

# Siirtolaiset mukaan kehitysyhteistyöhön



Helka Repo

*Siirtolaiset ovat monella tapaa mukana lähtömaidensa rauhanrakennus- ja kehitysyhteistyössä. Virallisen politiikan tasolla diasporien eli maahanmuuttajayhteisöjen hyödyntäminen kehityksessä on kuitenkin vielä alkutekijöissä. Tuore käsikirja siirtolaisten mukaan ottamisesta tarjoaa käytännön esimerkkien kautta työkaluja niin järjestöille kuin päättäjillekin.*

”Siirtolaiset osallistuvat jo nyt paljon rauhanrakennus- ja kehitysyhteistyöhön, joten ei ole sinällään kyse siitä, halutaanko niitä ottaa mukaan vai ei”, muistuttaa tutkija Cindy Horst (Peace Research Institute Oslo). Horst oli yhdessä tutkijakollegoidensa Giulia Sinattin (African Diaspora Policy Center) ja Päivi Pirkkalaisen (Jyväskylän Yliopisto) kanssa Helsingin yliopistolla esittelemässä 28.2.2011 juuri Suomessa julkaistua käsikirjaa siirtolaisten osallistumisesta rauhanrakennukseen ja kehitysyhteistyöhön.

Tutkijoiden mukaan käsikirjalla halutaan auttaa erityisesti kehityskysymysten parissa työskenteleviä järjestöjä ja päättäjiä ottamaan diasporat osaksi kehityspolitiikan käytäntöä. Käsikirjan mukaan siirtolaisten osallistumista tukevat toimet lähtevät usein oletuksesta, että diaspora ei tavallisesti osallistu kehitykseen. Siirtolaiset nähdään ennemminkin työkaluina tai resursseina kuin aitoina kumppaneina.

”Jos siirtolainen esimerkiksi lähettää rahaa serkulleen, jotta tämä voi käydä koulua, hän on toteuttamassa [YK:n] vuosituhtavaroitteita”, muistuttaa Horst. ”Me emme suhtaudu siihen kehityksenä, mutta se on sitä. Viralliset politiikkalinjaukset helpottavat ja luovat ihmisille mahdollisuuksia organisoitua ja päästä osallisiksi rahoitusmekanismeista”.

*Kirjoittaja on yhteiskuntatieteiden opiskelija Lapin yliopistosta. Hän valmistee tällä hetkellä sosiologian pro gradu -työtä siirtolaisuuden hallinnasta Euroopan unionin ja Afrikan välisessä kumppanuusohjelmassa. helka\_repo@hotmail.com.*

*Participation of Diasporas in Peacebuilding and Development. A Handbook for Practitioners and Policymakers* on kolmivuotisen, Euroopan komission rahoittaman DIASPEACE -hankkeen tuotos. Jyväskylän yliopiston koordinoimassa, eurooppalaisten ja afrikkalaisten instituutioiden kanssa yhteistyössä toteutetussa DIASPEACE -hankkeessa on pyritty tuottamaan tutkimusta diasporien roolista konflikti- ja rauhanrakennustilanteissa erityisesti Afrikan sarven alueella. Laajan kenttäaineiston pohjalta on kirjoitettu useita työpapereita ja akateemisia artikkeleita. Käsikirja ei tarjoa suoria toimintaohjeita, vaan pikemminkin jakaa tutkimustietoa ja kokemuksia diasporan osallistumisesta kehitykseen, tarjoten esimerkkejä Alankomaista, Italiasta, Norjasta, Saksasta ja Suomesta. Esimerkit perustuvat Euroopassa ja Afrikassa kerättyyn aineistoon hallitusten ja järjestöjen hankkeista, joissa diasporaa on pyritty ottamaan mukaan kehitysyhteistyöhön. Aineisto on kerätty pääosin haastatteluilta sekä osallistuvan havainnoinnin menetelmin.

Lähes kaikki siirtolaiset ovat ainakin jollain tapaa yhteydessä lähtömaihinsa, tavallisimmin lähettämällä rahaa lähtömaahan jääneille sukulaisille. Diasporien osallistumisessa kehitykseen on jo pidemmän aikaa kuitenkin nähty myös muita ulottuvuuksia. Tutkijoiden mukaan siirtolaisilla voi olla monia voimavaroja, kuten ainutlaatuaista tietoa ja suhteita lähtömaahansa, jotka voivat tuoda lisäarvoa työhön lähtömaiden kehitysalojen parantamiseksi.

Käsikirjan julkistamistilaisuudessa puhuneen Suomen Somalia-verkoston puheenjohtaja Abdirizak Mohamedin mukaan kaksi kulttuuria tuntevat diasporan jäsenet voivat toimia ennen kaikkea sillanrakentajina vanhan ja uuden kotimaansa välillä. Siirtolaisilla voi myös olla mahdollisuus päästä alueille, joihin ulkopuolisilla ei normaalisti ole pääsyä. Hyötyä voi olla myös erilaisesta näkökulmasta siihen, mitä kehitys on tai millaista kehitystä halutaan edistää.

Käsikirjan laatimiseen tutkijoita kannusti huomio siitä, että viranomaisilta ja kehitysyhteistyön parissa toimivilta puuttuu usein tietoa ja kokemuksia yhteistyöstä siirtolaisten kanssa. Tätä selittää ensinnäkin tiedon-, luottamuksen- ja ajanpuute eri toimijoiden välillä. ”Erilaiset lähestymistavat nähdään helposti yhteensopimattomuutena. Lisäksi koko kenttää leimaa politisoituminen. Tämän ei kuitenkaan tulisi lannistaa toimijoita”, Cindy Horst summaa.

## Euroopassa käytännöt vaihtelevat

Siirtolaisten mahdollisuudet osallistua viralliseen kehitysyhteistyöhön vaihtelevat Euroopan sisällä. Suomessa ollaan virallisen politiikan tasolla vasta alussa. ”Yksi selittävä tekijä selkeiden toimintamallien puuttumiselle voi löytyä suhteellisen lyhyestä siirtolaishistoriastamme”, sanoo Päivi Pirkkalainen.

Pirkkalainen on yksi neljästä suomalaistutkijasta, jotka ovat osallistuneet DIASPEACE -hankkeen toteutukseen. Pirkkalainen on myös kerännyt Suomen somalidiasporaa koskevan aineiston, joka koostuu yhteensä 50:stä teemahaastattelusta (35 Somalidiasporan jäsenen haastattelua; 5 eri ministeriöiden edustajan haastattelua ja 10 suomalaisten kehitysyhteistyöjärjestöjen edustajan haastattelua) sekä useiden aiheita koskevien seminaarien ja keskustelutilaisuuksien havainnoinnista.

Suomessa aktiivisimmat diasporajärjestöt ovat somalialaisten perustamia. Diasporajärjestöillä ongelmiana on usein rahoitus. Erillisiä rahoituskanavia ei ole, vaan diasporajärjestöt ovat samalla viivalla muiden kansalaisjärjestöjen kanssa. Rahoituksen saaminen edellyttääkin, että diasporajärjestöt ovat hyvin integroituneita suomalaiseen yhteiskuntaan ja järjestökenttään. Tämä on tarkoittanut käytännössä sitä, että toisinaan oman järjestön perustamisen sijaan hankkeita on pyritty kanavoimaan jo olemassa olevien järjestöjen kautta.

Norjassa diasporan rooli on alettu viime vuosina huomioimaan yhä enemmän myös virallisen politiikan tasolla. ”Toisaalta erityisesti pienemmät järjestöt tekevät paljon riippumatta korkeamman tason politiikasta”, kertoo Cindy Horst. Alankomaissa puolestaan poliittikkalinjaukset ovat ammentaneet lukuisista meneillään olevista kansalaisyhteiskuntatason aloitteista ja hankkeista. ”Siirtolaisuuden ja kehityksen välisiin

yhteyksiin liittyvä keskustelu on maassa jatkunut pitkään. Jo 1980-luvulla on erinäisten hankkeiden kautta kartoitettu sitä, miten siirtolaiset voivat hyödyttää lähtömaidensa kehitystä, mikä on luonut paljon urauurtavia käytäntöjä”, toteaa Giulia Sinatti.

## Siirtolaiset osa kansalaisyhteiskuntaa

Diasporista puhutaan usein yhtenäisinä ryhminä, mitä ne eivät välttämättä ole. Diasporan positiivisia vaikutuksia korostavat tahot pyrkivätkin yleensä allevaamaan toimintoihin liittyvää vapaaehtoisuutta eikä aktiivisuus lähtömaan asioihin ole itsestäänselvyys.

Giulia Sinattin mukaan näyttäisi olevan yhteys sen välillä, miten hyvin siirtolaisryhmät ovat integroituneet asettumismaihinsa, ja sen, miten aktiivisesti osallistutaan lähtömaan asioihin. ”Yhteys aktiivisen diasporaosallistumisen ja integraation välillä on tärkeä huomata”, toteaa Päivi Pirkkalainen. ”Esimerkiksi diasporajärjestöjen toimintakyvyn kasvu tarkoittaa käytännössä Suomen järjestötoiminnan ja byrokratian parempaa hallintaa. Resurssien saaminen järjestötoimintaan taas luo edelleen parempia mahdollisuuksia osallistua lähtömaan kehitykseen”.

Siirtolaisjärjestöt toimivat usein yhteistyössä muiden kansalaisjärjestöjen kanssa, joiden suhtautuminen diasporan tuomaan lisäarvoon kuitenkin vaihtelee. Pirkkalaisen mukaan erityisesti isojen ja pienten järjestöjen suhtautumisessa on eroja: ”Syytä selittää osittain järjestöjen rakentuminen ja toimintatavat. Isommat järjestöt toimivat pitkälti paikallisen kumppanijärjestön kanssa, joten ne eivät näe diasporan tuovan erityistä lisäarvoa toimintaansa”. Horstin mukaan sama näkyy Norjassa: ”Pienemmät järjestöt näkevät diasporan tuoman hyödyn, koska niillä ei välttämättä ole asiantuntemusta tai pääsyä kohdemaahan. Diasporajärjestön kanssa työskentelystä on niille konkreettista hyötyä, sillä sitä kautta niillä on mahdollisuus saada paikallisia kumppaneita, tietoa ja asiantuntemusta”.

Cindy Horst korostaa maahanmuuttajien osallistumista kansalaisten osallistumisena: ”Monet Suomessa asuvat somalit ovat Suomen kansalaisia ja he osallistuvat kehitysyhteistyöhön aivan kuten syntyperäiset suomalaisetkin. On tärkeää, että siirtolaisten osallistuminen nähdään osana kansalaisten osallistumista yleensä, ei pelkästään osallistumisena oman kotimaan asioihin”.



Helka Repo haastatteli kirjan tekijöistä Cindy Horstin, Peace Research Institute Oslo (vas.), Giulia Sinattin, African Diaspora Policy Center (kesk.) ja Päivi Pirkkalaisen, Jyväskylän yliopisto (oik.).

## Rauhan rakennuksen haasteet

Käsikirjassa tutkijat lähestyvät diasporan roolia niin kehitysyhteistyön kuin rauhanrakennuksenkin kautta. Konfliktitilanteessa toimiminen on kuitenkin monin verroin haasteellisempaa kuin rauhantilanteessa. Diasporan rooliin konflikteissa liittyy usein epäluuloa: diasporan jäsenten tai järjestöjen pelätään olevan uskonnollisesti tai poliittisesti jakaantuneita ja puolueellisia suhteessa perheisiinsä, klaaneihin tai etnisiin ryhmiin.

”Jotkut somalit itse ja myös ulkopuoliset toimijat, kuten ministeriöt, erottelevat kehitysaktiviteetit ja rauhanrakennusaktiviteetit”, toteaa Pirkkalainen. ”Konfliktitilanteissa rauhanrakennustoimintaan osallistuminen on hankalaa. Ryhmät ovat jakaantuneita ja esiin nousee kysymyksiä: Miten rauhaa rakennetaan? Ketä tuetaan?” Tilanteesta ollaan Pirkkalaisen mukaan Suomessa tietoisia, mutta kynnyksikysymyksenä se ei näyttäydä. ”Esimerkiksi Suomen ulkoasiainministeriössä nähdään selkeää lisäarvoa somalidiasporan osallistumisessa kehitykseen. Konkreettisista rauhanrakennustoimista puhuttaessa nousee kuitenkin eteen paljon kysymyksiä”.

Toisaalta tähän asti hankkeet ovat olleet pikemminkin kehitystä kuin suoraan rauhanrakennusta tukevia. Poikkeuksen tähän tekee Kirkon Ulkomaa-  
navun hanke, jossa Suomessa asuvia somaliasiantun-

tijoita rekrytoitiin Somaliassa toteutettavaan rauhanrakennustyöhön.

Cindy Horst tarjoaa konkreettisen esimerkin rauhanrakennustyöhön liittyvistä ongelmista: ”Norjassa ministeriö voisi esimerkiksi sanoa, että norjalaiset ovat neutraaleja Sri Lankan konfliktissa, mutta tamilit eivät ole. Tästä syystä tamilidiasporan osallistuminen rauhanrakennusprosessiin on vaikeaa. Toisaalta samaan aikaan ymmärretään, että jos todella halutaan vaikuttaa konfliktin rakenteisiin, ei tamilidiasporaa voida sulkea ulkopuolelle.”

”Raja rauhanrakennustyön ja muun kehitysyhteistyön välillä ei välttämättä ole selkeä”, huomauttaa Pirkkalainen. ”Myös kehitysaktiviteetit voidaan tulkita rauhanrakennustyöksi. Esimerkiksi koulun rakentamisella voi olla rauhanrakennuslottuvuus siinä mielessä, että näin tarjotaan vaihtoehtoista tekemistä muuten konfliktin osapuolien värväysuhan alla olleille nuorille.”

Alankomaissa rauhanrakennustyöhön liittyviin ongelmiin on haettu ratkaisua sateenvarjo-organisaatioista. Sateenvarjo-organisaatiot keräävät yhteen eri konfliktitilanteista tulevia diasporaryhmiä ja kansallisia toimijoita vaihtamaan kokemuksia käytännön työstä. Esimerkiksi hollantilainen MWPN-hanke (Multicultural Women Peacemakers Network) keräsi yhteen toimijoita, jotka olivat kiinnostuneita naisten aktivoimisesta rauhanprosesseissa. ”Hankkeisiin on

liittynyt paljon verkostoitumista ja kiinnostavaa niissä on kokemustenvaihto eri diasporaryhmien välillä”, toteaa Sinatti.

## Politiikan johdonmukaisuutta kaivataan

Siirtolaisuuden ja kehityksen väliset yhteydet ovat tällä hetkellä paljon esillä. Siirtolaisuus ja kehitys ovat kuitenkin molemmat teemoja, joihin liittyy poliittista turbulenssia, eikä vähiten johtuen niiden jakautumisesta monen eri instituution alaisuuteen.

”On tärkeää muistaa, että esimerkiksi ’hallituksen kanta’ ei ole välttämättä yksimielinen kanta” muistuttaa Horst. ”Norjassa kehityspolitiikan toimijat pitävät siirtolaisuus- ja kehitysteemaa esillä. Lisäksi esimerkiksi valtionvarainministeriötä saattaa kiinnostaa siirtolaisten rahalähetykset. Oikeusministeriöllä taas voi kiinnostaa se, että rahalähetykset kulkevat usein epävirallisia kanavia pitkiä. Näin siirtolaisuus ja kehitys –aihetta lähestytään ainakin kolmesta näkökulmasta”.

Sillä, miten media tai yleinen mielipide suhtautuvat siirtolaisuuteen tai kehityspolitiikkaan, voi olla vaikutusta rahoituksen kanavoitumiseen. ”Kysymys on kuitenkin pitkälti kansallinen ja riippuu paljon siitä, kuka on vallassa. Hollannista olen huolissani, sillä siellä on yleisesti melko maahanmuuttovastainen ilmapiiri”, sanoo Cindy Horst.

Tutkijat kaipaavat johdonmukaisempaa politiikkaa ja yhteistyötä eri instituutioiden välillä.

”Suomessakin on paljon politiikan johdonmukaisuutta käsitteleviä dokumentteja ja tahtoa johdonmukaisuuteen näyttäisi olevan, mutta käytännön tasolla synergiaa on vähän tai ei juuri lainkaan”, huokaa Pirkkalainen.

## Diasporat ja lähtömaan politiikka

Eurooppalaiset valtiot voivat helpottaa diasporan osallistumista kehityspolitiikkaan. Kuitenkin myös lähtömaiden politiikalla on merkitystä. Mikä sitten on diasporan suhde lähtömaan poliittisiin instituutioihin? Monitahoinen, osoittavat esimerkit Afrikasta.

”Somaliassa on huomattu DIASPEACE -hankkeen yhteydessä, että kun valtio puuttuu, diaspora voi olla yksi epämuodollisista toimijoista, jotka tavallaan korvaavat valtion toimintoja”, sanoo Sinatti.

Toisaalta valtio voi myös rajoittaa diasporan toimintaa. Etiopiassa vuonna 2009 voimaan tullut laki evää osallistumisoikeuden ihmisoikeus- ja vaikuttamistyöhön järjestöiltä, jotka saavat yli 10 prosenttia rahoituksestaan ulkomailta. Tämä koskee käytännössä kaikkia diasporajärjestöjä. ”Esimerkki tuo esille paikallisten olojen merkityksen”, sanoo Horst. ”Etiopian hallitus on samanaikaisesti yksi diasporapolitiikan pioneereista, mutta hallitus kontrolloi sitä, mikälaista diasporapolitiikkaa harjoitetaan”, tutkijat toteavat. ”Eritreassa on niin ikään pitkät juuret diasporan osallistumisessa. Näyttäisi kuitenkin, että diasporien toimintaa rajoitetaan yhä kasvavassa määrin. Vielä enemmän kuin Etiopiassa”, lisää Cindy Horst.

Pirkkalaisen mukaan DIASPEACE -hankkeessa onkin haluttu korostaa eri alueiden eroja. ”Myös Somaliassa pitää erottaa eri alueet. Maan etelä- ja keskiosissa ei ole legitimiä toimivaa hallitusta, mutta esimerkiksi pohjoisen Somalimaassa on hallitus, vaikka sen toimintakapasiteetista voidaan olla montaa mieltä”.

## Tavoitteena sitoutuminen ja yhteistyö

Käsikirjaan on koottu suosituksia, joiden toivotaan hyödyttävän diasporayhteyksien kanssa toimivia hallituksia ja järjestöjä. Viranomaiset voivat helpottaa diasporien toimintaa esimerkiksi tarjoamalla tiedonvaihto- ja seurantamahdollisuuksia sekä helpottamalla rahoituksen saamista. ”Sitoumuksen pitää olla pitkäaikaista. Lisäksi tarvitaan resursseja seurantaan, koska se, mitä yhden hankkeen puitteissa voidaan lyhyellä aikavälillä tehdä, on rajallista. Hankkeiden kautta kuitenkin rakennetaan luottamusta, tietoa, asiantuntemusta ja käytäntöjä, joita voidaan myöhemmin hyödyntää, jos seuranta toimii”, sanoo Sinatti.

Horstin mukaan jo nyt on merkkejä siitä, että käsikirjaa on hyödynnetty erityisesti diasporajärjestöissä. ”Norjassa on toimijoita, jotka pyrkivät luomaan diaspora-sateenvarjo-organisaation, ja ne siteeraavat käsikirjaa paljon. On hienoa, että siitä on tullut työkalu niille. Hyvä, jos käsikirja voi toimia sillanrakentajana myös diasporaorganisaatioiden ja ministeriöiden välillä”.

Tutkijat toivovat ennen muuta keskustelua ja lisää yhteistyötä. Tähän asti kokemustenvaihdon puute on osittain rajoittanut paitsi keskustelua, myös toimintaa. ”Joitakin aiheita on sivuutettu liian vaikeina ja moni-

mutkaisina. Esimerkiksi se, miten tulisi menetellä ja-kaantuneisuuden kanssa”, miettii Sinatti.

Samoilla linjoilla on Pirkkalainen: ”Käsikirjan julkistamista myös Suomessa motivoi se, että suomalaiset eri Afrikan sarven alueen toimijat voisivat keskustella kokemuksistaan ja kohdatuista ongelmista. Näin käsikirja voisi toimia aloitteena keskustelulle. Sen sijaan, että pohdittaisiin mustavalkoisesti, onko diasporan hyödyntäminen hyvä tai huono juttu, syntyisi kriittistä keskustelua myös haasteista ja ongelmakohdista”.

Helsingin yliopistossa julkaistiin 28.2.2011 kirja *Participation of Diasporas in Peacebuilding and Development. A Handbook for Practitioners and Policymakers*: <http://www.prio.no/Research-and-Publications/Publication/?oid=61886751>.

Helka Repo haastatteli samana päivänä kirjan tekijöistä Cindy Horstin (Peace Research Institute Oslo), Giulia Sinattin (African Diaspora Policy Center) ja Päivi Pirkkalaisen (Jyväskylän yliopisto).

## Suomi näkee diasporassa hyödyn

”Diasporaryhmiä tulisi integroida rauhanprosesseihin ja tämä tutkimus tuo siihen arvokasta tietoa. Olemme riippuvaisia kansalaisyhteiskunnasta ja erityisesti diasporajärjestöt ovat avainasemassa”, toteaa Suomen ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestöyksikön ylitarkastaja Matti Lahtinen. Käsikirjan julkaisutalaisyhteistyössä puhuva Lahtinen on selvästi innostunut. Erityisesti käsikirjan käytännön esimerkit Euroopan maista saavat häneltä kiitosta.

Suomen kehityspoliittisessa ohjelmassa vuodelta 2007 todetaan, että maamme tavoitteena on tukea muuttoliikkeiden myönteisiä vaikutuksia sekä ehkäistä niiden haittoja. Suomen virallisten kehitysteemojen yhteydessä mainitaan siirtolaisten kokemuksen ja osamisen hyödyntämisestä myös kehitysyhteistyössä. Tut-

kija Päivi Pirkkalainen (Jyväskylän yliopisto) myöntää, että diaspora-yhteyksistä on mainittu virallisissa kehityspoliittika- ja maahanmuuttopolitiikkalinjauksien yhteydessä, mutta varsinaisia toimintaohjeita ei ole.

Lahtisen mukaan ulkoasiainministeriö luottaa pitkälti diasporajärjestöjen omaan aktiivisuuteen asiansa, ja toistaiseksi Suomen somalit ovat ainoastaan olleet aktiivisia. ”Ministeriö reagoi järjestöihin, ei määrää niitä”, Lahtinen muistuttaa. ”Kyse on ihmisten vapaaehtoisesta toiminnasta ja aktiivista kansalaisyhteiskuntaa halutaan tukea. Diasporaryhmät tekevät asioita, joita valtion tulisi tehdä. Jos valtiota ei ole, järjestöt tulevat kuvaan.”

Matti Lahtinen kuitenkin myöntää, että yhteistyötä eri ministeriöiden välillä voisi parantaa. Myös OECD-maiden tulisi harmonisoida kehitysyhteistyökäytäntöjään. Lahtisen mukaan käsikirjan tarjoama tutkimustieto tulee olemaan hyödyllinen yhteistyön parantamisessa ja hän lupaakin pitää käsikirjaa mukanaan tulevissa neuvottelupöydissä.

## Lähteet:

Suomen kehitysteemat: <http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=15348&contentlan=1&culture=fi-FI>

Suomen kehityspoliittinen ohjelma 2007 <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=103136>

Lisätietoja:  
DIASPEACE  
[www.diaspeace.org](http://www.diaspeace.org)

Käsikirja: *Participation of Diasporas in Peacebuilding and Development. A Handbook for Practitioners and Policymakers*  
<http://www.prio.no/Research-and-Publications/Publication/?oid=61886751>