

# YHDESSÄ ENEMMÄN KUIN OSIENSA SUMMA

Miksi Suomen kehitysyhteistyö,  
humanitaarinen apu ja rauhantyö  
tarvitsevat yhteisen suunnan?

Kehityspoliittisen toimikunnan analyysi, maaliskuu 2021



KEHITYSPOLIITTINEN  
TOIMIKUNTA

# Sisällys

Tiivistelmä.....	3
------------------	---

## 1. Suomen kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu ja rauhantyö tarvitsevat yhteisen suunnan ..... 5

Monisyiset konfliktit vaativat uudenlaista otetta.....	5
Myös Suomen on parannettava toimintojen yhteensovittamista .....	6
Valmistelutyö alkanut, kokonaiskuva puuttuu.....	8

## 2. Kolmoisneksus kytkee toimijat toisiinsa ja haastaa totut toimintatavat ..... 11

Kolmoisneksuksen sisäiset roolit, kytkökset ja haasteet .....	12
Yhteisillä analyyseillä ja kollektiivisilla tavoitteilla kohti onnistunutta kolmoisneksusta.....	20
Konfliktisensitiivisyys kaikkea toimintaa ohjaavana perustana.....	21

## 3. Suomi neksus-toimijana: hyvät lähtökohdat, mutta yhteensovittaminen puuttuu vielä ..... 25

## 4. Kohti kolmoisneksusta: seuraavat askeleet ja suositukset Suomelle ..... 32

I. Suomen kolmoisneksus-lähestymistapa tulee rakentaa yhteisen arvopohjan ja periaatteiden varaan .....	33
II. Kolmoisneksuksen tulee perustua kunkin toimialan vahvuuksille sekä yhteistyön mahdollisuuksien ja haasteiden tunnistamiselle .....	34
III. Tiivistetty yhteistyö tähtää täydentävyyteen, johdonmukaisuuteen ja kollektiivisiin tuloksiin .....	34
IV. Kolmoisneksus alkaa yhteisestä analyysistä.....	35
V. Konfliktisensitiivistä otetta tulee edellyttää kaikissa Suomen toteuttamissa tai rahoittamissatoimissa haurailla alueilla .....	36
VI. Konfliktien ehkäisyn ja rauhanvälityksen tulee olla prioriteetti .....	37
VII. Paikallisten toimijoiden rooli tulee nostaa kolmoisneksuksen keskiöön.....	37
VIII. Kolmoisneksus on integroitava entistä systemaattisemmin myös kansainväliseen vaikuttamiseen .....	38
IX. Kolmoisneksus-lähestymistapa vaatii laajapohjaista tukea ja investointeja ja sentulee kantaa yli vaalikausien .....	39
X. Ulkoministeriön on kehitettävä strategista ohjausta, johtajuutta ja omistajuutta .....	40
XI. Kolmoisneksus-lähestymistavasta oleellinen osa ohjelmointia.....	41
XII. Rahoituksen pitkäjänteisyyttä ja joustavuutta tulee edelleen lisätä .....	41

## I Tiivistelmä

**P**itkittyneet ja monisyiset kriisit haastavat ihmisten, yhteisöjen ja yhteiskuntien toimintakykyä eri puolilla maailmaa. Myös kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön on pystyttävä vastaamaan entistä koordinoitummin, kokonaisvaltaisemmin ja tehokkaammin kriisien keskellä elävien ihmisten tarpeisiin. Tähän tarvitaan nykyistä tiiviimpää yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) julkaisu avaa tämän kolmoisneksus-lähestymistapana tunnetun yhteistyön taustaa, tarvetta ja toteutuksessa huomioitavia tekijöitä erityisesti hauraissa olosuhteissa ja pitkittyneissä konflikteissa. Esittelemme myös kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön yhteistyötä ohjaavaa kansainvälistä suositusta ja sen asettamia vaatimuksia. Lopuksi annamme suosituksia, joiden avulla kolmoisneksuksen mukaista yhteistyötä ja kytköksiä voidaan edistää Suomen kehityspolitiikassa ja ulkosuhteissa laajemminkin. Analyysin ja suositusten tekemisestä on vastannut KPT:n jäsentahoista koottu asiantuntijaryhmä.

Kolmoisneksus-lähestymistapa tarkoittaa toimia, joilla pyritään vahvistamaan kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön välisen yhteistyön johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä. Tavoitteena on edistää eri toimintojen ja toimijoiden välisiä positiivisia kytköksiä ja muodostaa eri toimijoiden kesken näkymä kollektiivisista tuloksista, joita kohti kaikki työskentelevät oman toimintansa kautta. Keskeistä on myös yhteistyö paikallisten toimijoiden kanssa ja heidän sitoutumisensa prosessiin. Onnistuessaan toimintatavan muutos näkyy saumattomana ja entistä tarkoituksenmukaisempana toimintana nimenomaan kohdemaiden ihmisten tarpeiden, oikeuksien ja kestävän rauhan näkökulmasta. Tämä on kolmoisneksuksen päätavoite.

Kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön toteuttaminen on erityisen haasteellista hauraimmilla alueilla, joiden tilanne on jo lähtökohtaisesti heikko. Haurautta synnyttäviä ja sitä ylläpitäviä tekijöitä voivat olla esimerkiksi yhteiskunnan instituutioiden toimimattomuus, köyhyys, kärjistynyt taloudellinen eriarvoisuus, poliittinen epävakaus ja aseelliset konfliktit. Kasvava konfliktialttius voi lopulta laukaista valtion koko järjestelmän laajemman romahduksen. Ilmastomuutos ja luonnon monimuotoisuuden katoaminen, pakolaisuus ja koronapandemian kaltaiset kriisit koettelevat puolestaan myös vakaampia alueita.

Merkittävä osa Suomen kehitysyhteistyön kahdenvälisistä kumppanimaista on hauraita valtioita, esimerkiksi Afganistan, Etiopia ja Myanmar. Suomi tunnetaan myös sitoutuneena humanitaarisen avun antajana ja rauhantyon toteuttajana. Edellytykset näiden toimien yhä tiiviimmälle ja koordinoidummalle yhteistyölle ovat olemassa, ja sille on kasvava käytännön tarve. Myös hallitusohjelmassa todetaan, että pitkittyneiden kriisien hoitaminen edellyttää rauhanrakentamisen, humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön yhteensovittamista.

Uudistuspaaineet nousevat yhä vaikeammista toimintaympäristöistä, joissa on usein tarve humanitaariselle avulle, kehitysyhteistyölle ja rauhantyölle yhtä aikaa. Näissä tilanteissa humanitaariset tarpeet saattavat jatkua pitkään tai nousta uudelleen esiin. Siksi on tärkeää toimia samanaikaisesti myös perinteisemmin kehitysyhteistyönä ajateltujen asioiden parissa – kuten koulutuksessa, seksuaali- ja lisääntymisterveydessä sekä vesi- ja sanitaatioalalla. Vastaavasti myös tarve rauhantyon eri muodoille määräytyy toimintaympäristön ja tarpeiden mukaan.

Kasvavasta tarpeesta huolimatta kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyon välisen yhteistyön lujittaminen voi olla haastavaa. Työtä helpottaa osaltaan OECD:n kehitysapukomitean (DAC) julkaisema suositus, joka tarjoaa kokonaisuuteen tiiviin ja lähinnä toiminnan periaatteita listaavan ohjenuoran. Myös Suomi on sitoutunut tähän DACin jäsenmaita velvoittavaan suositukseen.

Keskeisenä tavoitteena on, että Suomen harjoittama ja rahoittama kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu ja rauhantyo ovat enemmän kuin osiensa summa. Siirtymä kolmoisneksus-lähestymistapaan ei kuitenkaan tapahdu itsestään tai tekemällä vain pieniä muutoksia nykyisiin toimintatapoihin. Siksi tämän julkaisun erityisenä tavoitteena on kirittää yhteistyötä koskevan OECD/DACin suosituksen toimeenpanoa ulkoasianhallinnossa ja kartoittaa onnistuneen toimeenpanon perusedellytyksiä.

Suomella on hyvät valmiudet vahvistaa rooliaan kolmoisneksuksen toteuttamisessa. Se edellyttää kuitenkin entistä vahvempaa poliittista tahtotilaa, määrätietoista johtajuutta sekä päämäärätietoista eri osa-alueiden yhteistyötä tukevaa linjausta. Tarvitaan myös ajattelu- ja toimintatapojen muutosta sekä rahoittaja- että kohdemaissa, jotta tiivistetty yhteistyö ja yhteiset tavoitteet kehityspolitiikan, humanitaarisen avun ja rauhantyon välillä toteutuisivat. Tällä hetkellä Suomelta puuttuu vielä yhteisesti hyväksytty lähestymistapa kolmoisneksukseen, joka ohjaisi toimintaa hauraissa tilanteissa. Lisäksi avustus- ja kansalaisjärjestöt tarvitsevat tarkempia ohjeita, miten ja minkälaisiin neksusta tukeviin toimintoihin Suomen valtion rahoitusta voidaan kanavoida.

---

*Uudistuspaaineet nousevat yhä vaikeammista toimintaympäristöistä, joissa on usein tarve humanitaariselle avulle, kehitysyhteistyölle ja rauhantyölle yhtä aikaa.*

# 1. Suomen kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu ja rauhantyo tarvitsevat yhteisen suunnan

Ihmisten tarpeisiin tarkoituksenmukaisesti ja tuloksellisesti vastaava avustustoiminta edellyttää entistä tiiviimpää yhteistyötä kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyon välillä.<sup>1</sup> Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) julkaisu avaa tämän kolmoisneksus-lähestymistapana tunnetun yhteistyön taustaa, tarvetta ja sen toteutuksessa huomioitavia tekijöitä erityisesti haurassa olosuhteissa ja pitkittyneissä konflikteissa. Lisäksi teemme tutuksi yhteistyötä ohjaavaa OECD:n kehitysapukomitean suositusta.<sup>2</sup> Ehdotamme myös, miten Suomi voisi entistä paremmin toteuttaa kolmoisneksusta kehityspoliitikassa ja ulkosuhteissa.

## Monisyiset konfliktit vaativat uudenlaista otetta

Pitkittyneet ja monisyiset kriisit sekä kasvava konfliktialttius haastavat ihmisten, yhteisöjen ja yhteiskuntien toimintakykyä ympäri maailmaa. Erityisen suuri haaste on kaikkein hauraimmilla<sup>3</sup> alueilla, joiden tilanne on jo lähtökohtaisesti heikko. Haurautta synnyttäviä ja sitä ylläpitäviä tekijöitä voivat olla esimerkiksi yhteiskuntaa ylläpitävien instituutioiden toimimattomuus, köyhyys ja osattomuus, kärjistynyt taloudellinen eriarvoisuus, poliittinen epävakaus ja aseelliset konfliktit. Myös asevientien konfliktialueille ja konfliktien osapuolille kasvattaa riskejä ja vaikeuttaa ongelmien ratkaisua.

Kasvava konfliktialttius voi laukaista valtion koko järjestelmän laajemman romahduksen. Tämä on todennäköisintä sellaisissa yhteyksissä ja tilanteissa, joissa on taustalla laajalle levinnyttä ja toistuvaa väkivaltaa. Toisaalta myös luonnonkatastrofit, pandemiat tai ympäristön tilan asteittainen heikkeneminen voivat johtaa kriisiin ja kasvattaa väkivaltaisten konfliktien riskiä.

- 1 Rauhantyo-termi kattaa monenlaisia lähestymistapoja yhteiskunnan kaikilla tasoilla ruohonjuuri- tai yhteisötasolta aina kansainväliseen diplomatiaan. Keskeistä rauhantyon kaikissa vaiheissa ja kaikilla tasoilla on konfliktin osapuolien omistajuus prosesseissa ja hankkeissa. KPT on käyttänyt tätä termiä aiemmissa julkaisuissaan.
- 2 OECD/DAC *Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus* (OECD/LEGAL/5019)
- 3 Tarkemmin haurauden määritelmään voi tutustua esimerkiksi OECD:n ”*States of Fragility 2020*” -julkaisusta <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ba7c22e7-en/index.html?itemId=/content/publication/ba7c22e7-en>

Merkittävä osa Suomen kehitysyhteistyön kahdenvälisistä kumppanimaista on hauraita valtioita, kuten Afganistan, Myanmar/Burma ja Nepal Aasiassa sekä esimerkiksi Mosambik, Etiopia ja Somalia Afrikassa.<sup>4</sup> Ilmastomuutos ja luonnon monimuotoisuuden katoaminen, pakolaisuus ja koronapandemian kaltaiset kriisit ja niiden vaikutukset koettelevat kuitenkin myös vakaampia alueita.

Suomi tunnetaan myös sitoutuneena humanitaarisen avun antajana, mikä vahvistaa maamme ulkopoliittista vaikuttavuutta. Lisäksi Suomen toiminta rauhantyön saralla nostaa kansainvälistä profiiliamme. Edellytykset näiden toimien yhä tiiviimmälle ja koordinoidummalle yhteistyölle ovat olemassa, ja niille on kasvava käytännön tarve. Myös hallitusohjelmassa todetaan, että pitkittyneiden kriisien hoitaminen edellyttää rauhanrakentamisen, humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön yhteensovittamista.

*Merkittävä osa  
Suomen  
kehitysyhteistyön  
kahdenvälisistä  
kumppanimaista on  
hauraita valtioita.*

Pakottavimmat uudistuspaineet nousevat siis suoraan yhä vaikeammista toimintaympäristöistä, joissa tarve humanitaariselle avulle, kehitysyhteistyölle ja rauhantyölle on usein läsnä yhtäaikaisesti. Näissä tilanteissa humanitaariset tarpeet saattavat jatkua pitkään tai nousta uudelleen esiin. Siksi on tärkeää toimia samanaikaisesti myös perinteisemmin

kehitysyhteistyönä ajateltujen asioiden parissa. Koulutus, vesi- ja sanitaatiosektori sekä seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet ovat tästä hyviä esimerkkejä. Vastavasti myös tarve rauhantyön eri muodoille määräytyy toimintaympäristön ja tarpeiden mukaan. Kestävää kehitystä ei saada aikaan, ellei erilaisten kriisien, katastrofien ja konfliktien vaikutuksia minimoida.

## Myös Suomen on parannettava toimintojen yhteensovittamista

Onkin tärkeää selvittää, miten Suomi voi vastata entistä koordinoidummin, kokonaisvaltaisemmin ja tehokkaammin kriisien keskellä elävien ihmisten tarpeisiin ja vahvistaa samalla pitkäjänteisesti yhteiskuntien vakautta, kestokykyä (resilienssiä) ja kestävää kehitystä. Myös Suomen tuleva Afrikka strategia (2021) painottaa, että selviytymiskykyä lisätään kytkemällä humanitaarinen toiminta, kehitysyhteistyö sekä rauhan- ja turvallisuusoperaatiot yhteen konfliktien ja kriisien eri vaiheissa.

Suomi ei paini haasteen kanssa yksin, eikä ajatus toimintojen yhteensovittamisesta

4 <https://fragilestatesindex.org/>

ole uusi. Kansainväliset politiikkaprosessit, kuten *New Way of Working*, *Grand Bargain*, *YK:n Sustaining Peace Agenda* ja *Maailmanpankin Pathways for Peace* ovat viime vuosina tasoittaneet tietä tiiviimmälle yhteistyölle. OECD:n kehitysyhteistyöstä vastaava komitea DAC (*Development assistance committee*) nosti asian uudelle tasolle, kun sen jäsenmaat hyväksyivät yhteisen, velvoittavan suosituksen vuonna 2019. Myös Suomi on sitoutunut suositukseen, jonka tavoitteena on humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön välisten kytkösten lujittaminen sekä toimijoiden välinen entistä läheisempi yhteistyö jaettujen päämäärien saavuttamiseksi.<sup>5</sup> Jäsenmaiden odotetaan toteuttavan suositusta sen koko kattavuudessa. OECD/DACin suositus sisältää kaikkiaan 11 toimintaa ohjaavaa periaatetta, jotka edellyttävät toimintatapojen uudistamista sekä kohdemaissa että Suomessa [ks. sivut 22–23]. Se ohjeistaa humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön toimijat muun muassa tekemään yhteistä analyysia toimintaympäristöstä ja määrittelemään tämän pohjalta tarkempia maa- ja aluekohtaisia niin sanottuja kollektiivisesti tavoiteltavia tuloksia. Suositus korostaa myös paikallisten toimijoiden roolia. Tulevina vuosina OECD:n vertaismaat arvioivat Suomen onnistumista sen toteuttajana eri rooleissa. Kehitysyhteistyössä ja rauhantyössä Suomi toimii sekä rahoittajana että toimeenpanijana, mutta humanitaarisen avun osalta rahoittajana, jolla on rahoituskohteista riippuen eri tavoin määritellyt mahdollisuudet toiminnan ohjaukseen.

DAC-suositus kuvaa tätä tiiviimpää yhteistyötä ja eri toimien leikkauspintaa latinankielisellä termillä *nexus*. Kun halutaan korostaa, että kyseessä on juuri näiden kolmen tahon yhteistyö, käyttää DAC-suositus siitä termiä ”kolmoisnexus” (*triple nexus*).<sup>6</sup> Tässä julkaisussa käytämme käsitteitä kolmoisnexus ja nexus toistensa synonyymeinä.

## Mitä kolmoisneksuksella tarkoitetaan?

Kolmoisnexus viittaa humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön välisiin yhtymäkohtiin. Nexus-lähestymistapa tarkoittaa toimia, joilla pyritään vahvistamaan eri toimijoiden ja toimintojen välistä yhteistyötä, johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä. Tavoitteena on edistää humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön välisiä positiivisia kytköksiä ja eri toimijoiden kesken yhdessä määriteltyjä kollektiivisia tuloksia, jotka ovat mitattavia.<sup>7</sup>

5 DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus (OECD/LEGAL/5019)

6 Nexus-termiä käytetään laajalti myös muissa yhteyksissä, kuten eri tieteenaloilla tai yhteiskunnallisessa keskustelussa kuvaamaan kytköksiä ja rajapintoja eri toimialojen ja toimijoiden välillä.

7 <https://devinit.org/resources/questions-considerations-donors-triple-nexus-uk-sweden/>

## Valmistelutyö alkanut, kokonaiskuva puuttuu

Suomi on ollut aktiivisesti mukana suosituksen laadinnassa, ja sen kansallinen toimeenpano on käynnistymässä. Lisäksi suomalaiset kansalaisjärjestöt ovat jo osin toteuttaneet neksus-lähestymistapaa kehitysyhteistyössä ja humanitaarisessa avussa [Ks. sivut 28–30]. Suomella on siis hyvät edellytykset lähteä laajentamaan yhteistyötä myös rauhantyyöhön ja tehdä siitä eri toimijoita kotimaassa, kansainvälisessä vaikuttamisessa sekä ennen kaikkea kohdemaissa ohjaava yhteinen kehys.

Kolmoisneksus-lähestymistavan jalkauttamiseksi on ulkoministeriöön perustettu keväällä 2019 eri osastoja koordinoiva neksus-verkosto, joka on tehnyt tärkeää valmistelutyötä. Tässä vaiheessa Suomella ei kuitenkaan ole vielä kattavaa kokonaiskuvaakaan siitä, miten kehitysyhteistyötä, humanitaarista apua ja rauhantyyötä yhdistävää neksusta lähdettäisiin kokonaisvaltaisesti toteuttamaan. Erityisesti rauhantyyön osuus tässä yhtälössä tai humanitaarisen avun puolueettomuuden turvaaminen eri yhteistyötilanteissa ja konfliktien vaiheissa vaativat vielä lisäselvitystä, johon eri kolmoisneksus-toimijat tulee jatkossa osallistua.

Tämän Kehityspoliittisen toimikunnan asiantuntijaryhmän\* toteuttaman julkaisun yleisenä tarkoituksena on lisätä tietoisuutta kolmoisneksus-toimintamallista ja sen merkityksestä kehitysyhteistyötä, humanitaarista apua ja rauhantyyötä yhdistäville yrityksille ja toisiaan vahvistaville tuloksille. Uskomme, että toimiessaan neksus-lähestymistapa vahvistaa hauraiden alueiden riskinsietoa. Se myös parantaa toimijoiden kykyä vastata erityisesti pitkittyneiden konfliktien keskellä elävien ihmisten tarpeisiin ja edesauttaa heidän oikeuksiensa tukemista.

- \* Tätä julkaisutyötä varten KPT on perustanut asiantuntijaryhmän, jossa on myös ulkoministeriön neksus-verkoston jäseniä.

**Julkaisun kirjoittajat ja ryhmän vetäjät:**  
YTT Anisa Doty ja VTT Marikki Stocchetti.

**KPT:n kolmoisneksustyöryhmän jäsenet:**

Inka Hopsu/vihr  
Eva Biaudet/rkp  
Antero Eerola/vas  
Eija Alajarva/Kirkon Ulkomaanapu  
Marjo Heinonen/Abilis ry  
Niina Tenhio ja Markus Holmgren/Fingo  
Ulla Järvelä-Seppinen/ulkoministeriö  
Jussi Kanner/Demo Finland ry  
Jaana Hirsikangas/Suomen UNWomen  
Hanna Klinge/CMI  
Elina Korhonen/Väestöliitto  
Helena Laukko/Suomen YK-liitto  
Miikka Niskanen/Suomen World Vision  
Olli Ruohomäki/ulkoministeriö  
Maria Suoheimo/SPR  
Kalle Sysikaski/Rauhanliitto



Siirtymä kolmoisneksus-lähestymistapaan ei kuitenkaan tapahdu itsestään tai tekemällä vain pieniä muutoksia nykyisiin toimintatapoihin. Siksi julkaisun erityisenä tavoitteena on kirittää kolmoisneksus-yhteistyötä koskevan OECD/DACin laatiman suosituksen toimeenpanoa ulkoasianhallinnossa ja kartoittaa onnistuneen toimeenpanon perusedellytyksiä. Pidämme tärkeänä, että Suomen saamat aiemmat suositukset tulevat käyttöön. Siksi nojaamme niihin myös tässä analyysissa.

Kolmoisneksus vaatii uudenlaista, entistä kokonaisvaltaisempaa ajattelua ja toimintaa. Se edellyttää luovia ja rohkeitakin päätöksiä, jotka koskevat myös toiminnan resursointia. Siksi toivoimmekin, että julkaisu herättää parlamentaarista kiinnostusta ja tukea aiheeseen.

Seuraava luku esittelee yleisesti kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhan työn roolit kolmoisneksuksessa, avaa niiden välisiä kytköksiä ja haasteita sekä käsittelee toimivan kolmoisneksuksen toteutuksen edellytyksiä. Tämän jälkeen käymme läpi Suomen valmiuksia sekä niitä kohtia, jotka vielä kaipaavat vahvistusta, jotta Suomi voisi täyttää sitoumuksensa OECD/DACin suosituksen toteuttajana. Tätä taustaa vasten hahmottelemme julkaisun lopussa seuraavia askelia ja konkreettisia suosituksia kolmoisneksus-lähestymistavan edistämiseksi Suomessa.

---

*Kolmoisneksus vaatii uudenlaista,  
entistä kokonaisvaltaisempaa  
ajattelua ja toimintaa. Se  
edellyttää luovia ja rohkeitakin  
pätöksiä, jotka koskevat myös  
toiminnan resursointia.*

## Hauraat valtiot jäävät entistä enemmän jälkeen muista

Kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön yhteistä suuntaa tarvitaan entistä enemmän, koska hauraat valtiot ja alueet ovat jäämässä yhä selvemmin jälkeen muusta maailmasta, kun mittarina käytetään YK:n kestävän kehityksen tavoitteita.

OECD:n hauraiden valtioiden raportti *States of Fragility 2020* toteaa, että suunta huomonaan oli nähtävissä jo ennen koronapandemiaa. Korona kärjittää kuitenkin tilannetta entisestään näissä maissa.

Erityisen huolissaan OECD on kehityksen pysähtymisestä tai jopa taantumisesta kolmen kestävän kehityksen tavoitteen kohdalla. Ne koskevat nälän poistamista sekä terveellisen elämän ja hyvinvoinnin turvaamista kaikenikäisille. Myös sukupuolten välisen tasa-arvon sekä naisten ja tyttöjen oikeuksien ja mahdollisuuksien edistäminen polkee hauraissa maissa paikoillaan.

Hauraissa valtioissa ja alueilla asuu 460 miljoonaa äärimmäisessä köyhydessä elävää ihmistä. Raportti arvioi, että koronapandemian vuoksi heidän lukumääränsä oli kasvanut 26 miljoonalla viime vuoden loppuun mennessä. Kaiken kaikkiaan kolme neljästä maailman äärimmäisessä köyhydessä elävistä ihmisistä asuu hauraissa maissa ja alueilla.

Mitä hauraammasta valtiosta on kyse, sitä keskeisemmäksi nousee kehitysyhteistyön merkitys kansalaisten perustarpeiden tyydyttämisessä. OECD:n kehitysapukomitea DACin jäsenmaiden apu hauraille valtioille oli 60,3 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuonna 2018. Se oli 63 prosenttia kaikesta virallisesta kehitysavusta.

## 2. Kolmoisneksus kytkee toimijat toisiinsa ja haastaa totutut toimintatavat

**K**asvavasta tarpeesta huolimatta kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyyntöön välisen yhteistyön lujittaminen voi olla haastavaa. Uuden ajattelumallin tiellä on usein hidasteita ja matka suosituksista käytäntöön voi olla mutkikas. Haasteiden ja hidasteiden tunnistaminen ja käsittely kuitenkin tasoittavat tietä eteenpäin. OECD/DACin suositus tarjoaa kokonaisuuteen tiiviin, lähinnä toiminnan periaatteita listaavan ohjenuoran. Siksi on tärkeää selventää, mitä kolmoisneksus-lähestymistapa sisältää ja mihin se eri toimijoita velvoittaa. Vastaavasti on tärkeää ymmärtää myös se, mitä ohje ei vaadi tai sisällä.

Aloitamme esittelemällä kolmoisneksus-lähestymistavan toimialat ja avaamalla esimerkinomaisesti niiden välisiä kytköksiä ja haasteita. Tämän jälkeen käsittelemme toimivan toteutuksen periaatteita. Näitä ovat muun muassa yhteistyön koordinaatio, täydentävyys ja johdonmukaisuus. Periaatteista siirrymme OECD/DAC-suosituksen toimintatapoihin, joista keskeisimpinä käsittelemme pyrkimyksiä yhteiseen analyysiin konfliktitilanteista sekä yhteisesti jaettuun kollektiivisiin tuloksiin. Haluamme vielä erityisesti nostaa esille konfliktisensitiivisyyden kaiken kolmoisneksus-toiminnan perustana ja perustella, miksi se on tärkeä. Konfliktisensitiivisyydellä tarkoitetaan kykyä ymmärtää toimintaympäristöä ja siinä vallitsevia piileviä ja avoimia konflikteja sekä toiminnan sovittamista suhteessa niihin.

*Kasvavasta tarpeesta huolimatta kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyyntöön välisen yhteistyön lujittaminen voi olla haastavaa.*

## Kolmoisneksuksen sisäiset roolit, kytkökset ja haasteet

Yksi merkittävimmistä kolmoisneksuksen haasteista liittyy siihen, että kehitysyhteistyöllä, humanitaarisella avulla ja rauhantyöllä on kullakin oma mandaattinsa, tavoitteensa ja toimintaperiaatteensa.

**Kehitysyhteistyö ja -politiikka** ovat osa Suomen ulkosuhteita. Sen piirissä toiminta on luonteeltaan pitkäjänteistä, ensisijaisesti köyhyyden ja eriarvoisuuden poistamiseen tähtäävää. Sitä ohjaavat universaalit YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030:n lisäksi joukko avun tuloksellisuuteen ja toimintaperiaatteisiin liittyviä kansainvälisiä sitoumuksia ja periaatteita. Parhaimmillaan kehitysyhteistyö- ja politiikka rakentavat toimivien ja rauhanomaisten yhteiskuntien edellytyksiä, kriisikestävyyttä ja vähentävät näin myös humanitaarisen avun tarvetta. Niistä saatu hyöty on vaikuttavinta silloin, kun muut ulkosuhdealat ja politiikat tukevat kehityspolitiikan tavoitteita kestävän kehityksen mukaisesti.

**Humanitaarinen apu** on puolestaan itsenäinen osa kehityspolitiikkaa. Avun eettisenä perustana on niin sanottu humanitaarinen imperatiivi, jonka mukaan humanitaarista apua on annettava siellä, missä sitä tarvitaan. Tavoitteena on pelastaa ihmisiä, lievittää inhimillistä hätää ja ylläpitää ihmisarvoa kriisien aikana. Avun on perustuttava tarpeisiin, eikä sitä voida antaa esimerkiksi poliittisiin tai sotilaallisiin perusteisiin. Suomen humanitaarinen toiminta pohjautuu kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen, ihmisoikeussopimuksiin ja pakolaisoikeuteen sekä Yhdistyneiden kansakuntien (YK) vahvistamiin humanitaarisiin periaatteisiin, joita ovat inhimillisyys, tasapuolisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus.<sup>8</sup>

**Rauhantyö** liittyy kehityspolitiikan lisäksi oleellisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Sen eri osa-alueet konfliktinehkäisy, rauhanellytys ja rauhanrakennus ovat vakiintuneita toimintatapoja kansainvälisessä yhteisössä.<sup>9</sup> Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2020) vahvistaa Suomen sitoutumisen rauhantyön kokonaisuuteen. Rauhalla voidaan tässä yhteydessä tarkoittaa akuutin väkivallan puuttumista tai päättymistä (negatiivinen rauha) tai huomattavasti laajemmin rauhanomaista ja kestävästi sekä oikeudenmukaisesti toimivaa, demokraattista yhteiskuntaa (positiivinen rauha). Rauhantyötä tehdään konfliktiin eri vaiheissa konfliktinestosta kriisinhallintaan ja rauhanellytykseen sekä avoimen konfliktiin jälkeen tapahtuvaan rauhanrakentamiseen ja sovintotyöhön. Rauhantyön käsite kattaa monenlaisia lähestymistapoja yhteiskunnan kaikilla tasoilla ruohonjuuri- tai yhteisötasolta aina kansainväliseen diplomatiaan. Tässä julkaisussa tarkoitamme rauhantyöllä kaikkea tarkoituksellista ja tavoitteellista toimintaa, jonka ensisijaisena tavoitteena on rauhan edistäminen ja ylläpitäminen. Tähän kuuluu muun muassa väkivaltaisen konfliktin ja sen eskaloitumisen, jatkumisen tai uusiutumisen

8 Humanitaarisen imperatiivin määritelmä, s. 11 *Suomi humanitaarisen avun antajana* (2019).

9 UN Peacebuilding -yksikön määritelmiä käytetään laajasti rauhanrakennuksen määrittelyn pohjana. Ks. tarkemmin rauhantyön eri muodoista esim. Ramsbotham et al (Contemporary Conflict Resolution, 4th Edition, Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse, Hugh Miall, ISBN: 978-0-745-68721-6 February 2016 Polity).

ennaltaehkäisy.<sup>10</sup> Siihen sisältyvät myös konfliktien juurisyiden ratkaisu ja konflikteja kiihdyttävien tekijöiden, niin kutsuttujen konfliktiajureiden, heikentäminen.<sup>11</sup> Toimet negatiivisen rauhan edistämiseksi, kuten diplomaattisin tai rauhanvälityksen keinoin saavutetut aseposopimukset ja rauhansopimukset, vähentävät avoimen, fyysisen ja aseellisen väkivallan esiintyvyyttä ja luovat näin tilaa humanitaariselle toiminnalle. Ne voivat myös toimia yhteisötason ja poliittisten rauhanprosessien tukena sekä sitä kautta tukea positiivisen rauhan rakentamista.<sup>12</sup> Keskeistä rauhantyössä kaikissa vaiheissa ja kaikilla tasoilla on inklusiivinen lähestymistapa sekä konfliktin osapuolien ja siviiliväestön omistajuus prosesseissa ja hankkeissa. Laajemmin inklusiivisuudella tarkoitetaan erilaisista lähtökohdista tulevien ihmisryhmien sisällyttämistä kaikkeen toimintaan.<sup>13</sup>

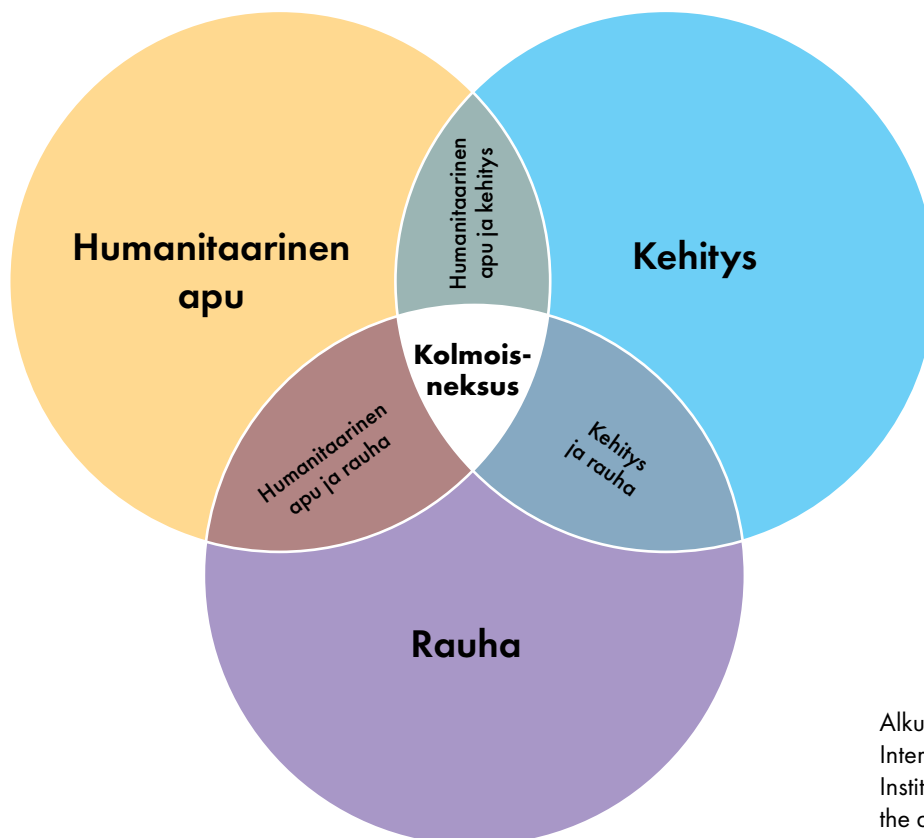
---

## *Keskeistä rauhantyössä kaikissa vaiheissa ja kaikilla tasoilla on inklusiivinen lähestymistapa sekä konfliktin osapuolien ja siviiliväestön omistajuus prosesseissa ja hankkeissa.*

- 10 Kansainvälisen yhteisön keskuudessa on parhaillaan käynnissä aktiivinen keskustelu konfliktinehkäisyn entistä merkittävämmästä roolista vastauksena syklisiin ja pitkittyviin väkivaltaisiin konflikteihin.
- 11 UN Secretary General, Remarks to the Human Rights Council. Ref. IASC (2020) Exploring Peace Within the Humanitarian-Development-Peace Nexus (HDPN).
- 12 YK-vetoinen suurimpien humanitaaristen toimijoiden pysyvä yhteistyökomitea OCHA:n Inter-Agency Standing Committee (IASC) on konseptoinut rauhan ulottuvuutta osana kolmoisneksusta erottamalla toisistaan rauhan pienellä r:llä (peace with little p) ja isolla R:llä (Peace with Big P). Tässä jaottelussa toimet rauhan vahvistamiseksi pienellä r:llä keskittyvät rakentamaan rauhaa yhteisötasolla ja/tai laajemmin yhteiskunnassa. Ne keskittyvät rauhaa eri tavoin vahvistavaan toimijuuteen ja konfliktin osapuolten välisten yhteistyösuhteiden transformointiin, institutionaaliseen konfliktinehkäisyyn ja hallintaan sekä luottamuksen lisäämiseen ja sosiaaliseen koheesioon. Toimet rauhan vahvistamiseksi isolla R:llä puolestaan tukevat ja ylläpitävät poliittisia ratkaisuja tai niillä pyritään vastaamaan väkivaltaisiin konflikteihin turvallisuuspolitiikan keinoin (securitized responses). Tällainen rauhantyö tapahtuu usein YK:n turvallisuusneuvoston mandaatilla, ja näyttämönä on tyypillisesti kansallinen tai alueellinen toiminnan taso. Tämä toiminta on usein näkyvämpää ja vaatii suurempia (usein sekä sotilaallisia että siviili-) resursseja maatasolla. Tyypillisiä esimerkkejä ison R:n interventioista ovat YK:n rauhanturvaamisoperaatiot sekä poliittiset erikoismissiot (Special Political Missions).
- 13 Eri ihmisryhmien sisällyttämisen ja osallistamisen lisäksi rauhantyössä viitataan inklusiivisuudella yhteyksiin monien rinnakkaisten ja samanaikaisten prosessien välillä, jotka tapahtuvat useiden eri toimijoiden ajamina yhteiskunnan eri tasoilla ja eri maantieteellisissä paikoissa. Ks. esimerkiksi Does, Antonia (2013) Inclusivity and local perspectives in peacebuilding: Issues, lessons, challenges, GSDRC Applied Knowledge Services <https://gsdrc.org/document-library/inclusivity-and-local-perspectives-in-peacebuilding-issues-lessons-challenges> (haettu 2.2.2021)

OECD:n suosituksen mukaan toimintojen neksukseen pyritään koordinoitusti ja joustavasti kunkin toimialan tai toimijoiden vahvuuksia ja osaamista hyödyntäen. Se ei siis tarkoita sitä, että kehitysyhteistyön, rauhantyön ja humanitaarisen avun välisiä eroja poistetaan tai mandaatteja sekoitetaan toisiinsa. Sen sijaan tarkoituksena on vahvistaa toimijoiden ja toimialojen välisiä kytköksiä ja kasvattaa toimien välistä synergiaa sekä yhdessä syntyvää kollektiivista tuloksellisuutta. Tämä puolestaan edellyttää vähintäänkin koordinaatiota ja täydentävyyttä, mutta myös johdonmukaisuutta kolmoisneksuksen eri ulottuvuuksien ja niiden tavoitteiden välillä.<sup>14</sup> Siksi kunkin toimialan toimijoilla tulee olla selkeä rooli yhteisessä kokonaisuudessa ja sen tavoitteissa. Yhtä tärkeää on päättää siitä, miten, missä vaiheessa ja kenen ehdoilla kunkin osaamista hyödynnetään. Tämä pohdinta koskee sekä eri maissa tehtäviä politiikkalinjauksia että toimeenpanon ohjeistusta maa- tai paikallistasoilla.

Osa toimijoista voi myös olla luonteeltaan niin kutsuttuja multimandaattitoimijoita. Tällaisten organisaatioiden eri osastojen tehtävänä on tehdä kehitysyhteistyötä, humanitaarista apua ja rauhantyötä. Esimerkiksi Suomen ulkoministeriö tai suuret järjestöt ovat tällaisia toimijoita. Silloin haasteena on luoda parhaat mahdolliset käytännöt organisaation sisällä ja suhteessa paikallisiin ja muihin kansainvälisiin toimijoihin. Vastaavasti toimijat, joiden päätehtävä liittyy vain yhteen tai kahteen kolmoisneksuksen ulottuvuuteen, joutuvat luomaan yhteistyön linkityksiä uudella tavalla suhteessa muiden toimialojen toimijoihin kolmoisneksuksen sisällä kussakin toimintaympäristössä.



Alkuperäinen kuva: Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI (2019): Connecting the dots on the Triple Nexus

14 Development Initiatives (2020) "Donors at the 'triple nexus': Lessons from the UK and Sweden." <https://devinit.org/resources/donors-triple-nexus/>

## Humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön kytkös

Erityisesti kriisien pitkittyessä kehitysyhteistyön panosta tarvitaan humanitaarisen avun rinnalla. Sitä kautta on mahdollisuus tukea pitkäkestoisemmin ihmisten eri elinkaaren vaiheissa olevia tarpeita sekä luoda kehityksen ja rauhan mahdollisuuksia esimerkiksi koulutuksen, tasa-arvotyön tai peruselinkeinomahdollisuuksien kautta. Ennen neksus-ajattelun vakiintumista humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön välistä yhteyttä kuvailtiin usein jatkumona. Jatkumossa humanitaarisesta avusta siirrytään jälleenrakennuksen kautta kehitysyhteistyöhön, jonka osana puolestaan kasvatetaan valmiutta ennakoida ja vastata kriiseihin ja katastrofeihin. Sen sijaan neksus-sanan käyttö korostaa sitä, ettei tilanteiden kehityskulku aina ole lineaarista, vaan humanitaariset tarpeet, kehitysyhteistyön edellytykset ja rauhanvälityksen välttämättömyys voivat olla olemassa samassa tilanteessa, samanaikaisesti. Näin asian kuvailee esimerkiksi *Suomi humanitaarisen avun antajana -linjaus* (2019).

## Rauhantyön ja kehitysyhteistyön kytkös

Rauhantyössä voidaan samanaikaisesti vahvistaa kehitysyhteistyön prioriteetteja, kuten naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien vahvistamista tai vielä laajemmin kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten asemaa ja oikeuksia. Tutkimusten valossa on osoitettu muun muassa, että naisten osallistuminen rauhanprosesseihin parantaa mahdollisuuksia saavuttaa rauhansopimus ja vahvistaa sopimuksen ja sitä kautta rauhan kestävyyttä. Huolehtimalla rauhanprosessien inklusiivisuudesta, esimerkiksi tukemalla naisten, nuorten ja muiden marginalisoitujen ryhmien osallistumista, voidaan vaikuttaa myös laajemmin sukupuolten välisen tasa-arvon sekä ihmisoikeuksien toteutumiseen. Toisaalta kehitysyhteistyöllä on mahdollista vahvistaa luottamuksen lisääntymistä konfliktin osapuolten välillä, mikä on tärkeä edellytys kestävän rauhan rakentamiselle. Kehitysyhteistyöllä voidaan myös tukea rauhanomaisten ja toimivien yhteiskuntien peruspilareita, vahvistaa oikeuksien haltioiden tilivelvollisuutta sekä edistää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Vaikka konfliktien juurisyistä voi olla perustavaa laatua olevia erimielisyyksiä, on joissakin tapauksissa mahdollista päästä alkuun rauhanprosesseissa käymällä keskustelua kaikkia osapuolia koskettavista asioista, kuten ympäristöön

*Rauhantyössä voidaan samanaikaisesti vahvistaa kehitysyhteistyön prioriteetteja, kuten naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien vahvistamista.*

ja yhteiskunnan infrastruktuuriin tai vaikkapa pandemioiden torjuntaan liittyvistä kysymyksistä. Suomen toteuttamat vesi- ja sanitaatioalan hankkeet haurailta ja konfliktista kärsineillä alueilla ovat hyviä esimerkkejä interventioista, joista löytyy kytkös kehityksen ja rauhanrakentumisen välillä.

## Kolmoisneksus-yhteistyö vahvistaa palestiinalaisyhteisöjen suojelua

Länsirannan suojelukonsortio on EU:n humanitaarisen avun toimiston ECHOn ja kymmenen EU-maan tukema ohjelma, joka vastaa humanitaarisen suojelun tarpeisiin ja vahvistaa palestiinalaisyhteisöjen kehitysedellytyksiä Israelin hallitsemalla C-alueella.

Ohjelman toteuttaa Norjan Pakolaisapu yhdessä neljän kansainvälisen humanitaarisen järjestön kanssa. Suomen rahoitus on 800 000 euroa vuosina 2019–2021, ja se kanavoidaan ECHOn kautta.

Suojelukonsortio pyrkii toimimaan perinteistä humanitaarista apua kokonaisvaltaisemmin tunnistamalla humanitaaristen tarpeiden kroonisen luonteen ja vaikuttamalla haavoittuvuutta aiheuttaviin juurisyihin.

Ohjelma keskittyy erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien 120 palestiinalaisyhteisön tukemiseen. Niissä toteutettuun kokonaisvaltaiseen suojeluun kuuluvat muun muassa oikeusapu, pienimuotoisen välttämättömän infrastruktuurin rakentaminen ja yhteisöjen tietoisuuden lisääminen oikeuksistaan. Ohjelman vaikuttavuutta seurataan muun muassa suojeluindeksillä, jolla voidaan mitata haavoittuvuuden tasoa kokonaisvaltaista suojelua saaneissa yhteisöissä.

Suojelukonsortion lainopillisen tuen ja vaikuttamistoimien avulla palestiinalaisen infrastruktuurin tuhoamisia on pystytty estämään. Yli 90 prosenttia konsortion rakentamasta infrastruktuurista on paikallaan. Israelin siirtokuntien väkivaltaan tai kotien ja muiden rakenteiden tuhoamisiin vastataan välittömällä humanitaarisella avulla. Suojelukonsortion työn ansiosta kansainvälisen oikeuden loukkaukset ovat tulleet entistä näkyvämmiksi. Esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvostossa esiin nostetut palestiinalaisrakenteiden tuhoamiset pohjautuvat suojelukonsortion kattavaan monitorointiin ja tiedontuotantoon.

Perimmäistä poliittista ongelmaa suojelukonsortio ei pysty ratkaisemaan, vaan siihen puuttuminen vaatisi poliittista rohkeutta kansainväliseltä yhteisöltä. Siitä huolimatta ohjelman lähestymistapa on neksus-ohjelmointia parhaimmillaan ja se tukee hyvin myös Suomen tavoitteita.



## Humanitaarisen avun ja rauhantyön kytkös

Humanitaarisen avun ja rauhantyön välinen kytkös on kolmoisneksus-lähestymistavan haastavin osa. Haaste liittyy jännitteeseen rauhantyön turvallisuutta ja vakauttamista edistävien poliittisten tavoitteiden sekä puolueettomuuden ja tarveperustaisuuden ohjaaman humanitaarisen avun välillä. Jos esimerkiksi humanitaariset toimijat menettävät yhteistyössä puolueettoman maineen, voi se estää pääsyn avuntarvitsijoiden luo. Myös *Suomi humanitaarisen avun antajana* -linjaus (2019) toteaa, ettei humanitaarisen toiminta-alan ja periaatteellisen humanitaarisen avun varmistamiseksi tiivis yhteistyö humanitaarisen ja rauhantyön välillä ole aina mahdollista tai edes toivottavaa.

Toisaalta puolueeton toiminta ja keskustelut humanitaarisista tarpeista avaavat ja pitävät yllä yhteyksiä konfliktin eri osapuoliin. Tämä voi myöhemmin luoda väyliä muille toimijoille ja myös muiden kuin humanitaariseen tarpeeseen liittyvien asioiden käsitteilylle. Lisäksi positiivista rauhaa edistävät toimijat yleensä allekirjoittavat humanitaarisen avun periaatteet ja pyrkivät yhtä lailla tekemään työtään *do no harm* -periaatteen mukaisesti. Humanitaarisen avun toimijoiden osallistuminen yhteisiin konfliktianalyysiin, konfliktisensitiivinen ohjelmointi sekä yhteistyö ja kumppanuudet rauhan puolesta toimivien tahojen kanssa – silloin kun se on tarkoituksenmukaista – ovat keinoja, joilla kytköksiä humanitaarisen avun ja rauhan edistämisen välillä on mahdollista edistää ja syventää.

## Kolmoisneksuksen toteutus vaatii vahvaa paikallista osallistumista

Kolmoisneksuksen edellytyksenä on siis voittaa edellä mainitut haasteet ja tuoda kaikkien kolmen toimialan vahvuudet yhteen toimintaympäristön ja sen ihmisten kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Näiden edellytysten listaus paperille on helppoa, mutta käytännössä kolmoisneksus-lähestymistavan toteuttaminen erittäin haastavissa ja muuttuvissa olosuhteissa on kaikkea muuta. Siksi lähtökohtien on oltava mahdollisimman selvät. Selkeiden poliittikalinjausten ja ohjeistusten lisäksi lähestymistavan kääntäminen käytännöksi suomalaisten toimijoiden keskuudessa vaatii myös koordinoivan tahon, jolla on yhteydet kaikkiin relevantteihin toimijoihin sekä kentälle että toiminnan johtotasolle. Lisäksi tarve koulutukselle ja tutkimukselle on ilmeinen.

Erityisen tärkeää on varmistaa paikallisten toimijoiden osallistuminen ja vahva omistajuus kolmoisneksuksen mukaiseen työhön. Vain tällä tavoin on mahdollista huomioida eri ryhmien, erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten, tarpeet ja oma osallisuus mahdollisimman kattavasti. Toimintaympäristön sekä siellä elävien ihmisten tarpeiden hyvä tuntemus on ehto kolmoisneksus-lähestymistavan toteuttamiselle. Inklusiivinen yhteistyö paikallisten toimijoiden ja ihmisten kanssa ja heidän sitoutumisensa prosessiin ovat tässä avainasemassa.

Onnistuessaan toimintatavan muutos näkyy saumattomana ja entistä tarkoituksenmukaisempana toimintana nimenomaan kohdemaiden ihmisten tarpeiden, oikeuksien ja kestävän rauhan näkökulmasta. Tämä on kolmoisneksuksen päätavoite.

Kestävän kehityksen ja kehityspoliitiikan näkökulmasta on tärkeää, että neksus edistää positiivista rauhaa ja käsittelee konfliktien perimmäisiä syitä, pelkän negatiiviseen rauhaan ja turvallisuuteen keskittymisen sijaan. Toimintaympäristöstä riippuen positiivista rauhaa tukevat tavoitteet sopivat yleensä hyvin kehitysyhteistyön kehikkoon ja sen toimintatapoihin. Ne ovat myös helpommin yhteensovittavissa humanitaarisen avun kanssa. Toisissa tilanteissa konfliktinehkäisyyden ja -ratkaisuun tähtäävät toimet taas painottuvat muille osa-alueille, esimerkiksi diplomaattisiin toimiin ja siviilikriisinhallintaan. Tähän kytkökseen liittyvä lisätiedon tarve on ilmeinen sekä Suomessa että kansainvälisesti. Erityisesti tarvitsemme tietoa kolmoisneksuksen kannalta oleellisista rauhanrakennusta sekä turvallisuutta ja vakautta edistävästä toimintatavoista. Yhtä lailla on oltava tietoa siitä, minkälaiset kytkökset eivät ole soveltuvia. Lisäksi tarvitaan analyysia humanitaarisen avun ja rauhantien välisten linkitysten mahdollisuuksista ja rajoitteista.<sup>15</sup>

15 IASC (2020) Exploring Peace Within the Humanitarian-Development-Peace Nexus (HDPN).

*Erityisen tärkeää  
on varmistaa  
paikallisten toimijoiden  
osallistuminen ja  
vahva omistajuus  
kolmoisneksuksen  
mukaiseen työhön.*



## Yhteistyö turvaa vesihuoltoa Itä-Ukrainan konfliktissa

Puhdas vesi on elämän edellytys kaikkialla maailmassa, mutta erityisen tärkeää vesihuollon turvaaminen on konfliktialueilla eläville ihmisille. Itä-Ukrainassa vuonna 2014 puhjennut taistelu Ukrainan hallituksen ja Venäjän tukemien separatistien välillä vaaransivat satojen tuhansien ihmisten vedenjakelun Donetskin ja Luhanskin alueilla vuosina 2017–2018. Kranaatti-iskut vaurioittivat vesiputkia ja sähkökatkokset pysäyttivät vedenpumppaamoita.

Humanitaarisen avun ohella Punaisen Ristin kansainvälinen komitea ICRC pitää yllä keskusteluyhteyksiä kaikkien konfliktin osapuolten välillä, jotta siviiliväestöä ja heitä palvelevaa infrastruktuuria voidaan suojella kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaisesti. Vedenjakeluhäiriöiden estämiseksi ICRC lähti kartoittamaan paikallishallinnon viranomaisten kanssa jakelujärjestelmän kriittisiä kohtia ja varajärjestelmiä, joiden avulla veden saanti voitaisiin osumista huolimatta turvata. Työn teki haastavaksi se, että samat vesijohtoverkot ulottuivat sekä Ukrainan hallituksen että separatistien hallitsemalle alueelle.

Mukaan keskusteluihin ICRC pyysi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön Etyjin Minskin ryhmän, jonka tehtävänä on välittää rauhanomaisen ratkaisun syntymistä Ukrainan konfliktiin.

Puolueeton aloite merkitä kartalle vesihuoltojärjestelmän tärkeät osat synnytti pitkäjänteisen dialogin vesihuollon suojelutarpeista kaikkien osapuolten kesken. Yritykset päästä sopimukseen suojeltavista kohteista epäonnistuivat useaan otteeseen. Lopulta vesihuollon kriittisimmistä kohdista syntyi yhteinen näkemys. Suuri osa vesi-infrastruktuurista säästy tuholta, ja näin ennaltaehkäistiin muita, esimerkiksi terveyteen liittyviä ongelmia.

Keskeinen onnistumisen edellytys oli kolmen eri osapuolen – humanitaarisen toimijan (ICRC), peruspalveluiden tarjoajan (paikalliset viranomaiset) ja rauhanvälittäjän (Etyj) – toiminta, joka perustui toimijoiden toisiaan täydentäviin vahvuuksiin yhteisen tavoitteen saavuttamisessa. Keskustelut myös auttoivat Minskin ryhmää ankkuroimaan työnsä konkreettisiin tarpeisiin, joiden ratkaiseminen vaatii yhteisymmärrystä konfliktin eri osapuolten ja heihin vaikuttavien tahojen välillä.

Itä-Ukrainan esimerkki osoittaa, että synergia humanitaarisen toiminnan, kehityksen ja rauhan välillä ei synny aina pelkästään kehitykseen ja rauhanvälitykseen tähtäävästä ohjelmoinnista. Myös humanitaariset toimijat voivat edistää ennaltaehkäiseviä ja pitkän aikavälin kehitystarpeita turvaavia lähestymistapoja ja mobilisoida strategisia osapuolia toimimaan niiden puolesta.

## Yhteisillä analyyseilla ja kollektiivisilla tavoitteilla kohti onnistunutta kolmoisneksusta

OECD/DACin kolmoisneksus -suosituksen mukaisesti humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön toimijoiden tulee pyrkiä yhteiseen toimintaympäristön analyysiin. Tarkasteltavia tekijöitä voivat olla muun muassa ihmisoikeuksien toteutuminen/toteutumattomuus, tasa-arvotilanne sekä ympäristölliset ja ilmastonmuutokseen liittyvät asiat. Myös köyhyys, sosio-ekonomiset tekijät sekä alueen poliittinen tilanne ja dynamiikka voivat olla tarkastelun kohteina. Konfliktialueilla tärkeä osa toimintaympäristön ymmärrystä liittyy siinä oleviin konflikteihin. Konfliktianalyyseissa kootaan tarkemmin tietoa konfliktien osapuolista ja muista alueen keskeisistä konflikteihin ja rauhanrakentamiseen liittyvistä toimijoista, ristiriitojen kohteena olevista kysymyksistä, sekä konfliktiin vaikuttavista meneillään olevista prosesseista ja paikallisista rauhan edellytyksistä.

Konfliktianalyyseissa tarkastellaan konfliktin toimijoita, syitä ja dynamiikkaa sekä ajallisesti (historia, nykyhetki, tuleva) että eri tasoilla (paikallinen, kansallinen, alueellinen, kansainvälinen). Konfliktisensitiivisyyden edellyttämä analyysi linkittyy toimintaympäristön analyysiin ja keskittyy erityisesti tarkastelemaan hanketoiminnan ja toimintaympäristön välistä kaksisuuntaista vuorovaikutusta: sitä, miten konteksti vaikuttaa valittaviin toimenpiteisiin ja millaisia tahallisia tai tahattomia vaikutuksia niillä puolestaan on toimintaympäristöön sekä siinä mahdollisesti vallitseviin avoimiin tai piileviin konflikteihin.

OECD/DACin suositus nostaa toimijoiden väliset yhteisanalyytit kolmoisneksuksen keskiöön. Samalla on kuitenkin huomioitava, että käytännössä analyysi joudutaan aina kohdentamaan ja rajaamaan joihinkin kysymyksiin ja näkökulmiin vastaamaan suunniteltujen toimenpiteiden ja ohjelmien tasoa. 'Kaiken' analysointi ei ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan. Eri toimille ja toimijoille voi siksi olla luontaista tehdä myös omaa, rinnakkaista ja tarkemmin oman toiminnan suunnittelun kannalta täydentävää analyysia. Tällöin voi olla hyödyllistä tuoda analyyseja yhteen (*joined-up analysis vs. joint analysis*). Joskus on myös hyväksyttävä, että analyytit voivat olla jopa ristiriitaisia keskenään. Erityisesti näkemykset konfliktiin vaikuttavista tekijöistä ja perimmäisistä syistä voivat erota toisistaan. Tämänkin voi itsessään olla arvokas analyysiprosessin tuottama havainto. Siksi onkin tärkeää painottaa analyysien tekemisen prosesseja, niiden inklusiivisuutta ja dialogisuutta eri näkökulmien välillä sekä tarvetta päivittää analyyseja säännöllisesti uuden tiedon valossa.

Analyysi on itsessään tärkeä prosessi, joka auttaa eri toimijoita muodostamaan yhteisen ymmärryksen kunkin toimintaympäristön kannalta tärkeimmistä tavoitteista sekä vision jaetuista tuloksista, joita kohti kaikki toimijat oman toimintansa kautta pyrkivät. OECD/DAC-suositus määrittelee kollektiiviset tulokset (*collective outcomes*) tavalla, jota voisi kuvailla tuttua sanontaa mukaillen: lopputulos on enemmän kuin osiensa summa. Kollektiivisilla tuloksilla viitataan yhdessä sovittuihin, eri toimijoiden työn yhteisvaikutuksena syntyviin mitattaviin tuloksiin tai vaikutuksiin, jotka vastaavat

ihmisten täyttymättömiin tarpeisiin, riskeihin ja haavoittuvuuksiin. Näin vahvistetaan yhteisöjen resilienssiä ja tartutaan konfliktien juurisyihin. Kollektiiviset tulokset voimistuvat sitä kautta, että eri sektoreiden toimijat yhdistävät voimansa yhteisesti asetetun vision mukaisesti, mutta toimien omien mandaattinsa ja ohjelmiansa puitteissa. Myös YK ja humanitaaristen järjestöjen yhteistyöelin *Inter-Agency Standing Committee* (IASC) pitävät kollektiivisten tulosten tavoittelua keskeisenä keinona edistää kolmoisneksus-yhteistyötä maatasolla.

## Konfliktisensitiivisyys kaikkea toimintaa ohjaavana perustana

Konfliktisensitiivisen lähestymistavan avulla voidaan ennaltaehkäistä toiminnan tahattomia negatiivisia vaikutuksia ja edistää myönteisiä vaikutuksia kestävän rauhan rakentumiseen. Se edellyttää kykyä ymmärtää toimintaympäristöä ja siinä vallitsevia piileviä ja avoimia konflikteja sekä toiminnan sovittamista suhteessa niihin. Lisäksi on tärkeää seurata oman toiminnan ja toimintaympäristön välistä jatkuvaa kaksisuuntaista vuorovaikutusta.

DACin neksus-suositus kehottaakin kaikkia haurailta ja konfliktialtiilla alueilla toimivia tahoja pyrkimään aseellisten konfliktien ja väkivallan ennaltaehkäisyyn sekä kestävän rauhan edistämiseen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmia ja kansainvälistä oikeutta noudattaen. Minimivaatimus on konfliktisensitiivisen lähestymistavan omaksuminen kaikkea toimintaa ohjaavana periaatteena.

Mikäli konfliktisensitiivisyyttä ei aseteta etusijalle, riskinä on sosiaalisten jännitteiden kiristyminen ja olemassa olevien ristiriitojen kärjistyminen. Toiminta voi myös synnyttää uusia ristiriitoja ja konfliktin aiheita. Vaatimus konfliktisensitiivisestä toimintatavasta perustuu laajamittaiseen tutkimukseen ja näyttöön siitä, että kaikesta haurailta ja konfliktialtiilla alueilla toteutetusta toiminnasta tulee aina ja väistämättä osa konfliktin dynamiikkaa. Näin käy poikkeuksetta, kun resursseiltaan köyhään toimintaympäristöön viedään mitä tahansa materiaalisia tai aineettomia resursseja.

Mitä sitten seuraa, jos vaatimus konfliktisensitiivisyydestä jätetään huomiotta?

*Mikäli konfliktisensitiivisyyttä ei aseteta etusijalle, riskinä on sosiaalisten jännitteiden kiristyminen ja olemassa olevien ristiriitojen kärjistyminen.*

Yleisimpiä seurauksia ovat avustustoimintaan tarkoitettujen resurssien varkaudet tai niiden joutuminen muuten vääriin käsiin, jopa aseellisten ryhmien hyödyksi. Ulkopuolelta tuodut resurssit voivat myös nostaa kulutushyödykkeiden, asumiskustannusten ja palvelujen hintoja ja heikentää näin paikallisten ihmisten työllistymisen ja toimeentulon mahdollisuuksia. Toisaalta avustustoiminnan synnyttämä erilaisten hyödykkeiden ja palvelujen lisääntynyt kysyntä saattaa avata myös uusia tulonlähteitä paikallisille toimijoille. Konfliktisensitiivinen lähestymistapa merkitsee tällaisessa tilanteessa muun muassa kriittistä arviointia, keneltä ja mistä hanketoiminnan tarvitsemat resurssit hankitaan. Hyötykö kaupoista sotateollisuus ja konfliktia ruokkiva talous vai onko mahdollista toteuttaa hankinnat siten, että ne samalla edistävät oikeudenmukaisen ja kestäväen rauhan rakentumista?

Konfliktisensitiivisyyden jättäminen huomiotta voi syventää olemassa olevia ihmisryhmien ja konfliktiosapuolten välisiä jännitteitä. Näin voi käydä, jos hankkeet kohdistetaan tiettyihin hyödynsaajiin muiden jäädessä ulkopuolelle. Myös palkka- ja myyntituottojen epäoikeudenmukainen jakautuminen voi syventää ryhmien välisiä jännitteitä. Konfliktisensitiivisellä lähestymistavalla on mahdollista varmistaa, ettei hanketoiminta ainakaan tahattomasti suosi tiettyjä konfliktin osapuolia tai toisaalta marginalisoi jo ennestään heikommassa tai haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä.

Myös voimakas ja selkeästi näkyvillä oleva hanketoiminnan turvallisuuden takaaminen aseellisesti saattaa näyttäytyä konfliktisensitiivisyyden vastaisena toimintatapana. Se viestii aseiden käytön hyväksyttävyydestä ja siitä, että aseiden hallussapito tarkoittaa valtaa. Konfliktisensitiivisessä lähestymistavassa turvallisuusasiat järjestetään asianmukaisesti ja tarvittaessa myös aseellisesti. Samalla otetaan kuitenkin huomioon, miltä varautuminen näyttää ulospäin.



## OECD:n kolmoisneksus-suosituksen 11 periaatetta

OECD:n kehitysapukomitea DAC on antanut neksus-työstä suosituksen, jossa korostetaan kehityspolitiikan, humanitaarisen avun ja rauhantyön nykyistä parempaa koordinaatiota, ohjelmointia ja rahoitusta. Näiden kolmen ydinkohdan alla on 11 periaatetta, joita noudattamalla avustustoimijoiden on mahdollista vastata entistä paremmin hauraiden, konfliktialttiiden ja kriisialueiden riskeihin ja haavoittuvuuksiin. Suositus kiinnittää erityistä huomiota ennaltaehkäisyyn merkitykseen avustustarpeiden vähentämisessä ja heikoimmassa asemassa olevien ihmisten tavoittamisessa.

### Koordinaatio

Neksus-suosituksen edellyttämä parempi koordinaatio tarkoittaa sitä, että kolmoisneksus-suositukseen sitoutuneiden tahojen tulee:

1. Selvittää ja analysoida yhdessä konfliktien juurisyyt ja niitä ylläpitävät rakenteelliset tekijät. Osana analyysia on tärkeää selvittää myös paikallista kestokykyä (resilienssiä) edistävät tekijät. Tavoitteena on identifioida humanitaarisen avulle, kehitysyhteistyölle ja rauhantyölle jaetut kollektiiviset tulokset, joita kohti eri toimijat pyrkivät omalla toiminnallaan. Yhteisanalyysien tulee olla sukupuolitietoisia (gender-sensitive) ja niiden tulee huomioida toimintaympäristössä olevat riskit. Tämä vaatii (jäsenmailta) tukea humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön suunnittelun ja ohjelmoinnin yhdistämiselle, joka puolestaan perustuu joko yhteisanalyysihin tai eri toimijoiden tuottamien erillisten analyysien yhdistämiselle. Analyysien tulee keskittyä toimintaympäristöjen riskeihin, tarpeisiin, haavoittuvuuksiin ja konfliktien juurisyihin.
2. Huolehtia tarkoituksenmukaisesta resursoinnista johtajuuden vahvistamiseksi sekä kustannustehokkaan koordinoinnin varmistamiseksi läpi humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön arkkitehtuurin niin globaalilla, alueellisella, kansallisella kuin paikallisella tasolla.
3. Käyttää kaikilla tasoilla poliittisen vaikuttamisen keinoja sekä muita työkaluja ja lähestymistapoja kriisien ennaltaehkäisemiseksi, konfliktien ratkaisemiseksi sekä rauhan rakentamiseksi.



## Ohjelmointi

Nexus-suosituksen tarkoittama parempi ohjelmointi tarkoittaa sitä, että suositukseen sitoutuneiden tahojen tulee:

4. Priorisoida konfliktien ehkäisyä, välitystoimintaa ja rauhanrakennusta sekä investoida kehitykseen aina, kun se on mahdollista.
5. Asettaa ihmiset keskiöön ja tarttua syrjiviin rakenteisiin ja käytäntöihin sekä edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa.
6. Varmistaa, että kaikki toiminta on konfliktisensitiivistä ja huolehtia siitä, ettei toiminta itsessään tuota uusia jännitteitä tai ongelmia. Tavoitteena on välttää humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön tahattomat negatiiviset seuraukset ja maksimoida niiden myönteiset vaikutukset.
7. Sovittaa kollektiivisiin tuloksiin tähtäävä ja yhteisanalyysiin perustuva ohjelmointi yhteen toimintaympäristön riskien kanssa. Lisäksi on varmistettava, että ohjelmointi on joustavaa ja vältetään sirpaloituminen.
8. Vahvistaa toiminnallaan kansallisia ja paikallisia voimavaroja ja kyvykkyyksiä.
9. Investoida humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön toimijoiden väliseen oppimiseen sekä näyttöjen ja parhaiden käytäntöjen kokoamiseen.

## Rahoitus

Nexus-suosituksen tarkoittama "parempi rahoitus" tarkoittaa sitä, että suositukseen sitoutuneiden tahojen tulee:

10. Kehittää näyttöön perustuvia humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön rahoitusstrategioita globaalilla, alueellisella, kansallisella ja paikallisella tasolla.
11. Käyttää ennustettavaa, joustavaa ja monivuotista rahoitusta aina, kun se on mahdollista.



3.



## Suomi neksus-toimijana: hyvät lähtökohdat, mutta yhteensovittaminen puuttuu vielä

**K**olmoisneksus-lähestymistapa tarkoittaa myös Suomelle toimia, joilla pyritään vahvistamaan humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyyden välistä yhteistyötä, johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä. Tavoitteena on edistää eri toimintojen ja toimijoiden välisiä positiivisia kytköksiä ja muodostaa eri toimijoiden kesken näkyvä kollektiivisista tuloksista, joita kohti kaikki työskentelevät oman toimintansa kautta.

Tätä kokonaisuutta on Suomessa tarve edistää usealla rintamalla: a) ulkoministeriön/hallinnon ja eri toimialojen sisällä instrumenttien ja ohjeistusten avulla, b) laajemmin suomalaisessa yhteiskunnassa ja päätöksentekijöiden keskuudessa lisäämällä tietoisuutta, c) maatasolla yhteistyössä paikallisten toimijoiden ja kansainvälisen yhteisön kanssa niissä toimintaympäristöissä, joissa Suomi on mukana sekä d) politiikkavaikutuksen kautta suhteessa kansainväliseen yhteisöön ja osana monenkeskistä yhteistyötä sekä kansainvälisiä politiikkalinjauksia.

Suomi aloitti kehityspolitiikan, humanitaarisen avun ja rauhantyyden tiiviimmän yhteistyön jalkauttamisen heti OECD/DACin suosituksen tultua voimaan vuonna 2019. Työtä koordinoimaan nimettiin ulkoministeriön sisäinen, eri osastojen edustajista koottu neksus-verkosto.<sup>16</sup> Verkoston väliaikaiseksi kotipesäksi osoitettiin kehityspoliittinen osasto ja sitä veti ensimmäisen toimintavuotensa ajan johdon kabinettiin kuuluva johtava asiantuntija. Verkosto on asettanut tavoitteekseen kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyyden välisen yhteistyön tiivistämisen ja sen edellytysten, kuten osastojen välisen tiedonkulun ja yhteisymmärryksen vahvistamisen sekä yhteisten toimintatapojen luomisen eri tasoilla. Lisäksi verkosto on huolehtinut siitä, että neksus-ajattelu ja kutsu

16 Mukana toiminnassa ovat olleet mukana seuraavat osastot: Afrikan ja Lähi-idän osasto, Amerikan ja Aasian osasto, Itäosasto, Poliittinen osasto, Kehitysyhteistyön evaluointi ja Kehityspoliittinen osasto.

tiiviimpään yhteistyöhön näkyvät Suomen poliittisissa linjauksissa hallitusohjelmasta erineksus-toimijoiden linjauksiin.

Lähestymistapa huomioidaankin ja siihen viitataan vuoden 2019 lopulla julkaistussa humanitaarisen avun linjauksessa *Suomi humanitaarisen avun antajana*, kehitysyhteistyön maaohjelmauudistuksissa ja painopistetyössä sekä kehityspoliitiikan monenkeskisiä järjestöjä koskevan vaikuttamissuunnitelman päivityksessä. Maaohjelmauudistuksen myötä pitkäaikaisissa kumppanimaissa tuotetaan nyt kaksi ohjaavaa dokumenttia: kokonaisvaltaisesti Suomen suhteita kyseisessä maassa käsittelevä maastrategia ja kehitysyhteistyötä käsittelevä maaohjelma. Neksuksen osalta relevantti on erityisesti maastrategia, jossa kehitysyhteistyön lisäksi kartoitetaan ja kuvataan muuta Suomen toimintaa maassa. Kolmoisneksuksen tärkeys nousee esiin erityisesti konfliktimaiden ja -alueiden maastrategioissa. Suomen toimintaohje hauraisissa valtioissa toimeenpantavasta kehitysyhteistyöstä<sup>17</sup> sisältää jo monia OECD/DACin kolmoisneksus-suositukseen kuuluvia asioita, joskin siinä korostuu kumppanimaan omistajuus ja sen kanssa tehtävä sopimus toimenpiteistä, mikä taas ei aina ole mahdollista erityisen hauraisissa konteksteissa (esim. Syyriassa). Suomen hauraita maita ja oloja koskeva toimintaohje päivitetään vuoden 2021 loppuun mennessä.

Myös Euroopan unioni on viime vuosina pyrkinyt muuttamaan lähestymistapaansa entistä kokonaisvaltaisemmaksi, kun se toimii hauraisissa maissa tai konflikteissa.<sup>18</sup> Euroopan unionin tasolla Suomen pyrkimyksenä on vaikuttaa johdonmukaisesti EU:n neuvostossa EU:n kehityspoliitiikan linjausten kehittämiseksi siten, että niissä huomioitaisiin kolmoisneksuksen edistäminen. Suomi on korostanut tätä erityisesti EU:n koronapandemian vastaisissa toimissa. EU kohdentaa pandemian vastaisia toimiaan erityisesti haavoittuviin kumppanimaihin. Koronatoimet muodostavat yhden kokonaisuuden, jota EU kutsuu Team Europe -lähestymistavaksi. Koronatoimien tärkeimmät elementit liittyvät hätäapuun, terveydenhuoltojärjestelmien tukemiseen kriisissä sekä talouden tukitoimiin. Team Europe -työstä neuvotellaan uusia neuvoston päätelmiä, johon Suomi on ajanut kolmoisneksus-lähestymistapaa ja EU:n ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden lisäämistä humanitaarisia periaatteita kunnioittaen. Pidemmällä tähtäimellä Team Europe -työ liittyy EU:n tulevaan ulkosuhderahoitukseen. Siinä Suomi tukee ratkaisuja, jotka lisäävät rahoituksen yhtenäisyyttä, johdonmukaisuutta, joustavuutta ja tehokkuutta. Tämä on erittäin tärkeää, sillä reilu viidesosa Suomen kehitysrahoituksesta kanavoituu EU:n kautta.

Sekä humanitaarisen avun linjauksessa että kehityspoliittisessa selonteossa kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön neksuksesta puhutaan erillisissä kappaleissa, mutta ei vielä systemaattisesti näitä osa-aloja yhteen tuovana perustana. Kolmoisneksus on mukana myös tulevassa Kehityspoliitiikan ylivaalikautiset periaatteet -selonteossa (2021). Valmisteluvaiheessa selontekoluonnos on painottanut kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön välistä yhteisanalyysia, parempaa keskinäistä täydentävyyttä ja tuloksellisuutta.

Koronapandemia ja tarve reagoida nopeasti ovat vauhdittaneet kehitysyhteistyön

17 Suomen kehityspoliitiikka ja kehitysyhteistyö hauraisissa valtioissa – toimintaohje kehitysyhteistyön toimeenpanon vahvistamiseen.

18 EU:n integroidusta lähestymistavasta ks. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/en/pdf>

rahoituksen ja humanitaarisen avun välistä joustavuutta. Se on näkynyt erityisesti järjestöjen rahoituksessa, mutta sitä pyritään edistämään aiempaa kokonaisvaltaisemmin myös Suomen kahdenvälistä yhteistyötä ohjaavissa maaohjelmissä. Ohjeistus rahoituksen joustavammasta käytöstä on valmisteilla ja sille on selvä tarve. Kaavailtu ohjeistus kattaa kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun, mutta ei rauhantyön ulottuvuutta.

Toiminnan suunnittelua varten kootuissa tiimeissä on yhä useammin ollut mukana kehityspolitiikan, humanitaarisen avun ja rauhantyön asiantuntijoita. Suomi on ollut myös aktiivinen neksus-ajattelun tukija OECD:n jäsenmaiden INCAF-verkostossa (International Network on Conflict and Fragility) ja EU:ssa. Samalla Suomi on ajanut johdonmukaisesti ja määrätietoisesti humanitaarisen tilan ja puolueettomuuden säilyttämistä.

Nykyisen hallitusohjelman mukaisesti konfliktinehkäisy, rauhanvälitys ja rauhanrakennus ovat ulkopoliittikkamme vahvistuvia painopisteitä. Suomi toimii aktiivisesti monenvälisillä foorumeilla (EU, YK, ETYJ) rauhanvälityksen normatiivisen ja institutionaalisen pohjan vahvistamiseksi. Pitkäaikaisena prioriteettina Suomi on muun muassa edistänyt aktiivisesti (YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325) Naiset, rauha ja turvallisuus -agendaa ja sen toimeenpanoa kansallisen toimintaohjelmansa mukaisesti sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Suomi on ollut aloitteellinen ja edelläkävijä myös Nuoret, rauha ja turvallisuus -teeman (YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2250) edistämiseksi. Suomi tunnetaan laaja-alaisesta rauhanvälitystoiminnasta YK:ssa, Afrikan Unionissa ja EU:ssa. Afrikan unionin rauhanvälityskapasiteetin kehittäminen ja naisrauhanvälittäjäverkoston sekä uskonnollisten ja perinteisten toimijoiden rauhanverkoston tukeminen ovat esimerkkejä Suomen rauhantyön kokonaisuudesta. Lisäksi osa suomalaisista kansalaisjärjestöistä tekee rauhantyötä eri puolilla maailmaa. Muita temaattisia painopisteitä ovat vesidiplomatia eli Suomen vesiosaamisen hyödyntäminen konfliktinehkäisyssä ja -ratkaisussa sekä uusien teknologioiden tarjoamat mahdollisuudet rauhantyölle (PeaceTech).

Ulkoministeriön yhteyteen on lokakuussa 2020 perustettu rauhanvälityskeskus, joka on tärkeä toimija tiivistettäessä neksus-toimintaa rauhantyön suuntaan. Keskuksen tehtävänä on vahvistaa Suomen kansallista rauhanvälitysoosaamista ja -kapasiteettia ja se koordinoi ja systematisoi jatkossa ulkoministeriön rauhanvälitystoimintaa sekä yhteistyötä järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. Ulkoministeriön sisällä keskeistä on

---

*Nykyisen hallitusohjelman mukaisesti konfliktinehkäisy, rauhanvälitys ja rauhanrakennus ovat ulkopoliittikkamme vahvistuvia painopisteitä.*

koordinointi ja yhteistyö maantieteellisten alueosastojen kanssa, joiden kanssa määritellään maantieteelliset prioriteetit. Keskus pyrkii myös aiempaa kattavammin sovitamaan yhteen rauhaa edistävän toiminnan humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön kanssa, jotta konflikteihin voidaan vastata tehokkaasti ja kestävällä tavalla.

Suomen valmiuksia vahvistaa kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön välisiä kytköksiä on kartoitettu eri arvioinneissa, joiden suosituksia myös tämä julkaisu hyödyntää. Näistä keskeisimmät liittyvät Suomen kehityspolitiikan ja maahanmuuttopolitiikan välisiin yhteyksiin (Evaluation on Forced displacement and Finnish Development Policy, 2019) ja Suomen hauraiden valtioiden maaohjelmoinnin evaluointiin (2020). Lisäksi ulkoministeriö on kartoittanut neksus-työn oppeja Ruotsissa ja Norjassa (The Humanitarian-Development-Peace Nexus: Best practices and Lessons from Norway and Sweden, Doty & Makweri 2019) ja kuullut DACin asiantuntija-arvioita Suomen lähtökohdista. Erityisenä haasteena on rauhan ja rauhantyön rooli tässä yhtälössä, josta käytävä keskustelu on toistaiseksi vielä alussa. Aiemmissä arvioinneissa ja selvityksissä haasteeksi on tunnistettu myös se, että Suomen lähestymistapa ei ole vielä riittävän konfliktisensitiivistä. Toisin sanoen konfliktien ymmärrystä, toimintaympäristön sekä toimenpiteiden ja kontekstin välisen vuorovaikutuksen analysointia ja hauraissa maissa toimimisen tapoihin liittyvää osaamista tulisi vahvistaa. Neksuksen eri yhteistyömuodot eivät nykyisellään myöskään täydennä toisiaan parhaalla mahdollisella tavalla. Tulosohjausta ja uusia hallintomalleja tulisi kehittää. Lisäksi rauhanvälitykseen liittyvä osaaminen ja potentiaali olisi otettava käyttöön entistä laajemmin. Tämä vaatii toteutuakseen johtajuutta ja erityisosaamista hallinnon eri tasoilla.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Suomella on hyvät valmiudet vahvistaa rooliaan kolmoisneksus-toimijana. Tämä edellyttää kuitenkin entistä vahvempaa poliittista tahtotilaa, vahvaa johtajuutta sekä päämäärätietoista eri osa-alueiden yhteistyötä tukevaa linjausta. Tarvitaan myös ajattelu- ja toimintatapojen muutosta sekä rahoittaja- että kohdemaissa, jotta tiivistetty yhteistyö ja yhteiset tavoitteet kehityspolitiikan, humanitaarisen avun ja rauhantyön välillä toteutuisivat. Tällä hetkellä Suomelta puuttuu vielä auki kirjoitettu ja yhteisesti hyväksytty lähestymistapa kolmoisneksukseen, joka ohjaisi toimintaa hauraissa tilanteissa. Lisäksi avustus- ja kansalaisjärjestöt tarvitsevat tarkempia ohjeita, miten ja minkälaisiin neksusta tukeviin toimintoihin Suomen valtion rahoitusta voidaan kanavoida eri rahoitusinstrumenttien kautta.



## Miten järjestöt toteuttavat kolmoisneksusta käytännössä?

Tätä julkaisua varten kolmoisneksus-asiantuntijaryhmältä pyydettiin tapausesimerkkejä suomalaisten järjestöjen neksus-lähestymistavan mukaisesta työstä. Saaduista vastauksista ilmenee järjestöjen voimakas periaatteellinen sitoutuminen kolmoisneksus-ajatteluun ja -lähestymistapaan. Tämä ei ole yllättävää, sillä useilla suomalaisilla järjestöillä on kertynyt mittavaa kokemusta työskentelystä pitkittyneiden kriisien alueilla. Järjestöt tietävät, että akuutit humanitaariset tarpeet eivät ole irrallisia laajemmista toiminta-alueiden kehitysongelmista ja pyrkimyksistä kohti kestävää ja oikeudenmukaista rauhaa. Kaikki nämä ovat täyttä totta samanaikaisesti – eivät siistinä jatkumona, vaan useimmiten rinnakkain ja päällekkäin erittäin haastavissa tilanteissa.

Esimerkkejä järjestöjen pitkäaikaisesta toiminnasta haurailta ja konfliktialueilla ovat muun muassa Abilis-säätiön työ Somaliassa ja Somalimaassa sekä Suomen World Visionin ohjelmat Pohjois-Ugandassa ja Ruandassa. Vastaavia ovat myös Kirkon Ulkomaanavun toiminta Ugandassa, Etelä-Sudanissa ja Mosambikissa sekä Väestöliiton kumppaneiden (Marie Stopes International Reproductive Choices - MSI sekä International Planned Parenthood Federation - IPPF) työ esimerkiksi Afganistanissa.

Kaikille tätä julkaisua varten kootulle seitsemälle tapausesimerkille on yhteistä se, että ne pyrkivät vastaamaan yhtä lailla akuutteihin humanitaarisiin tarpeisiin kuin pidemmän aikavälin alueellisiin kehitystavoitteisiin. Ne kuvaavat toimintaa, joka on useimmiten alkanut vastauksena kriisitilanteiden synnyttämiin kiireellisiin inhimillisiin perustarpeisiin. Humanitaariseen avustustyöhön on integroitu tai sen jälkeen on käynnistetty toimia, jotka tukevat toimintaympäristöjen pitkäaikaisia kehitystarpeita. Kirkon Ulkomaanapu (KUA) esimerkiksi työskenteli ensin humanitaarisella rahoituksella Ugandan luoteisosassa Rwamwanjassa Kongon demokraattisesta tasavallasta saapuneiden pakolaisten kanssa, antaen heille hätäapua ja mahdollistaen koulunkäynnin maahan saapumisen jälkeen. Vuodesta 2015 alkaen KUA on jatkanut työtä kehitysyhteistyörahoituksella Ugandan valtion opetussuunnitelman mukaisilla ja alueen työnantajien tarpeisiin vastaavilla ammattitaitokoulutusohjelmilla, joissa osallistujina on sekä pakolaisia (70%) että paikallisia ugandalaisia (30%). Suomen World Visionin (WV) työ Pohjois-Ugandassa on niin ikään esimerkki toiminnasta, joka on vastannut yhtä aikaa niin pakolaisten kuin paikallisten asukkaiden tarpeisiin. Tämä on tapahtunut inklusiivisesti toteutettujen vesi- ja sanitaatiohankkeiden avulla, joissa on tehty tiiviisti yhteistyötä paikallishallinnon kanssa. KUA:n ja WV:n hankkeille yhteinen piirre on se, että ne ovat kiinnittäneet erityistä huomiota hankkeiden kohdentamiseen yhtä lailla pakolaistaisille kuin paikallisväestön edustajille. Molemmat järjestöt esittävät tämän kolmoisneksuksen mukaisena toimintatapana, jolla on voitu ehkäistä jännitteiden ja ristiriitojen



syntymistä alueella sekä tukea yhteiseloja eri väestöryhmien välillä. World Vision on lisäksi sisällyttänyt ohjelmiinsa tavoitteellisia yhteisödialogin mahdollistavia aktiviteetteja, nuorten rauhanryhmiä sekä vaikuttamistyötä. Näidenkin tarkoituksena on edistää rauhanomaista yhdessä elämistä alueella.

Seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja oikeuksien saralla työskentelevien MSI:n ja IPPF:n työssä on myös vahva linkki humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön välillä. Molempien järjestöjen työ neksuksen hengessä perustuu vahvaan toimintaympäristön tuntemukseen, yhteistyöhön ja kumppanuuksiin paikallisten terveydenhuollon toimijoiden ja viranomaisten kanssa sekä inklusiiviseen toimintatapaan. Abilis-säätiön työlle inklusiivisuus on toiminnan ytimessä. Heidän työssään kaksoisneksus on toteutunut toisinpäin: vammaisjärjestöt ovat ensin vahvistuneet itse kehitysyhteistyön kautta, minkä jälkeen ne ovat voineet vahvistaa humanitaarisen avun järjestöjen työn inklusiivisuutta.

Vaikka järjestöt vakuuttavat olevansa sitoutuneita nimenomaan kolmoisneksukseen, on konkretia rauhan ulottuvuudesta niiden työssä ohuempaa ja vaikeammin hahmotettavaa. Konfliktisensitiivinen lähestymistapa nousee kuitenkin esiin, joko auki lausuttuna tai rivien välistä lukien, keskeisenä keinona vahvistaa kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun myönteisiä vaikutuksia rauhan rakentamiseen.

Järjestöt mainitsevat keskeiseksi *haasteeksi* kolmoisneksus -lähestymistavan toteuttamisessa humanitaarisen avun ja kehitysrahoittajien rajoitukset sekä rahoituksen edelleen jatkuvan siiloutumisen humanitaariseen apuun, kehitysyhteistyöhön ja rauhantyöhön. Rahoituksen siiloutuminen luo rajoitteita tietyllä toiminta-alueella suunniteltavan työn kokonaisvaltaiseen toteuttamiseen, mikä puolestaan mahdollistaisi humanitaarisiin tarpeisiin, kehitystavoitteisiin ja rauhan rakentamisen agendaan koordinoitua vastaimen rinnakkaisina ja toisiaan täydentävinä prosesseina. Järjestöt myös peräänkuuluttavat rahoituksen joustavuutta, joka sallisi nykyistä paremmin toimintojen ketterän uudelleen suuntaamisen toimintaympäristössä äkillisesti tapahtuvien muutosten myötä. Paikallisten järjestöjen vahvistamiseen keskittyvät toimijat puolestaan esittävät toiveena niin sanotun ei-korvamerkityn rahoituksen mahdollisuuden, jonka turvin varoja voi joustavasti suunnata paikallisten toimijoiden työn tukemiseen ja vahvistamiseen tilanteen mukaan.

Järjestöt tekevät jo nykyisellään kovasti töitä erityisesti humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön yhdistämisessä toisiinsa. Ne näkevät kuitenkin edelleen tarpeen linkittää humanitaarisen avun ja kehityksen välisiä kytköksiä entistä tiiviimmin myös kansalisiin ja alueellisiin rauhantyön pyrkimyksiin. Toistaiseksi nämä linkit ja koordinaatio neksuksen kaikkien kolmen osa-alueen välillä eivät kuitenkaan ole vielä systemaattisia. Konfliktisensitiivisyyden systematisoinnin lisäksi järjestöt esittävät eräänä ratkaisuna ohjelmatyön kokonaisvaltaista ja kaikki eri avustustoiminnan muodot kattavaa



yhteistä suunnittelua alue- ja maatasolla. Keinona tässä voisi olla kontekstianalyysejä ja tarvekartoitusten tekeminen osallistavasti ja huomioiden niin välittömät tarpeet kuin pidemmän aikavälin tavoitteet. Muita järjestöjen mainitsemia tapoja edistää kolmoisneksuksen toteuttamista on tukea kumppanuuksien rakentamista eri aloja edustavien toimijoiden välillä, mikä osaltaan mahdollistaisi niiden välisen yhteistyön ja vertaisoppimisen.

Teksti laadittu seuraavien tapausesimerkkien pohjalta:

Abilis-säätiö - yleinen kuvaus/Somalia & Somalimaa

Kirkon Ulkomaanapu - kolme esimerkkiä/Uganda, Etelä-Sudan & Mosambik

World Vision - kaksi esimerkkiä/Uganda & Ruanda

Väestöliitto - kaksi yleisempää kuvausta kumppaneiden lähestymistavoista (MSI & IPPF)

4.



## Kohti kolmoisneksusta: seuraavat askeleet ja suositukset Suomelle

Tämän loppuluvun tarkoituksena on tarjota konkreettisia keinoja kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön välisen yhteistyön tiivistämiseksi sekä yhteistyön ohjauksen yhteensovittamiseksi Suomen kehityspolitiikassa ja ulkosuhteissa. Tarkoituksemme on kirkastaa tähän kolmoisneksukseen liittyvää ajattelua ja kirittää konkreettisia toimia niin ulkoasiainhallinnossa, laajemmin suomalaisessa yhteiskunnassa ja päätöksentekijöiden keskuudessa kuin yhteistyöhön kohdemaisissa ja osana järjestöjen työtä. Esittämämme huomiot ja suositukset perustuvat OECD/DACin

kolmoisneksusta käsittelevälle sitovalle suositukselle, jonka pääkohtia peilaamme Suomen nykyisiin vahvuuksiin ja haasteisiin.

Tavoitteemme on, että Suomi tunnetaan maana, jonka harjoittama ja rahoittama kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu ja rauhantyö ovat enemmän kuin osiensa summa: että ne ovat johdonmukaisia, rakentavat positiivisia kytköksiä ja täydentävät toinen toisiaan sekä tuottavat mitattavia tuloksia myös kollektiivisesti. Erityisen tärkeää on, että yhteistyö synnyttää lisäarvoa kohdealueiden ihmisille ja heidän pyrkimyksilleen kohti kestävää rauhaa ja kehitystä.

Olemme ryhmittäneet seuraavat askeleet siten, että etenemme toimivan kolmoisneksuksen periaatteellisista kulmakivistä kohti yksityiskohtaisempia, käytännön koordinaointia, ohjelmointia ja rahoitusta koskevia suosituksia Suomen ulkoministeriölle.

*Tavoitteemme  
on, että Suomi  
tunnetaan maana,  
jonka harjoittama  
ja rahoittama  
kehitysyhteistyö,  
humanitaarinen apu  
ja rauhantyö ovat  
enemmän kuin osiensa  
summa.*



# I. Suomen kolmoisneksus-lähestymistapa tulee rakentaa yhteisen arvopohjan ja periaatteiden varaan

Kolmoisneksus-lähestymistapa on juurrutettava osaksi Suomen kestävän kehityksen, ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kehityspolitiikan yhteistä arvopohjaa. Sen yhteisiä nimittäjiä ovat ihmisoikeudet, oikeusvaltioperiaate, demokratia, rauha, vapaus, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo.

Kestävän kehityksen kantava periaate – ketään ei jätetä (*Leave no one behind*) – tulee olla kiinteä osa kolmoisneksus-lähestymistapaa. Suomi korostaa kehityspolitiikassa ja humanitaarisessa avussa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä, vahvistaa nuorten osallistumista ja ääntä sekä kiinnittää erityishuomiota moniperustaiseen syrjintään ja erityisesti vammaisiin ihmisiin, alkuperäiskansoihin sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten asemaan. Tämä ei saa jäädä vain kirjaukseksi, vaan hyödynsaajan näkökulma ja aktiivinen rooli tulee näkyä myös käytännössä.

- Suomen tulee kirjata auki ihmislähtöisyyden ja laajan inklusiivisuuden arvot ja periaatteet ja vakiinnuttaa ne kolmoisneksuksen yhteiseksi perustaksi. Tähän sisältyy syrjimättömyyden ja poissulkemisen vastainen työ ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen sekä tilivelvollisuuden varmistaminen hyödynsaajia kohtaan vahvistamalla toiminnan läpinäkyvyyttä ja osallistavuutta.
- Rauhantyö tulee määritellä selkeästi osana kolmoisneksusta. Tähän liittyy rauhan käsitteen määrittelemisen (laaja-alainen *positiivinen rauha* ja suppeampi väkivallan päättymiseen viittaava *negatiivinen rauha*) sekä rauhantyön eri muotojen (mukaan lukien konfliktinehkäisy, rauhanvälityksen) ja rauhanrakennuksen avaaminen.
- Kolmoisneksuksen tavoitteeksi tulee määrittää pyrkimys positiiviseen rauhaan, jossa väkivallattomuuden lisäksi edistetään rauhanomaisten, kestävästi ja oikeudenmukaisesti toimivien sekä demokraattisten yhteiskuntien edellytyksiä.
- Vahva paikallinen omistajuus kehityksen ja rauhan prosesseista on välttämätön ennakoedellytys.
- Suomen on pidättäydyttävä aseviennistä konfliktialueille johdonmukaisuuden nimissä.

## II. Kolmoisneksuksen tulee perustua kunkin toimialan vahvuuksille sekä yhteistyön mahdollisuuksien ja haasteiden tunnistamiselle

Kolmoisneksus-lähestymistapa tuo yhteen kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön toimijat oman alansa vahvuuksien ja asiantuntemuksen edustajina. Jokaista toimialaa ohjaa joukko kansainvälisiä normeja ja parhaita käytäntöjä. Lisäksi DAC-suositus tuo kullekin sektorille uusia näkökohtia huomioitavaksi.

- Jotta OECD/DACin kolmoisneksus-suositus toteutuisi myös Suomen tukeman toiminnan osalta, tarvitaan edelleen lisää analyttistä ja entistä systemaattisemmin tuotettua tietoa liittyen neksuksen kolmen eri sektorin välisistä positiivisista kytköksistä. Yhtä lailla tarvitaan tietoa kolmoisneksuksen haasteista ja sen toteuttamisen esteistä.
- Suomen tulee osoittaa riittävät resurssit kolmoisneksukseen liittyvän tiedon tuottamiselle ja kartoittamiselle.
  - Aihepiiri tulee ottaa vahvemmin osaksi ulko-, turvallisuus- ja kehityspolitiikan tutkimusta.
  - Humanitaarisen avun ja rauhantyön välisten kytkösten mahdollisuuksia ja rajoitteita tulee selvittää ja tuoda päätöksenteon ja toimijoiden tueksi. Osana tätä tulee kartoittaa hyviä käytäntöjä ja toimivia esimerkkejä humanitaarisen avun toimijoiden ja positiivisen rauhan puolesta toimivien tahojen välisestä verkostoitumisesta ja kumppanuuksista.
  - Suomen tulee investoida ja luoda kannustimia humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön alan toimijoiden väliseen tavoitteelliseen vertaisopimiseen ja parhaiden kolmoisneksus-käytäntöjen konseptointiin.

## III. Tiivistetty yhteistyö tähtää täydentävyyteen, johdonmukaisuuteen ja kollektiivisiin tuloksiin

Kolmoisneksus-lähestymistapa edellyttää, että eri sektoreiden toimijat tuovat kukin toisiaan täydentävästi ja johdonmukaisesti kortensa kekkoon yhdessä asetettujen kollektiivisten tulosten saavuttamiseksi.

- Täydentävyys edellyttää toimintaympäristössä tapahtuvien kehitys- ja rauhanprosessien sekä humanitaarisen avun toimien sekä niissä mukana olevien toimijoiden hyvää tuntemusta. Suomen tulee edellyttää rahoittamiltaan toimijoilta kuvausta tavasta, jolla täydentävyys ja johdonmukaisuus varmistetaan.
- Suomen tulee kehittää toimintatapojaan rahoittajana siten, että sen rahoittama humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön ohjelmointi perustuu yhteisanalyysiin ja tähtää kollektiivisiin tuloksiin. Lisäksi on tärkeää, että se mukautuu muuttuviin olosuhteisiin ja välttää sirpaloitumisen.

## IV. Kolmoisneksus alkaa yhteisestä analyysistä

Täydentävyyttä ja johdonmukaisuutta ei synny ilman yhteistä ymmärrystä toimintaympäristöstä. Keskeisiä keinoja yhteisymmärryksen rakentamiseen ovat muun muassa yhdessä tehtävät konteksti-, konflikti- ja riskianalyysit sekä eri toimijoiden tekemien analyysien tuominen yhteen. Tavoitteena on identifioida humanitaariselle avulle, kehitysyhteistyölle ja rauhantyölle jaetut kollektiiviset tulokset, joita kohti eri toimijat pyrkivät omalla toiminnallaan. Suomen osalta analyysien tekoon voidaan osallistua tai niitä voidaan tehdä ainakin kolmella eri tasolla: 1) osana paikallis-/maatasolla tapahtuvia kansainvälisesti koordinoituja yhteis- ja/tai yhdistettyjä analyysieja (*joint and joined-up analyses*), 2) Suomessa osana maaohjelma ja -strategiasuunnittelua, sekä 3) samoilla maantieteellisillä alueilla toimivien suomalaisten toimijoiden kesken.

- Osana Suomen kolmoisneksus-lähestymistapaa analyysieissa tulee kaikilla kolmella tasolla kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:
  - konfliktien ja haurauden juurisyihin
  - konflikteja ylläpitäviin ja eskaloiviin/syventäviin tekijöihin (konfliktiajurit – *conflict drivers*)
  - paikallisiin kestäväen ja positiivisen rauhan edellytyksiin
  - paikallista kestävyttä (resilienssiä) edistäviin tekijöihin
  - analyysien sukupuolittietoisuuteen (*gender-sensitivity*)
  - analyysien osallistavuuteen ja paikallisen näkökulman huomioimiseen
  - analyysiprosessien konfliktisensitiivisyyteen
- Osana maaohjelma ja -strategiasuunnittelua:
  - Analyysieissa tulee huomioida laajasti eri viiteryhmiin ja toimijoiden näkökulmat, mukaan lukien valtionhallinnon eri sektorit, kansalaisyhteiskunnan toimijat, tutkimusyhteisö sekä kansainvälinen avustusyhteisö ja maa-/paikallistasolla tehtyjen analyysien tulokset.
  - Samoilla alueilla toimivia tahoja tulee kannustaa tuomaan analyysiejaan yhteiseen pöytään, jolloin maaohjelmat ja -strategiat voivat tukeutua osin myös yhdistettyihin (*joined-up*) analyysieihin.
  - Toimintaympäristön analyysieissa on mahdollista hyödyntää muiden avunantajamaiden käytössä olevia analyysieittisiä viitekehyksiä (esimerkkejä tästä Ruotsi ja Britannia).
- Osana samoilla maantieteellisillä alueilla toimivien suomalaisten toimijoiden yhteistoimintaa:
  - Mahdollisille yhteisanalyysieille tulee kehittää yhteisesti hyväksytyt mallit ja käytännöt analyysien koordinoimista. Lisäksi eri toimijoiden tekemien analyysien tuominen yhteen vaatii koordinaatiota.

- Kaikkien toimijoiden tulee huomioida mahdollisimman laajasti muiden toimijoiden tuottama materiaali ja pyrkiä välttämään päällekkäisyyksiä.
- Tulee huomioida tärkeä linkki Suomen maaohjelmien ja -strategioiden taustalla oleviin analyysihin
- Ulkoministeriön tulisi rahoittajana luoda kannustimia yhteis- ja yhdistettyjen analyysien tekoon osana rahoitusmekanismeja ja hakuprosesseja.

## V. Konfliktisensitiivistä otetta tulee edellyttää kaikissa Suomen toteuttamissa tai rahoittamissa toimissa haurailualueilla

Konfliktisensitiivisyys edellyttää kykyä ymmärtää toimintaympäristöä ja siinä vallitsevia piileviä ja avoimia konflikteja sekä toiminnan sovittamista suhteessa niihin. Lisäksi on tärkeää seurata oman toiminnan ja toimintaympäristön välistä jatkuvaa kaksisuuntaista vuorovaikutusta ja sopeuttaa toimintaa havaintoja vastaaviksi. Tavoitteena on minimoida toiminnan negatiiviset vaikutukset toimintaympäristöön ja maksimoida myönteiset vaikutukset positiivisen, kestävän rauhan rakentumiseen.

- Suomen tulee määritellä konfliktisensitiivisyys ehdottomaksi laatuvaatimukseksi kaikelle humanitaariselle avulle, kehitysyhteistyölle ja rauhantyölle.
- Suomen tulee edellyttää (tukemaltaan) humanitaarisen avun suunnittelulta ja toteutukselta *do no harm* -periaatteen vähimmäisvaatimusta niin, ettei se ainakaan syvennä kriisien ja konfliktien taustalla olevia juurisyytiä. Kolmoisneksus-lähestymistavan mukaisen humanitaarisen avun tulee perustua konfliktianalyysihin.
- Suomen tulee korostaa vahvaa toimintaympäristön tuntemusta kaikilla ulkosuhdealoilla ja laajemmissa kumppanuuksissa, kuten Afrikka-strategian viitoittamissa suhteissa. Hyvä kontekstin tuntemus ja konfliktisensitiivisyys ovat oleellisia myös hauraille alueille suuntautuvien Suomen kaupallisten pyrkimysten kannalta.
- Suomen tulee laatia ohjeistus konfliktisensitiivisyydestä ja siitä tulee järjestää koulutusta ja mahdollisuuksia eri toimijoiden väliseen vertaisoppimiseen.
- Konfliktisensitiivisyys tulee kirjata ja konkretisoida Suomen hauraiden maiden toimintaohjeeseen, jota uudistetaan vuoden 2021 aikana.



## VI. Konfliktien ehkäisyn ja rauhanvälityksen tulee olla prioriteetti

Väkivalta ja aseelliset konfliktit vaikuttavat kaikkiin ihmisiin yhteiskunnan kaikilla tasoilla. Niiden ennaltaehkäisyssä vastuu on yhteinen ja globaali. Koska haurailta alueilla esiintyvä väkivalta on usein syklistä ja pitkäaikaista, on tärkeää keskittyä sen ennaltaehkäisyyn. Se pelastaa ihmishenkiä, vähentää inhimillistä kärsimystä ja vähentää myös tarvetta kansainväliselle avulle.

Rakenteellisen epäoikeudenmukaisuuden purkamisella, konfliktien ehkäisyllä ja rauhanvälityksellä on mahdollista vähentää humanitaarisen avun tarvetta ja auttaa vahvistamaan paikallisten toimijoiden ja instituutioiden kykyä vastata kriisitilanteisiin.

- Suomen tulee priorisoida ja kehittää toimintaa, jolla ennaltaehkäistään konflikteja ja edistetään rauhanvälitystä. Tämän tulee näkyä niin rahoituksen kohdentamisessa kuin resursointina tutkimus- ja kehittämistoiminnalle hyvien toimintatapojen identifioimiseksi.
  - Suomen tulee kartoittaa keinoja, joilla voidaan kannustaa kehitysyhteistyön määrärahojen kohdentamista nykyistä enemmän hauraille ja konfliktialueille.
  - Kehitysyhteistyön ja rauhantyön toimijoita tulee kannustaa löytämään tapoja keskittyä työssään rakenteellisiin, konflikteja ja epäoikeudenmukaisuutta luoviin tai niitä syventäviin tekijöihin esimerkiksi ihmisoikeus- tai demokratiatilanteen valossa.
  - Kaikkia neksus-toimijoita tulee kannustaa identifioimaan läpinäkyvästi ne tarpeet, joihin he työllään pyrkivät vastaamaan. Lisäksi on määriteltävä kollektiivisesti ja priorisoitava toimenpiteet ja indikaattorit, joiden avulla voidaan vähentää tarvetta humanitaariselle avulle.
  - Kaikkia toimijoita tulee kannustaa ajattelemaan ja toimimaan myös yli valtioiden rakenteiden ja rajojen sekä tunnistamaan ja tukemaan yhteisöjen ja kansalaisyhteiskunnan voimavaroja ja osaamista konfliktien ennaltaehkäisemiseksi.

## VII. Paikallisten toimijoiden rooli tulee nostaa kolmoisneksuksen keskiöön

Paikallistason toimijoiden tunnistamisen ja vahvistamisen tulee olla Suomen kolmoisneksuksen keskiössä. Työn suunnittelussa, toimeenpanossa ja seurannassa käydään jatkuvaa vuoropuhelua eri tasojen, kuten paikallistason ja kansainvälisen tason sekä Suomen kansallisen ohjauksen välillä.

- Kolmoisneksusta tulee rakentaa hyödynsaajien näkökulmasta. Tiivistetyn yhteistyön ensisijainen tarkoitus on kehittää Suomen toimintaa ja sen saumattomuutta juuri heidän kannaltaan. Lähestymistavan tulee painottaa joustavuutta ja kykyä sopeutua paikalliseen kontekstiin.
- Suomen tulee omalla panoksellaan varmistaa, että se vahvistaa aina kansallisia ja paikallisia voimavaroja ja kyvykkyyksiä. Lisäksi tulee tukea paikallista johtajuutta kansainvälisesti tunnustetuissa koordinaatiomekanismeissa. Rahoitus tulee mahdollisuuksien mukaan kohdistaa paikallisille organisaatioille, jotka ovat valmiiksi paikalla kriisien alkaessa. Lisäksi Suomen tulee edellyttää rahoittamiltaan kansainvälisiltä avustustoimijoilta vastaavaa lähestymistapaa.
- Suomen tulee tunnistaa keskeiset toimijat ja painottaa tasapuolista osallisuutta toimintaympäristön dynamiikan huomioiden. Ihmisoikeusjärjestöillä, uskonnollisilla ja perinteisillä johtajilla sekä nuorilla on tässä oma erityinen roolinsa.
- *Grand Bargain* -aloitteen mukaisesti rahoitusta ja kapasiteetin vahvistamista tulee suunnata paikallistoimijoille voimaannuttamaan heitä (*as local as possible, as international as necessary*).
- Erityisesti ihmisoikeusjärjestöjen, kuten vammaisjärjestöjen, naisten oikeuksia ajavien järjestöjen ja perhesuunnittelujärjestöjen roolin kautta voidaan varmistaa haavoittuvien ryhmien tarpeet. Paikalliset järjestöt ovat paikalla jo ennen kriisiä, ovat kriisin keskellä ja jäävät paikalle sen jälkeen. Samalla on huomioitava mahdolliset riskit ja turvattava humanitaarisen työn puolueettomuus.

## VIII. Kolmoisneksus on integroitava entistä systemaattisemmin myös kansainväliseen vaikuttamiseen

Suomen tulee integroida kolmoisneksus kansainvälisen vaikuttamistyön tavoitteisiin suhteessa kahdenvälisiin yhteistyömaihin, monenkeskisiin organisaatioihin ja Euroopan unioniin. Tässä Suomen kannattaa hyödyntää mainettaan rauhantyyden vahvana toimijana ja edistää kolmoisneksus-lähestymistapaa eri toimijoiden kesken OECD/DACin suosituksen mukaisesti.

- Suomen tulee hyödyntää poliittisen dialogin ja politiikkavaikuttamisen keinoja sekä käytössä olevia apuinstrumentteja kaikilla toiminnan tasoilla konfliktien ehkäisemiseksi, niiden ratkaisun ja rauhanrakentamiseen. Tämä vaatii yhdistettyä, kokonaisvaltaista lähestymistapaa diplomaattisten toimien, vakauttamiseen tähtäävien ja siviili-interventioiden välillä. Samalla on toimittava humanitaaristen periaatteiden mukaisesti ja turvattava humanitaarisen avun perille pääsy apua tarvitseville ihmisille.

## IX. Kolmoisneksus-lähestymistapa vaatii laajapohjaista tukea ja investointeja ja sen tulee kantaa yli vaalikausien

Kolmoisneksus-ajattelun juurruttaminen vaatii laajapohjaista omistajuutta kaikissa sen piiriin kuuluvissa toimijaryhmissä niin kotimaassa kuin kohdealueilla sekä monenkeskisen yhteistyön piirissä. Lisäksi tarvitaan tietoa sekä tavoitteellista kapasiteetin vahvistamista Suomen kansallisessa päätöksenteossa. Eduskunnan, eduskuntaryhmien ja kansanedustajien rooli on keskeinen poliittisen hyväksynnän ja tuen saavuttamiseksi. Parlamentaarinen tuki luo kannustimia ministeriön työn kehittämiseksi. Kansalaisyhteiskunnan osallistaminen on tärkeää kaikilla tasoilla. Tämä kokonaisuus on myös resurssikysymys.

- Suomen tulee laatia kansallinen kolmoisneksus-strategia ja varata sen laatimista varten riittävät resurssit. Strategian tulee ankkuroitua OECD/DACin suositukseen ja siinä tulee olla kuvailu Suomen omasta neksus-lähestymistavasta sekä aikataulu ja keskeiset keinot lähestymistavan toiminnallistamiseksi.
- Kaikki kolmoisneksuksen toimijaryhmät tulee osallistaa keskusteluun Suomen neksus-työstä, strategian laatimiseen sekä siihen, miten neksus huomioidaan Suomen rahoittamassa työssä ja kansainvälisessä vaikuttamisessa.
- Kolmoisneksus-lähestymistapa ylittää yksittäiset hallituskaudet. Päivitystarve arvioidaan kunkin hallituskauden alussa. Lähestymistapaa tulee kehittää jatkuvasti tutkimuksen, vertaisoppimisen sekä toiminnasta saatujen oppien valossa. Kolmoisneksukseen sekä yleisemmin haurailta ja konfliktialueilla toimimisen tapoihin liittyvää ymmärrystä ja osaamista tulee vahvistaa kautta koko toimijakentän.



## X. Ulkoministeriön on kehitettävä strategista ohjausta, johtajuutta ja omistajuutta

- Kansallista strategiaa varten Suomen tulee määritellä oma kolmoisneksus-lähestymistapansa kansainvälisten sitoumusten, ensisijaisesti OECD/DACin suositusten mukaisesti. Lähestymistavassa tulee olla selkeästi määriteltynä, mitä kolmoisneksuksella tarkoitetaan, mihin sillä pyritään, miksi se on tärkeää, keitä (mitä politiikkasektoreita ja toimijoita) se koskee ja miten sitä tulee panna toimeen.
- Jotta kolmoisneksus-lähestymistapa juurtuu eri toimialat yhdistäväksi, tarvitaan jo olemassa olevien elementtien yhteensovittamista ja johtajuutta päätöksenteon korkeimmilla tasoilla. Suomen kolmoisneksus-lähestymistavalle tulee varmistaa kattava ohjausvalta ja se tulee sovittaa yhteen nykyisten humanitaarista apua, kehitysyhteistyötä ja rauhantyötä ohjaavien dokumenttien ja linjausten kanssa.
- Ulkoministeriön neksus-verkoston tulee huolehtia ministeriön sisäisestä koordinaatiosta sekä kolmoisneksusta koskevien (tulevien) linjausten ja ohjeistusten jalkauttamisesta eri osastoille ja edustustoihin. Koordinaatiotyön johdolla on näkyvä rooli organisaatorakenteessa ja se edustaa osaamista kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön kysymyksissä.
- Suomen tulee määritellä ulkoministeriö muodolliseksi neksuksen strategiseksi ”kotipesäksi” ja nimetä johtajuus-, koordinaatio- ja osallistumisen roolit muista ministeriöistä sekä relevanteista sidosryhmistä. Poliittista ja ministeriöiden korkeimman johdon omistajuutta tulee vahvistaa. Nykyisestä ulkoministeriön neksus-verkostosta tulee tehdä vakinainen yhteistyörakenne ja sen toiminnalle tulee asettaa selkeät mitattavat tavoitteet.
- Ulkoministeriön korkeimman virkamiesjohdon omistajuus tulee varmistaa luomalla kiertävä vetovastuu agendan eteenpäin viemisestä neksuksen kolmen jalan (humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön) edustajien välillä.
- Kolmoisneksus-lähestymistapa tulee integroida yhtenevästi kaikkiin relevantteihin korkean tason politiikkalinjauksiin ja ohjeistuksiin, joilla on tosiasiallista ohjaus- ja hallintavaltaa. Näitä ovat muun muassa:
  - Kehityspolitiikan ylivaalikautiset periaatteet -selonteko (2021), jossa kolmoisneksus tulee nähdä sen eri osa-alueita yhteen tuovana, toisiaan täydentävänä ja kollektiivisiin tuloksiin tähtäävänä perustana;
  - Suomen tuleva hauraiden maiden toimintaohjeen päivitys (2021);
  - Suomen Afrikka-strategia (2021);
  - Humanitaarisen linjauksen seuraava päivitys.
- Selkeiden politiikkalinjausten ja ohjeistuksen lisäksi lähestymistavan kääntäminen käytännöksi suomalaisten toimijoiden keskuudessa vaatii myös koordinoivan tahon, jolla on yhteydet kaikkiin relevantteihin toimijoihin sekä kentälle että toiminnan johtotasoilla.
- Ulkoministeriössä tulee lisätä virkahenkilöiden tietoisuutta kolmoisneksuksesta kaikilla organisaation tasoilla ja kaikilla neksuksen kolmella sektorilla.



## XI. Kolmoisneksus-lähestymistavasta oleellinen osa ohjelmointia

- Ulkoministeriön tulee tehdä kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön kolmoisneksuksesta säännöllinen osa maa- ja alueohjelmien työtä. Samalla tulee tunnistaa mahdolliset lähestymistavan esteet nykyisessä rahoitusarkkitehtuurissa, prosesseissa ja toimintatavoissa ja laatia keinoja niiden purkamiseksi.
- Maa- ja aluetiimit tulee määritellä pysyväksi rakenteeksi, jossa on edustajia kaikilta kolmoisneksuksen osa-alueilta. Tiimien asema tulisi vahvistaa ja vakiinnuttaa osana yhteisanalyyseja ja niihin perustuvia rahoituspäätöksiä.
- Kolmoisneksus-lähestymistavan määrittelylle tulee olla erillinen paikka osana maastrategioita ja maaohjelmadokumentteja.
- Lähestymistavan määrittelyä varten osana maa- ja alueohjelmia tulee laatia ohjeistus, kriteerit sekä esimerkkejä toimivista neksuksen integroinnin tavoista strategioihin ja ohjelmiin.
- Kollektiivisiin tuloksiin tähtäävä ohjelmointi tulee sovittaa yhteen toimintaympäristön riskien kanssa.

## XII. Rahoituksen pitkäjänteisyyttä ja joustavuutta tulee edelleen lisätä

- Suomen tulee kehittää näyttöön perustuva kokonaisvaltainen suunnitelma rahoituksen uudistamiseksi, joka tuo synergisesti yhteen neksuksen kolme ulottuvuutta. Tämä vaatii rohkeutta ja luovuutta miettiä kokonaisuus aidosti uudesta näkökulmasta ja valmiutta muuttaa rahoitusarkkitehtuuria (mukaan lukien periaatteet, instrumentit ja jakomekanismit), tarvittaessa radikaalistikin.
- Suomen tulee kartoittaa keinoja parantaa rahoituksen ennustettavuutta ja joustavuutta sekä lisätä pitkäaikaisen rahoituksen määrää. Tavoitteena on varmistaa aidosti toimintaympäristön tarpeisiin vastaava tuki sekä mukautuvuus haurailta alueilla tyypillisiin toimintaympäristön yllättäviin muutoksiin. Joustavuudelle tulee määritellä selkeät ohjeet, ehdot ja kriteerit.
- Humanitaarisen avun ennakoitavuutta pitkittyneissä kriiseissä tulee kehittää. Kansainvälinen humanitaarinen laki (IHL) ei erottele humanitaarisen avun kestoa sen sisällöstä. Pitkittyneissä kriiseissä apua on annettava niin kauan kuin tarvitaan. Siksi pitkäjänteisyyttä ja joustavuutta tulee pyrkiä välittömästi lisäämään. Lisäksi rahoituksen hakuprosessien sykliä tulee kehittää vastaamaan muuttuvia tarpeita. Suomen rahoittamien humanitaaristen hankkeiden rahoitusjaksojen kestoa tulee pyrkiä pidentämään useamman vuoden mittaisiksi.
- Nykyisen rahoitusarkkitehtuurin mekanismien ja instrumenttien vahvuuksia, heikkouksia ja joustomahdollisuuksia tulee analysoida ja tunnistaa neksus-lähestymistavalle välttämättömät muutostarpeet.

- Muiden rahoittajien käytössä olevista rahoitusinstrumenteista ja -mekanismeista sekä rahoituksen jakamisen prosesseista tulee hakea oppia ja tietoa niiden vahvuuksista ja heikkouksista.
- Ulkoministeriön nykyisiä rahoitusinstrumentteja hallinnoivat tahot tulee vastuuttaa nykyistä tehokkaampaan koordinaatioon ja niiden yhteistä ymmärrystä neksus-lähestymistavasta on vahvistettava.
- Hankesuunnitelmissa tulee olla kuvaus kolmoisneksus-lähestymistavan toteuttamisesta osana toimintaympäristössä tapahtuvia muita prosesseja ja niille määritellyjä kollektiivisia tavoitteita. Lisäksi on tarkasteltava yleisemmin, miten hanke toimii kolmoisneksus-lähestymistavan mukaisesti.

