

Nexus mellem udviklingsamarbejde, humanitær bistand og fredsarbejde

– om hvordan man kan arbejde med nexustilgange gennem opbygning af resiliens, beskyttelse og konflikthåndtering

1. Derfor er nexus vigtigt

Verden har det seneste årti oplevet flere og mere langvarige kriser end tidligere. Flere mennesker er ramt af naturkatastrofer og konflikter, hvilket sætter dem i skrøbelige situationer og gør dem sårbare.

De langvarige skrøbelige situationer har udfordret organisationer, der arbejder med enten humanitær bistand eller langsigtet udvikling. Den relativt kortsigtede nødhjælp er ikke nok i en langvarig krise, og udviklingsorganisationerne mangler redskaber til at agere i krisesituationer. Et voksende antal af brugerne af CISUs puljer arbejder i skrøbelige situationer. Derfor er det vigtigt at udvikle tilgange, der sætter dem/brugerne i stand til at arbejde med nexus i skrøbelige situationer.

Det politiske fokus på nexus kommer også til udtryk i Danmarks humanitære og udviklingspolitiske strategi *Verden 2030*, der har en klar hensigt med at sammenkæde udviklingsindsatser, herunder særligt indsatser i skrøbelige kontekster, med humanitære indsatser. *Verden 2030* har f.eks. et stærkt fokus på nærområder til konflikter. Begge fokusområder øger behovet for at arbejde med nexus som en tilgang til at bruge de forskellige sektors komparative fordele til at reducere menneskers sårbarhed og fattigdom. Dette sker indenfor verdensmålene som ramme og med en inkluderende vision om *Leaving no-one Behind*.

Historisk

Siden *The Grand Bargain* (2015) har FN haft et øget fokus på nexus for at reducere barriererne mellem humanitære- og udviklingsaktører. Deres *New Way of Working* (NWOW) opfordrer de forskellige aktører i det humanitære og i udvikling til at blive bedre til at samarbejde omkring fælles mål. Der refereres til en indbyrdes sammenhæng mellem begge sektorer. Siden 2016 har FN også talt om *The Triple Nexus* og inkluderet *fred*, hvor det er relevant. Dette begreb bliver af UM omtalt som HDP-nexus (Humanitarian, Development, Peace). Nexusbegrebet udspringer fra det, der tidligere blev omtalt som *linkages*, og er den seneste udvikling i debatten om at øge kohærens mellem nødhjælp og udvikling.

2. Hvad er nexus?

Nexus defineres af OECD¹ som "interlinkages between humanitarian, development and peace actions." Det vil sige, handlinger, der **forbinder** og skaber **sammenhæng** og **synergi**. En nexus tilgang refererer ifølge OECD til formålet om at styrke **samarbejde** og **komplementaritet**. Det vil sige, at hver civilsamfundsaktør

¹ DAC-Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus, OECD, februar 2019

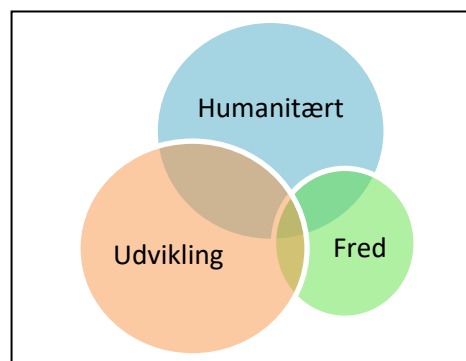
bruger sine fordele og styrker til bedst muligt at styrke lokale civilsamfundsaktører og sikre deres råderum. Samtidig skal ens egen indsats ses i sammenhæng med andre indsatser i konteksten.

Illustration af triple-nexus

Udover sammentænkning af **udvikling** og **nødhjælp** er **fred** og forsoning det tredje ben i nexusbegrebet. Det kan inddrages, hvis relevant, for eksempel i en konfliktsituation eller til forebyggelse af en konflikt.

Forskellige aktører afgrænser nexus-begrebet på forskellige måder. Der er dog nogle karakteristika, som er vigtige for CISU at fremhæve:

- *Samtidighed*: Nexus foregår i en skrøbelig kontekst og forstås som et krydsfelt mellem udvikling, nødhjælp og fred. Fokus er på nexus som en tilgang, der skaber synergi ved f.eks. at inddrage aspekter fra alle relevante sektorer, dvs. udviklings- og nødhjælpsorienterede tilgange på samme tid. Det kan f.eks. være at inddrage humanitære principper og langsigtede løsninger på klimakriser eller opbygning af kapaciteter til at håndtere en langvarig krise.
- *Overgange*: I overgangen fra en stabil til en skrøbelig eller en decideret humanitær kontekst skal udviklingsaktører forholde sig til det nye i konteksten. Igangværende indsatser skal måske afbrydes eller ændres. Det kræver andre tilgange at agere i overgangen til en krise end ved langsigtet udvikling. Det kræver også andre kompetencer af den implementerende organisation. Når krisen er slut, kræver det igen et skift at tænke langsigtet og f.eks. at skifte fra en behovsbaseret til en mere rettighedsbaseret tilgang. I disse overgange eksisterer samtidigheden mellem udviklingsorienterede og nødhjælpsorienterede tilgange også.



Rammerne for nexus

Både FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling og de humanitære principper om *humanitet*, *upartiskhed*, *uafhængighed* og *neutralitet* sætter rammerne for nexus. Med tilgangen om *leaving no-one behind* har verdensmålene inkluderet et fokus på udsatte grupper og deres behov og rettigheder. Samtidig spiller de humanitære principper ind i udviklingsarbejde i en skrøbelig kontekst. Dermed står nexus i spændingsfeltet mellem verdensmålene og de humanitære principper.

Humanitært arbejde fokuserer ofte på uopfyldte behov hos sårbare grupper. Behovsbaserede tilgange fremstår f.eks. tydeligt i *Core Humanitarian Standard*, som er en minimumsstandard for arbejde i en humanitær kontekst. Udvikling taler primært om empowerment og om at sikre menneskers rettigheder. En indsats i nexus skal tage stilling til begge dele og finde balancen mellem behovsbaserede og rettighedsbaserede tilgange, hvor der både arbejdes med at reducere sårbarhed og med empowerment af målgruppen. Dermed står nexus i spændingsfeltet mellem behovsbaserede og rettighedsbaserede tilgange.

Disse spændingsfelter gør, at nexus skal forholde sig til situationen på den korte bane. Det vil sige de humanitære og behovsbaserede tilgange, og samtidig de udviklingsorienterede tilgange, der sigter efter langsigtede forandringer. Nexus forholder sig til begge dele. Hver civilsamfundsaktør gør det på sin egen måde, nemlig ved at bruge sin viden, erfaring og fordele, sammenlignet med andre aktører. For eksempel

kan en civilsamfundsaktør, der allerede arbejder med menneskerettigheder, inkludere en rettighedsbaseret tilgang i sin nexustilgang. Hvad der virker bedst, og hvordan de forskellige elementer og aktører spiller ind i nexus, er altid afhængigt af den konkrete kontekst, og hvilken organisation, der planlægger indsatsen.

3. Brug af nexus i praksis

Nexus tager afsæt i at forebyggende aktiviteter altid bør prioriteres, mens udviklingstilgange skal prioriteres, hvor det er muligt, og humanitære aktiviteter, hvor det er nødvendigt. Dette følger OECDs anbefaling² om operationalisering af nexus. I praksis skal hver civilsamfundsaktør vælge en tilgang ud fra sit eget ståsted i civilsamfundet og ud fra den konkrete kontekst. På denne måde bidrager nexus til at styrke lokale civilsamfunds bæredygtige udvikling og beskyttelse og sikring af menneskerettigheder i en skrøbelig kontekst.

CISU understøtter dette ved at beskrive nexus som en tilgang i en skrøbelig kontekst, og som en tilgang der indholdsmæssigt skal forholde sig til områder som *opbyggelse af resiliens, beskyttelse af sårbare grupper og konflikthåndtering* til gavn for både lokale og fordrevne.

Analysere den skrøbelig kontekst

Når man vil udarbejde en nexustilgang, skal man først analysere de forskellige dimensioner, der er i spil i en specifik kontekst. OECDs model kan være en hjælp til at vurdere om og hvordan en kontekst er skrøbelig:

Dimensioner	Beskrivelse
Økonomisk skrøbelighed	Omfatter blandt andet sårbarhed overfor økonomiske risici, arbejdsløshed, og ulige vækst.
Klima og miljørelateret skrøbelighed	Omfatter sårbarhed overfor klima og miljømæssige risici, herunder udsathed for naturkatastrofer og konsekvenser af klimaændringer.
Politisk skrøbelighed	Omfatter sårbarhed forbundet med politiske konflikter og undertrykkelse. Inkluderer også risici ved politiske begivenheder og mangel på inddragelse i beslutningsprocesser.
Sikkerhedsmæssig skrøbelighed	Omfatter blandt andet borgers sårbarhed overfor sikkerhedsrisici, herunder krige, konflikter og terror. Udspringer fra social eller politisk vold.
Social skrøbelighed	Omfatter sårbarhed overfor risici, der påvirker samfundets samhørighed og udspringer fra ulighed i samfundet og begrænset adgang til menneskerettigheder.

Læse mere om dimensionerne i en skrøbelig kontekst på OECD's hjemmeside om *Fragility Framework*³

Valg af nexustilgang

En grundig analyse af skrøbeligheden giver et oplyst grundlag for at vælge en passende nexustilgang. CISU har identificeret tre fokusområder, der kan bidrage til at adressere den skrøbelige kontekst og konsekvenserne af den for de mennesker, der er berørt af den:

² DAC-Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus, OECD, februar 2019

³ States of Fragility, OECD <http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/overview/0/>

- **Resiliens** beskriver et menneskes eller systems evne til at modstå, forebygge og komme sig efter en krise eller i en skrøbelig situation. Det bygger på en anerkendelse af menneskers og lokalsamfunds modstandskraft og sammenhængskraft i netop skrøbelige situationer og kriser. I skrøbelige kontekster spiller civilsamfundsorganisationer en vigtig rolle i at styrke lokalsamfunds kapacitet til at handle.
- **Beskyttelse** af særligt sårbare mennesker. I en krisesituation, eller når civilsamfundets råderum bliver indskrænket, er der brug for et øget fokus på at beskytte menneskers rettigheder. Lokalt forankrede civilsamfundsorganisationer kan bidrage til at sætte følsomme emner såsom beskyttelse af sårbare grupper på dagsordenen, inklusiv dialog med myndigheder om deres ansvar i den sammenhæng.
- **Forebyggelse og håndtering af konflikter** og styrkelse af bæredygtig fred, f.eks. ved at skabe rammer for dialog mellem borgere/rettighedshavere og myndigheder eller ved at sikre sårbare gruppers mulighed for at deltage og blive hørt. Civilsamfundet spiller også her en vigtig rolle i forhold til at fremme dialog, fred og forsoning.

Afhængigt af den konkrete analyse af skrøbeligheden vælger man den nexustilgang, der er bedst egnet i den specifikke kontekst, man arbejder i. Dette kan for eksempel være:

Dimensioner	Resiliens	Beskyttelse	Konflikthåndtering
Økonomisk skrøbelighed	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Klima og miljørelateret skrøbelighed	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politisk skrøbelighed	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Sikkerhedsmæssig skrøbelighed	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Social skrøbelighed	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Hver civilsamfundsaktør skal bruge sin viden og sine fordele i den konkrete kontekst. For eksempel kan en civilsamfundsaktør, der allerede arbejder med menneskerettigheder, inkludere en rettighedsbaseret tilgang i sin nexustilgang.

Nexus i praksis med fokus på resiliens

Resiliens beskriver et menneskes eller systems evne til at modstå, absorbere og komme sig efter en krise. Det handler bl.a. om, hvilke ressourcer og kapaciteter man har til at forebygge, svare på, modstå, og tilpasse sig en ændret tilstand. Dermed handler resiliens ikke kun om *modstandskraft mod kriser*, men også om *social sammenhængskraft*. I skrøbelige kontekster spiller civilsamfundsorganisationer en vigtig rolle i at styrke lokalsamfunds kapacitet til at handle.

Der kan arbejdes med resiliens med forskellige mål eller målgrupper:

Med fokus på mennesker, det vil sige, på individuelt plan, med lokalsamfund eller særligt sårbare / udsatte grupper eller husholdninger. Eksempler på indsatser om resiliens med mennesker som målgruppe er:

- Oplysning og viden: f.eks. om forebyggelse og reduktion af risici, om katastrofeberedskab og ledelse.
- Færdigheder: Kendskab til redskaber, der sætter en i stand til at handle. F.eks. risiko-mapping og analyse.

Med fokus på systemer og aktører, heriblandt lokale systemer (en institution, lokale myndigheder, komitéer i lokalsamfundet), nationale systemer (et ministerium, en NGO) og internationale systemer (partnerskaber, programmer, multilaterale organisationer). Eksempler på indsatser om resiliens med formål om at opbygge og styrke systemer er:

- Etablering af strukturerer: Tidlige advarselssystemer, risiko-monitorering, etablering af fokuspersoner og/eller katastrofeforvaltningsudvalg i lokalsamfund.
- Strategier: F.eks. politikker og guidelines til at håndtere risici eller kriser. Resiliens-strategi på organisationsplan for en indsats eller et program.
- Netværk: Brug af lokale netværk eller etablerede koordineringsmekanismer og sikkerhedsnetværk.
- Opbygning af empowerment til at arbejde for udsatte gruppers rettigheder.

Styrkelse af systemers og menneskers resiliens kræver i varierende grad strategiske serviceydelser, organisatorisk kapacitet og fortalervirksomhed overfor beslutningstagere. Resiliens kan i begrænset omfang handle om strategiske ydelser som infrastruktur (f.eks. ved at bidrage til dæmninger, der beskytter mod oversvømmelser), frem for alt om organisatorisk kapacitet (f.eks. et lokalsamfunds kapacitet til at vurdere risici) og fortalervirksomhed (f.eks. dialog med lokale myndigheder om rettigheder og tidlige advarselssystemer).

Nexus i praksis med fokus på beskyttelse

I skrøbelige situationer er det vigtigt at sikre beskyttelse af sårbare befolkningsgrupper, som kan udsættes for forskellige former for risici, herunder vold, udnyttelse og overgreb. Beskyttelse handler om at opretholde menneskers værdighed og respekt for deres rettigheder. Lokalt forankrede civilsamfundsorganisationer kan bidrage til at sætte følsomme emner, såsom beskyttelse af sårbare grupper, på dagsordenen, inklusiv at sikre dialog med myndigheder om deres ansvar for dette.

Når man arbejder med beskyttelse, er det vigtigt først at vurdere, hvilke former for sårbarhed, de befolkningsgrupper man arbejder med er udsat for. Dernæst er det afgørende at udvikle tilgange til, hvordan man kan beskytte disse sårbare grupper.

Eksempler på dette er:

- I relativt *stabile kontekster* med begrænset råderum for civilsamfundet, hvor menneskerettigheder undertrykkes, kan mennesker og organisationer, der laver rettighedsbaseret fortalervirksomhed, være udsat for forfølgelse, f.eks. ved at begrænse menneskers ret til at organisere sig, forsamlе sig og ytre sig. Civilsamfundsaktører kan arbejde imod det ved at sætte følsomme emner på dagsorden og gå i dialog med myndigheder om det.
- I lande med stor *fattigdom* kan sårbare befolkningsgrupper være særligt økonomisk udsatte på grund af både fattigdom og ulighed. De rammes hårdest af f.eks. udsving i fødevarepriser. Her kan en nexus-tilgang med fokus på beskyttelse bruges til at arbejde med sårbare grupper som børn,

kvinder, mennesker med handicap og minoriteter for at understøtte deres selvforsørgelse og styrkede levevilkår gennem indkomstsikrings aktiviteter.

- I meget *skrøbelige kontekster* kan sårbare grupper, som f.eks. internt fordrevne og flygtninge, børn, kvinder, mennesker med handicap og minoriteter, være særligt udsatte i forbindelse med naturkatastrofer eller menneskeskabte konflikter. Det bliver vigtigt at sikre beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Det kan bl.a. omfatte beskyttelse af børn og kvinder mod seksuelle overgreb gennem organisering og rådgivning. Det kan også omfatte, at mennesker med handicap har adgang til ydelser samt sikring af minoriteters menneskerettigheder.

Nexus i praksis, med fokus på forebyggelse og håndtering af konflikter

Der er et stigende omfang af voldelige og langvarige konflikter i verden, som fastholder de ramte lande skrøbelighed. Derfor handler arbejdet med nexus også om, hvordan man kan skabe indsats, der styrker konfliktforebyggelse, -håndtering og bæredygtig fred. Civilsamfundet spiller en vigtig rolle i forhold til at fremme dialog, fred og forsoning.

Konflikter kan f.eks. opstå på baggrund af politiske interesser og uenigheder eller som følge af kamp om knappe ressourcer. Når man skal håndtere konflikter, kan det ofte ske i form ved at forebygge, at konflikter eskalere yderligere eller ved at reducere eksisterende konfliktniveauer.

En indsats med en nexustilgang om forebyggelse eller håndtering af konflikter kan f.eks. fokusere på at:

- Styrke borgerinddragelse og fremme folkelig deltagelse i demokratiske processer.
- Skabe rammer for dialog mellem rettighedshavere og myndigheder.
- Sikre at sårbare og udsatte grupper har mulighed for at deltage og blive hørt i forhandlinger.
- Sikre respekt for og overholdelse af menneskerettigheder, herunder fortalervirksomhed og monitorering af, rettigheder bliver overholdt.
- Genoprette retfærdighed med fokus på forsoningsprocesser.
- Udvikle og styrke ansvarlige og inkluderende civilsamfundsorganisationer (brug af PANT principperne om *participation, accountability, non-discrimination* og *transparency*).

4. Sådan kan man bruge CISU

Puljer: Danske organisationer kan sammen med deres partnere søge CISUs Civilsamfundspulje om støtte til indsats med nexus-tilgange. Der bruges vurderingskriterier, som er tilpasset den skrøbelige kontekst, til vurdere om en indsats med en nexustilgang falder under Civilsamfundspuljens støtteformer. Det kan man læse mere om i Civilsamfundspuljens retningslinjer.

Kapacitetsydelser: CISUs medlemsorganisationer kan henvende sig til CISU og få rådgivning om, hvordan man kan udvikle nexustilgange i en skrøbelig kontekst. Man kan desuden deltage i CISUs kurser eller forslå emner til nye kurser.

Hvis man vil vide og gøre mere

- Beskrivelse af skrøbelighed på OECD's platform: State of Fragility Framework <http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/overview/0/>
- CISUs temapapir om skrøbelighed <https://www.cisu.dk/puljer/civilsamfundspuljen/begreber-i-civilsamfundspuljen>

CISUs 2 råd til at arbejde med nexus

- Undersøg de forskellige dimensioner i en skrøbelig kontekst grundigt, før man formulerer en nexustilgang og vælger, om man vil fokusere på resiliens, beskyttelse og/eller konflikthåndtering. Lav analysen sammen med den lokale partner. Hvordan påvirker dimensionerne målgruppen?
- Sammen med partneren skal man sætte sig ind i *Core Humanitarian Standard*⁴ sammen med og overveje, hvordan de er relevante for en som civilsamfundsaktør og for sin nexustilgang.

⁴ læs mere om CHSerne på <https://corehumanitarianstandard.org/resources/chs-guidance-notes-and-indicators>