

Sammenhæng mellem udvikling, fred og den humanitære indsats (nexus)

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

1. Derfor er sammenhæng 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 humanitær bistand, langsigtet udvikling eller fredsarbejde. Et voksende antal af brugerne af CISUs puljer arbejder i skrøbelige situationer. Derfor er det vigtigt for CISU at udvikle tilgange, der sætter dem i stand til at arbejde i skrøbelige situationer.

Danmarks udviklingspolitiske strategi "Fælles om Verden" beskriver nexus under overskriften "sammenhæng mellem udvikling, fred og den humanitære indsats". Afsnittet beskriver hvordan der kan arbejdes i skrøbelige kontekster ved at fokusere på en sammenhængende tilgang. Arbejdet i skrøbelige kontekster fremstår også centralt i strategiens øvrige afsnit, f.eks. i arbejdet i nærområderne og for klima, natur og miljø.

Civilsamfundet tilskrives en vigtig rolle både når der er brug for hurtig humanitær hjælp, bæredygtig udvikling og forebyggelse af konflikter.

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 til at blive bedre til at samarbejde omkring fælles mål. Der refereres til en indbyrdes sammenhæng mellem sektorer. Siden 2016 har FN talt om *The Triple Nexus* og inkluderet *fred*, hvor det er relevant. Dette begreb bliver 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, udvikling og fredsarbejde.

Nexus sker indenfor verdensmålene som ramme og med en inkluderende vision om *Leaving no-one Behind*.

2. Hvad er nexus?

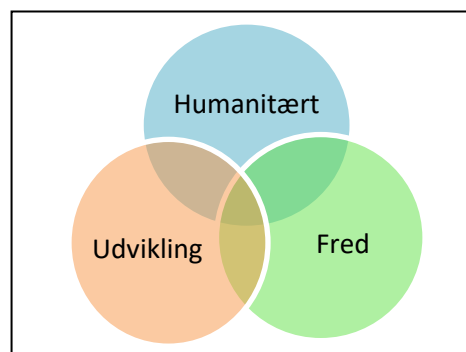
Nexus defineres af OECD¹ som "interlinkages between humanitarian, development and peace actions." Det vil sige, handlinger, der **forbinder** og skaber **sammenhæng** og **synergi**. En nexus tilgang refererer ifølge OECD til formålet om at styrke **samarbejde** og **komplementaritet**. Det vil sige,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

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

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

Nexus foregår i en skrøbelig kontekst og kan forstås som et krydsfelt mellem udvikling, nødhjælp og fredsarbejde. Nexus skaber synergi ved f.eks. at inddrage aspekter fra alle relevante sektorer, f.eks. udviklings- og nødhjælpsorienterede tilgange på samme tid. Det kan f.eks. være at civilsamfundsaktører inddrager humanitære principper og langsigtede løsninger på klimakriser eller opbygning af kapaciteter til at håndtere en skrøbelig kontekst.



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.

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.

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 fokuserer på at fremme 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. Nexus i skrøbelige kontekster

CISU understøtter nexus ved at beskrive det som en tilgang i en 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 af navn "fragility framework" kan være en hjælp til at vurdere om og hvordan en kontekst er skrøbelig. Den analyserer forskellige dimensioner i skrøbeligheden:

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 eksponering 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*²

4. Brug af nexus i praksis

Nexus omsættes ifølge OECD³ i praksis på tre forskellige niveauer:

1. **Finansiering af nexus:** Donorer (INGOs, regeringer, multilaterale organisationer) anbefales at forbedre finansiering af nexus ved at styrke forudsigelighed og fleksibilitet i adgang til midler.
2. **Nexus i koordinering:** Fokuserer på bedre koordinering blandt aktørerne der arbejder i nexus, herunder at gennemføre samlede analyser af konteksten og planlægning af indsatser. Aktører opfordres til at støtte den lokale og nationale koordineringsmekanisme.
3. **Nexus i programmer og projekter:** Anbefaler at man arbejder med at forebygge konflikt og kriser, fokuserer på udvikling hvor muligt og arbejder humanitært hvor nødvendigt. Indsatser bør altid baseres på de ressourcer og kapaciteter der er til stede lokalt og styrke lokaliseringsskemaet.

CISU vil i dette afsnit yderligere uddybe, hvordan man kan omsætte nexus i praksis når vi taler om indsatser i en skrøbelig kontekst, dvs. punkt 3 om nexus i programmer og projekter. 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:

- **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.
- **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

² States of Fragility, OECD <http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/overview/0/>

³ DAC-Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus, OECD

forankrede civilsamfundsorganisationer kan bidrage til at sætte følsomme emner såsom beskyttelse af sårbare grupper på dagsordenen, herunder 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. CISU anbefaler at man indarbejder en eller flere af de tre fokusområder. Hver civilsamfundsaktør skal bruge sin viden og sine fordele i den konkrete kontekst.

4.1 Nexus i praksis med fokus på resiliens

Resiliens beskriver som nævnt ovenfor 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, modstå, og tilpasse sig en ændret tilstand. Dermed handler resiliens ikke kun om *modstandskraft mod kriser* og evnen til at komme på fode igen efter en krise, 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 (og omsætning til praksis af) 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 opførelse af 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).

4.2 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 *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, forsamle sig og ytre sig. Civilsamfundsaktører kan arbejde imod det ved at sætte følsomme emner på dagsordenen og gå i dialog med myndigheder om det.
- I skrøbelige 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 fødevarerpriser. 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.
- 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.

4.3 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 landes skrøbelighed. Derfor handler arbejdet med nexus også om, hvordan man kan skabe indsatser, 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*).

5. Sådan kan man bruge CISU

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

Kapacitetsydelse: 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.

5.1 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/>
- DAC-Recommendation on Humanitarian-Development-Peace Nexus, OECD : <https://legalinstruments.oecd.org>
- Mere om *Core Humanitarian Standard*: <https://corehumanitarianstandard.org/resources/chs-guidance-notes-and-indicators>
- CISUs positionspapir om skrøbelighed (se Skrøbelige lande og kontekster): <https://cisudk.dk/begreber>

5.2 CISUs 2 råd til at arbejde med nexus

- Undersøg altid de forskellige dimensioner i en skrøbelig kontekst grundigt, før formulering af en nexustilgang og valget af fokus på resiliens, beskyttelse og/eller konflikthåndtering. Lav analysen sammen med den lokale partner. Hvordan påvirker dimensionerne målgruppen?
- Det anbefales at sætte sig ind i *Core Humanitarian Standard* sammen med partneren og overveje, hvordan de er relevante for en som civilsamfundsaktør og for sin nexustilgang.