenkeskiset organisaatiot, alueelliset organisaatiot, uskonnolliset tai poliittiset verkostot, itsenäiset rauhanvälittäjät, kansalaisyhteiskunta, kauppaunionit, poliittiset puolueet, naapurivaltiot, perinteiset auktoriteetit, diaspora-ryhmät, pakolaiset, lapset, naiset, miehet)?

**Mitä ovat heidän pääasialliset kiinnostuksen kohteensa** (esim. uskonnolliset arvot, poliittiset ideologiat, viljely- tai laidunmaan tarve, poliittisen osallistumisen tarve, taloudelliset resurssit, pääsy tiedon piiriin, poliittiset siteet, globaalit verkostot)?

**Millaisia institutionaalisia voimavaroja on olemassa rauhaan** (esim. kansalaisyhteiskunta, epäviralliset lähestymistavat konfliktinratkaisuun, poliittiset instituutiot, oikeuslaitos, alueelliset toimijat, multilateraalit toimijat)?

**Ketkä toimijat voidaan määritellä ”spoilereiksi” ja miksi** (esim. ryhmät, jotka hyötyvät sotataloudesta, salakuljettajat ja muut järjestäytyneet rikollisryhmät)?

**d) Dynamiikka:** Konfliktin profiilin, syiden ja toimijoiden vuorovaikutuksen tulos Konfliktidynamiikan ymmärtäminen auttaa tunnistamaan toimintamahdollisuuksia, arvioimaan kehityskulkuja ja miettimään parasta mahdollista reagointia kussakin tilanteessa.

**Mitä ovat tämänhetkiset konfliktitrendit** (esim. kiihtyminen vai hidastuminen, tärkeät muutokset viitekehyksen ehdoissa)?

**Millaisia mahdollisuuksia on syntymässä** (esim. positiiviset edistysaskeleet, mitkä tekijät tukevat näitä edistysaskeleita, miten niitä voidaan vahvistaa)?

**Millaisia tulevaisuudennäkymiä voidaan kehittää konfliktianalyysistä** (pahimmas-  
ta parhaimpaan)?

# LIITE 3

## OECD: Opetukset riskeistä hauraissa valtioissa

### 1. Löydä tasapaino riskien ja mahdollisuuksien välillä

- Avunantajien tulee muuttaa suhtautumistaan riskeihin ja sallia suurempaa joustavuutta avun toimeenpanoon hauraissa valtioissa. Tulee siirtyä riskien välttämisestä riskien parempaan hallintaan.
- Hauraat valtiot vaativat kontekstista riippuen erilaisen riskien hallinnan viitekehyksen.
- Tällä hetkellä avunantajat keskittyvät eniten institutionaalisiin riskeihin, erityisesti omaisuuteen kohdistuviin riskeihin. Kuitenkin tämänhetkiset raportointivaatimukset ovat liian raskaita ja huonosti muokattavissa hauraisiin ja siirtymäkauden konteksteihin.
- Tulisi suosia avunantajien yhteisiä konflikti-, konteksti- ja riskianalyysyjä. Tämä tukisi myös harmonisoitujen lähestymistapojen vahvistumista.

### 2. Mukauta korruption kontrolloimiseen liittyvät toimenpiteet

- Monilla avunantajilla on nollatoleranssi korruptioon, kuitenkin hauraissa valtioissa työskentely tuo auttamatta mukanaan suuren korruptio- ja väärinkäytösriskin.
- Suurempia riskiä tulee sietää, kuitenkin samalla keskittyen parempiin korruption vähentämiseen keskittyviin toimenpiteisiin, ohjelmien monitorointiin sekä väärinkäytösten tutkimiseen ja niistä rankaisemiseen.
- Avunantajien tulisi sopia kontekstikohtaisesti yhteisistä kannoista omaisuusriskeihin.

### 3. Sovi realistisista prioriteeteista

- Toiminnan priorisointi on erittäin tärkeää hauraissa- ja siirtymäkauden valtioissa. Prioriteetit tulisi perustua kansainvälisesti sovittuihin tavoitteisiin ja kumppanimaan johdolla tehtyyn yhteiseen visioon.

#### 4. Etsi parhaita siirtymäkauden rahoitustapoja

- Sekoita erilaisia avustusmuotoja, jotka kohdistetaan yhdessä sovittuihin prioriteetteihin
- Riskien hallinta on otettava huomioon kaikissa näissä eri avustusmuodoissa, mutta avunantajien tulisi miettiä yhdessä myös suurempia mahdollisuuksia koordinaatioon ja harmonisointiin, instituutioiden kehittämiseen, nopeuteen ja joustavuuteen.
- Kumppanimaan omien rakenteiden käyttö vahvistaa sen uskottavuutta, hallinnon toimintakykyä ja omistajuutta, edellyttäen, että riittävä valvonta on olemassa.
- Avunantajien yhteiset rahoituspoolit ja rahastot ovat käytännöllinen mekanismi hauraissa valtioissa. Ne tarjoavat mahdollisuuden riskien jakamiseen sekä valvontaan. On hyvä, jos rahoituspoolit ovat linjassa kumppanimaan hallinnon omien strategioiden kanssa.
- Sellaiset avustusmuodot, jotka tuntuvat riskien suhteen turvallisemmilta, voivat aiheuttaa muita riskejä. Niiden avulla ei esimerkiksi yleensä pystytä kasvattamaan toimintakykyä, jota vaaditaan instituutioiden kehittämiseen.

## LIITE 4

### Käsitteitä

#### *Valtionrakennus*

Valtionrakennus on sisäinen prosessi, jolla vahvistetaan valtion toimintakykyä, instituutioita ja uskottavuutta - tehdään siitä vahvempi ja tehokkaampi toimija. Kehitysyhteistyön näkökulmasta tässä prosessissa tärkeää on erityisesti valtion ja yhteiskunnan välinen suhde. Tällainen positiivinen valtionrakennusprosessi vaatii vastavuoroisuutta: valtio jakaa palveluita, turvallisuutta, oikeutta, taloudellisia toimintamahdollisuuksia; ihmiset sekä eri poliittiset ryhmät puolestaan suhtautuvat rakentavasti valtioon ja hyväksyvät sen roolin poliittista valtaa harjoittavana tahona. Osallistuminen poliittisiin prosesseihin, joissa neuvotellaan valtion ja yhteiskunnan suhteista on tärkeää. Valtiolta odotetaan myös ihmisoikeuksien - sosiaalisten, poliittisten ja taloudellisten - kunnioittamista ja sitä, että hallinto on vastuuvollinen kansalaisille ja toimii läpinäkyvästi. Ihmiset puolestaan maksavat valtiolle veroja, hyväksyvät valtiolle kuuluvan voiman käytön monopolin sekä lait, jotka rajoittavat yksilön vapautta.

#### *Rauhanrakennus*

Rauhanrakennuksen tavoitteena on lujittaa rauhaa, auttaa ihmisiä selviämään väkivallasta sekä ehkäistä ja vähentää väkivaltaa niin, että valtiossa ei enää tulevaisuudes-

sa syntyisi konflikteja, vaan seuraisi siirtymä pysyvään rauhaan. Rauhanrakennus on toimintaa, jonka avulla identifioidaan ja tuetaan niitä rakenteita, jotka vahvistavat ja vakiinnuttavat rauhaa. Nykyään rauhanrakennuksesta on tullut yläkäsite ja alle voidaan määritellä muun muassa sosiaalinen ja taloudellinen kehitys, hyvä hallinto, oikeus- ja turvallisuussektorin reformi sekä sovittelu ja totuuskomissiot. Rauhanrakennukselle ominaista on prosessin pitkäaikaisuus, suuri toimijakenttä ja toimijoiden keskinäinen riippuvuussuhde, prosessin moniulotteisuus sekä keskittyminen rauhan lujittamiseen. Tehokas rauhanrakentaminen on ankkuroitu perusteelliseen konfliktianalyyysiin sekä sisältää selkeän strategian siitä, miten vaikutetaan konfliktiin ajaviin ja rauhaa edesauttaviin tekijöihin.

### ***Konfliktinehkäisy***

Konfliktinehkäisyllä viitataan toimintoihin, joiden päämääränä on ennakoida tai torjua konfliktin syntyminen. Konfliktinehkäisyyn voidaan liittää kaikki rakenteelliset tai välittävät keinot, joiden avulla ehkäistään valtioiden sisäisten tai välisten jännitteiden tai riitojen kiihtymistä väkivaltaisiksi tai aseellisiksi konflikteiksi. Konfliktinehkäisyllä voidaan tarkoittaa myös toimenpiteitä, joilla tähdätään paikallisten yhteisöjen kykyyn kasvattaa omaa konfliktinratkaisukykyään, jotta negatiiviset jännitteet voidaan ratkaista rauhanomaisesti paikallisesti sekä asteittain vähentää niitä ongelmia, jotka aiheuttavat näitä jännitteitä ja riitoja. Konfliktinehkäisy voidaan jakaa kahteen kategoriaan: (1) suora ehkäisy, joka on lyhytaikaista ja kohdistuu uhkaavaan mahdollisen konfliktin kiihtymiseen - tässä ulkopuolisella välittäjällä on rooli, tai (2) rakenteelliseen ehkäisyyn, jolla tähdätään pidemmän aikavälin toimenpiteisiin - huomio on perimmäisissä, konfliktin taustalla olevissa syissä, joilla on mahdollista kiihdyttää jännitteitä (esim. eriarvoisuus, työttömyys, elinkeinojen tai peruspalveluiden puute).

### ***Rauhanvälitys***

Suurimmassa osassa rauhanvälityksen määritelmistä on mukana ajatus rauhan ylläpidosta, rauhan saavuttamisesta tai konfliktin estämisestä. Kaikissa niissä on mukana ajatus konfliktin keskeyttämisestä. Erityyppisten rauhanvälitystapojen lisäksi käsite kattaa myös välitystoiminnan konfliktisyklin eri vaiheissa konfliktien ennaltaehkäisyä rauhanrakentamiseen. Se sisältää myös muut kuin normaalit konfliktitilanteet, joissa rauhanvälitystä voidaan tarvita, esimerkiksi yhä enemmän välitystoimintaa tarvitaan muun muassa luonnonvarojen hallintaan liittyvissä kiistoissa.

### ***Kokonaisvaltainen lähestymistapa***

Kokonaisvaltainen lähestymistapa on hyvä toiminnan lähtökohta kaikessa hauraisiin valtioihin liittyvässä toiminnassa. Kokonaisvaltaisuutta voidaan lähestyä eri lähtökohdista. Sillä voidaan viitata siihen, että hauraan valtion tarpeet tunnistetaan kokonaisvaltaisesti kaikki politiikkalohkot - turvallisuus, diplomatia, kehityspolitiikka - huomioiden, sekä läpileikkaavien teemojen, kuten sukupuolten välisen tasa-arvon, eriarvoisuuden vähentämisen, ihmisoikeusperustaisuuden tai ilmastokestävyyden, huomioimiseen kaikessa toiminnassa. On myös olemassa erilaisia ”kokonaisvaltaisuuden tasoja”: toimijat Suomen sisällä - humanitaarinen apu, sotilaallinen- ja siviilikriisinhallinta, kehitysyhteistyö, diplomatia - osallistujat laajemmassa kansainvälisessä kontekstissa (muut avunantajamaat, EU, YK, NATO, AU ym.) sekä kumppanimaan toimijat -



viranomaiset ja kansalaisyhteiskunta. Näiden kaikkien toimijoiden kanssa eri tasoilla tulisi toimintaa koordinoita ja tukea toiminnan yhteisvaikutusta parhaalla mahdollisella tavalla kuitenkin huomioiden humanitaarisen avun neutraalisuus, riippumattomuus ja itsenäisyys.

### ***Sotilaallinen- ja siviilikriisinhallinta***

Sotilaallisin keinoin tapahtuva kriisinhallinta tähtää ensisijaisesti vakauden ja turvallisuuden palauttamiseen ja/tai säilyttämiseen kriisialueella. Sotilaallisella kriisinhallinnalla luodaan ennen kaikkea edellytyksiä yhteiskunnan muiden toimintojen käynnistämiseksi. Siviilikriisinhallinnalla tuetaan asiantuntija-avun ja muin keinoin kriisialueiden kehitystä kohti demokratiaa, oikeusvaltioperiaatteiden ja ihmisoikeuksien edistämistä ja kunnioitusta, hyvää hallintoa sekä toimivaa kansalaisyhteiskuntaa esimerkiksi tukemalla valtion oikeus-, poliisi- ja rajatoimintojen kehittämistä. Kriisinhallintaa kehitetään kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti, ja monissa kriisinhallintaoperaatioissa yhdistetään nykyisin sekä sotilaallisia että siviilitoimintoja. YK:ssa kriisinhallinnalla viitataan rauhanturvaamiseen, jota kehitetään kokonaisvaltaisesti yhdistäen sotilaallista toimintaa, poliisitoimintaa ja laajaa siviilitoimintaa.

### ***Yhteisölähtöinen kehitys***

Yhteisölähtöisen kehityksen lähtökohtana ovat yhteisöt ja ryhmät, joiden elämää ja toimeentuloa halutaan parantaa. Yhteisöt muodostuvat aktiivisista ihmisistä, jotka itse ja yhdessä pystyvät määrittelemään sosiaaliset, yhteiskunnalliset ja taloudelliset tarpeensa. Yhteisöt ovat itse aktiivisesti suunnittelemassa ja toteuttamassa hankkeita ja ohjelmia, ja ottavat vastuun niiden seurannasta ja valvonnasta. Yhteisölähtöisessä kehitysyhteistyössä korostuvat demokraattinen omistajuus ja luottamus. Erityisesti yhteisölähtöisyydestä hyötyvät köyhät, syrjityt ja haavoittuvat ryhmät.

### ***Varhainen toipuminen ja jälleenrakennus (Early Recovery and Reconstruction)***

Varhaisella toipumisella tarkoitetaan kriisin tai konfliktin jälkeisiä välittömiä toimia, joiden avulla siirrytään jälleenrakennusvaiheeseen. Kansainvälisessä apuarkkitehtuurissa varhainen toipuminen kuuluu humanitaariseen apuun, ja jälleenrakennuksella tarkoitetaan pitemmän aikavälin kehitystoimia. Rahoituksen kannalta varhaisen toipumisen vaihe on usein kriittinen, jossa hauraat instituutiot tarvitsevat tukea ja asiantuntemusta varsinaisen jälleenrakennusvaiheen käynnistämiseksi.

*Humanitaarisen avun, jälleenrakennuksen ja kehityksen eri vaiheiden mielekäs ja toisiaan tukeva yhteen niveltäminen (LRRD, Linking Relief, Recovery and Development)*

LRRD-käsitteellä tarkoitetaan toimia, joilla humanitaarinen apu, jälleenrakennus ja pitemmän aikavälin kehitysyhteistyö nivelletään kriisin jälkeisessä siirtymävaiheessa yhteen niin, että kriisin toistuminen vältetään parhaalla mahdollisella tavalla ja saadaan aikaan kehityksen kannalta kestäviä investointeja. Haasteena LRRD:n toimeenpanossa on edelleen se, että työnjako eri toimijoiden kesken ei aina ole selvä ja humanitaarinen apu ja kehitysyhteistyö toimivat eri periaatteilla ja usein toisistaan poikkeavan apuarkkitehtuurin puitteissa. LRRD:n toimeenpanossa on tärkeää ymmärtää, että kyseessä ei välttämättä ole lineaarinen apujatkumo, vaan konfliktien jälkeisissä siirtymätilanteissa eri apuinstrumentit ovat usein yhtä aikaa käytössä. Esimerkiksi humanitaarisen avun tarve ei välttämättä lopu kriisin loputtua, vaan saattaa jatkua jälleenrakennus- ja kehitysvaiheissa.

KEHITYSVIESTINNÄN YKSIKKÖ  
PL 456, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 351 380  
Vaihde 0295 350 000  
[formin.finland.fi/kehityspolitiikka](http://formin.finland.fi/kehityspolitiikka)  
[keoinfo@formin.fi](mailto:keoinfo@formin.fi)



ULKOASIAINMINISTERIÖ  
UTRIKESMINISTERIET