



UDENRIGSMINISTERIET
Danida

TILGANGSNOTE FOR “FÆLLES OM VERDEN”

**SIKRING AF SAMMENHÆNG MELLEM HUMANITÆR
BISTAND, UDVIKLINGSSAMARBEJDE OG
FREDSOPBYGNING (HDP-NEKSUS)**

Udenrigsministeriet

August 2022

Denne note er én af 12 noter udarbejdet af Udenrigsministeriet for at sikre udmøntningen af udviklingsstrategien “Fælles om Verden”:

1. Bekæmpelse af fattigdom og ulighed
2. Energiomstilling og emissionsreduktioner i udviklingslandene
3. Klimatilpasning, natur og miljø
4. Migration og retfærdigt og humant asylsystem (ROHA)
5. Fredsopbygning og stabilisering
6. Jobskabelse og bæredygtig vækst
7. Menneskerettigheder og demokrati
8. Dansk støtte til civilsamfundet
9. Danmark som humanitær aktør
10. Sociale sektorer og sociale sikkerhedsnet
- 11. Humanitarian, Development, Peace nexus (HDP)**
12. Landbrug og fødevarer systemer – den grønne omstilling og fødevarerforsyningsikkerhed

Tilgangsnote for “Fælles om Verden”

Sikring af sammenhæng mellem humanitær bistand, udviklingssamarbejde og fredsopbygning (HDP-neksus)

1. Formål med noten

Denne note skal give konkret retning til at sikre udmøntningen af Danmarks udviklingspolitiske strategi “Fælles om Verden”, regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2021-2025 og fireårs planerne. De to overordnede formål med noten er:

- **At skabe sammenhæng** mellem “Strategi, politik, plan og budget” som fælles referenceramme for udmøntningen af “Fælles om Verden” og dens målsætninger.
- **At sætte rammerne** for prioritering, tilvalg og fravalg gennem *Doing Development Differently*-principperne om en holistisk og adaptiv tilgang.

The Humanitarian, Development and Peace nexus (på dansk herefter “HDP-neksus”) beskriver sammenhængen mellem det humanitære, udviklingsfremmende og fredsskabende arbejde. Det giver anledning til en HDP-tilgang, der står centralt i Danmarks internationale samarbejde, særligt i lyset af det større fokus på nærområder og skrøbelige lande. **HDP-tilgangen tager udgangspunkt i behovet for at styrke koordination, kohærens og komplementaritet mellem aktører på tværs af humanitær bistand, udviklingssamarbejde og fredsopbygning.** Dette er relevant på grund af den strukturelle sammenhæng mellem skrøbelighed og risikoen for kriser og konflikt, der genererer humanitære behov og underminerer udvikling. I disse kontekster er der behov for både umiddelbar livreddende humanitær bistand, såsom mad og rent drikkevand, udviklingssamarbejde med et længere perspektiv, som fx støtte til udvikling af nationale uddannelsessystemer, samt fredsopbygningsindsatser, der adresserer konflikter, så samfund kan bevæge sig mod stabilitet og fred. De to overordnede formål med denne udmøntningsnote er:

- At give konkret vejledning til udmøntning af Danmarks udviklingspolitiske strategi “Fælles om Verden”. Noten skal især bistå med at omsætte ”Fælles om Verdens” mål om at “skabe håb og hjælpe flere bedre, hvor det er sværest”, herunder ift. sammenhængen mellem udvikling, fred og den humanitære indsats.
- At tjene som referencedokument for at holde HDP-neksus på dagsordenen i programmeringen (herunder i drøftelserne i programkomitemøder og UPR) og i monitoreringen (fx *appraisals* og *reviews*), i koordinationen og dialogen med partnere og i vores normative arbejde med internationale normer og standarder i FN, EU etc.

Målgruppen er først og fremmest ansatte i Udenrigsministeriet med ansvar for udmøntning af ovennævnte. Noten offentliggøres på [Aid Management Guidelines](#) som et internt guidance-dokument. Noten

vejleder i, hvordan man kan anvende en "HDP-tilgang" – altså en *approach* – og ikke i, hvordan man fremmer specifikke *udviklingsformål* såsom jobskabelse, bæredygtig vækst, klimatilpasning etc.

Noten vil som udgangspunkt være gældende lige så længe som "Fælles om Verden", men vil blive opdateret efter behov, efterhånden som ny viden og prioriteter opstår.

2. Vores forståelse af HDP-neksus

Overvejelserne om HDP-neksus er ikke af nyere dato, men har i udtalt grad fået fornyet aktualitet i de senere år. Et konkret udtryk herfor er OECD-DAC's retningslinjer for HDP-neksus, der gennem en international aftale fra 2019 for første gang bekræfter tilgangen som noget, donorerne skal måles på. HDP-tilgangen understøtter implementeringen af FN's Verdensmål, særligt nr. 17 om at 'Styrke det globale partnerskab for bæredygtig udvikling'.

I Danmark har vi høje ambitioner om at anvende og videreudvikle vores HDP-tilgang for at skabe bedre og mere bæredygtige resultater. **Noten bygger videre på erfaringer med indsatser i krydsfeltet mellem humanitære indsatser og udviklingssamarbejde (H'et og D'et), hvor Danmark er foregangsland.** Det gælder ikke mindst i de mangeårige, sammenhængende indsatser i en række af verdens store flygtninge- og fordrivelseskriser, eksempelvis i og omkring Syrien, Somalia og Myanmar. Her har man søgt at gøre befolkningen og samfundet mere modstandsdygtige ved at integrere humanitære og udviklingsindsatser. Et eksempel er RDPP: Regional Development and Protection Programme. Det er et europæisk multidonor initiativ, som har til formål at støtte syriske flygtninge og lokale værtssamfund i Libanon, Jordan og Irak. Det skal ske ved at styrke modstandsdygtighed og fremme mere varige løsninger for syriske flygtninge og berørte lokalsamfund. Danmark har ledet implementeringen af RDPP, siden programmet startede i 2014. Her har vi i tiltagende grad forsøgt at inkludere fredselementet i implementeringen ved blandt andet at adressere udfordringer med social sammenhængskraft og konflikter mellem flygtninge og værtssamfund. Endvidere har Danmark i flere år arbejdet for at fremme HDP-dagsordenen i multilaterale fora. Det er fx foregået i samarbejde med Verdensbanken, der har fået stadig større fokus på skrøbelige kontekster, såvel som med civilsamfundspartnere (herunder danske organisationer, der har indgået Strategiske Samarbejdsaftaler, SPA'er, med Udenrigsministeriet) og i stadig større grad også i landespecifikke og regionale indsatser. Noten indeholder vejledning til at fremme dette arbejde og samtidig styrke fredsopbygning og konfliktforebyggelse (P'et) som en vigtig del af videreudviklingen.

De følgende definitioner fra OECD-DAC bidrager til forståelsen af vigtige begreber:

HDP-tilgangen søger at udnytte de *komparative fordele* ved hver af de tre søjler (H, D, P) i en specifik kontekst for at: 1) reducere den overordnede sårbarhed og adressere uopfyldte behov, 2) løse de grundlæggende årsager til konflikter, og 3) kortlægge risici ved indsatser og hvordan disse adresseres. **HDP-tilgangen indebærer en ændring i tankegang i forhold til analyse, programmering og finansiering.** Formålet er blandt andet at fokusere mere på lokalisering, forebyggelse og opbygning af modstandsdygtighed i befolkningen og samfundet til at håndtere chok forårsaget af epidemier, tørke, oversvømmelse, konflikt etc.

HDP-tilgangen handler ikke om at fusionere aktiviteter, men snarere om at styrke sammenhæng, komplementaritet og samarbejde mellem de tre søjler (H, D, P). En måde at operationalisere

sammenhængen på er gennem en **fælles tilgang**. Dette inkluderer en sammenhængende og komplementær koordinering, programmering og finansiering af humanitære, udviklings- og fredsindsatser, der er baseret på fælles kontekst- og konfliktanalyser.

H, D og P-aktører skal søge at opnå enighed om **fælles målsætninger ('collective outcomes')**. Disse er fælles, målbare resultater (*outcomes*), som de forskellige aktører arbejder henimod gennem en fælles indsats inden for deres selvstændige mandater. Disse bliver normalt defineret over en periode på 3-5 år, og integreres i fælles responsplaner.

De udfordringer, som HDP-tilgangen søger at adressere, er i vid udstrækning skabt af os donorer og vores implementerende partnere. De mennesker, der rammes af kriser og konflikt, forholder sig ikke til HDP-søjlerne. Det er os, som har formet de søjler, som HDP-tilgangen forsøger at integrere, for således at forbedre vores indsats i felten.

Søjlerne spiller sammen og bør ikke ses som adskilte. For eksempel bunder konflikt ofte i manglende eller skæv udvikling, hvor grupper bliver marginaliseret over længere tid. Et andet eksempel er, at væbnet konflikt ofte øger behovet for humanitær assistance, samtidig med at det kan besværliggøre den humanitære adgang. Det er vigtigt at understrege, at det gælder om at sikre **værdighed og rettigheder** for mennesker uanset hvilken kontekst, de befinder sig i. Endelig skal det nævnes, at de tre søjler listet nedenfor er et generelt billede, og at der er mange organisationer, der bevæger sig mere frit imellem søjlerne.

De tre søjler

Humanitær søjle

Humanitære indsatser implementeres under og i kølvandet på kriser, når de berørte befolkningers behov overstiger ansvarlige staters evne eller villighed til at reagere. Humanitær bistand er baseret på international humanitær lov, styret af de humanitære principper om uafhængighed, upartiskhed, neutralitet og medmenneskelighed. En af de vigtigste komparative fordele ved humanitær bistand er **den korte responstid på akutte behov, hurtig fleksibel finansiering og tilpasningsdygtig programmering**. En anden fordel er **de veludviklede analyseværktøjer og fast etablerede mekanismer, der koordinerer den humanitære bistand**. Modsat er det også vigtigt at være opmærksom på de udfordringer, der ofte er forbundet med humanitær bistand, og som HDP-tilgangen søger at adressere, herunder at **humanitære indsatser er kortsigtede, ikke-bæredygtige løsninger, der ikke gør noget ved de underliggende problemer**. Desuden risikerer den donordrevne implementering, der karakteriserer den humanitære bistand, at føre til **disempowerment af de berørte befolkningsgrupper**, hvis de reduceres til passive modtagere. Endelig kan det svække de lokale og nationale myndigheders ejerskab, når donorerne prioriterer at implementere bistanden på egen hånd.

Dilemmaboks # 1: Styrket integration mellem de tre søjler er ikke altid et udtryk for styrket samarbejde mellem udviklings, freds- og humanitære aktører, men ofte et resultat af, at **humanitære aktører bevæger sig ind på henholdsvis udviklings- og fredssøjlen**. Dette er ikke nødvendigvis problematisk, men Danmark bør som donor have fokus på *fordele og ulemper ved hver af de tre søjler* og sikre, at det er aktørerne med de bedste forudsætninger, der implementerer de respektive indsatser. Dette kan man blandt andet sikre ved at: 1) Insistere på at indsatser baseres på kontekst- og konfliktanalyser, 2) Sikre at de humanitære aktører har inddraget relevante partnere med komparative fordele inden for D og P, 3) Stille krav til at HDP-neksus er indbygget i programdesign, 4) Indgå i dialog med partnere om, hvordan de bedst opnår de formulerede målsætninger gennem en fælles tilgang.

Udviklingssøjle

Det multidimensionale fattigdomsbegreb og den rettighedsbaserede tilgang danner udgangspunktet for Danmarks udviklingssamarbejde, som søger at skabe forudsætninger for bedre levevilkår for mennesker, der lever i fattigdom og undertrykkelse. Gennem langsigtede udviklingsindsatser og partnerskaber, som blandt andet roses i OECD-DAC peer reviews, har Danmark et godt udgangspunkt for en styrket HDP-tilgang, hvor lokale behov er i centrum. **De vigtigste komparative fordele ved udviklingssamarbejde inden for HDP-neksus er indsatsernes langsigtede karakter, der blandt andet gør organisationer i stand til at skabe stærke relationer til lokalsamfund og lokale myndigheder**, hvilket styrker lokal forankring og ejerskab i partnerlandene. At programmerne er langsigtede kan ligeledes øge sandsynligheden for bæredygtighed og varig gennemslagskraft. Endelig kan monitorering, evaluering, *accountability* og læring over længere perioder skabe innovation, fleksibilitet og input til ny programmering.

Modsat skal man være opmærksom på, at fokus på strukturelle problemer kan svække udviklingsaktørers tilpasningsevne, når humanitære kriser finder sted. Endelig kan der opstå afhængighed af eller en tilknytning til regeringsbestemte nationale udviklingsprioriteter, hvilket rummer en fare for bias i udviklingssamarbejdet, der i visse kontekster forværrer de underliggende årsager til fattigdom.

Dilemmaboks # 2: På trods af intentioner blandt donorer og implementerende partnere om en styrket HDP-tilgang umuliggør den politiske situation i visse kontekster, at indsatserne får et langsigtet fokus. Dette gør sig særligt gældende i de kontekster, hvor vi ikke ønsker at støtte eller legitimere de siddende magthavere. Et eksempel er Afghanistan efter Talibans magtovertagelse, hvor der blandt vestlige donorer ikke var vilje til at yde mere end humanitær bistand. Dette er ligeledes tilfældet i de regeringskontrollerede områder i Syrien. Således er der i visse kontekster ikke de nødvendige politiske forudsætninger for, at alle søjler kan være aktive, og dermed er det ikke muligt at arbejde inden for HDP-neksus. Her er det nødvendigt med diplomatiske tiltag for efterhånden at muliggøre en langsigtet tilgang i de konkrete kontekster.

Fredssøjle

Fredssøjlen forstås som fire overlappende komponenter: 1) Diplomati, herunder politisk dialog og mægling, 2) Sikkerhed, 3) Stabilisering, 4) Fredsopbygning, herunder langsigtede engagementer inden for civil fredsopbygning, dialog, forsoning og social sammenhængskraft osv.¹ **Engagementer inden for p-søjlen er i mange tilfælde bundet op på en politisk proces**, da adressering af grundlæggende årsager og indgåelse af våbenhviler mv. kræver, at man finder politiske løsninger. De vigtigste komparative fordele ved fredsaktiviteter i HDP-tilgangen er, at P-aktører sigter efter at være særligt fleksible og risikotolerante i programmeringen. Her skal det bemærkes, at alle tre HDP-søjler naturligvis skal sigte mod at være konfliktfølsomme, men P-søjlen kan specifikt anvendes som løftestang for at styrke konfliktfølsom programmering i alle tre søjler. Endelig giver lokale fredsprocesser et tydeligt og lokalt forankret billede af de udviklingsmæssige behov, herunder uddannelse, sundhed, ulighed, i det pågældende lokalsamfund samt sammenhængen mellem disse behov og de underliggende årsager til konflikt.

Store P og lille p

Når man taler HDP-neksus hører man ofte fredssøjlen opdelt i 'store P' og 'lille p' således at de tre første komponenter 'Diplomati', 'Sikkerhed' og 'Stabilisering' betegnes som 'Store P' og 'Fredsopbygning' som 'lille p'. Det er her vigtigt at understrege, at vi ikke finder denne opdeling nyttig, da det antyder, at aktiviteter, der falder under 'lille p', kun fylder lidt, når vi taler HDP-neksus – hvilket bestemt ikke er tilfældet.

På den anden side skal man være opmærksom på, at der er store udfordringer ved at inkludere alle p-aktører under den samme søjle. Der er tale om en meget heterogen gruppe med vidt forskellige udgangspunkter, værktøjer og indsatser; fra militære og diplomatiske indsatser til lokalt forankrede fredsopbygningsdialoger og projekter om social sammenhængskraft. Denne fragmentering i p-søjlen kommer blandt andet til udtryk ved, at der ikke er udformet principper (såsom de humanitære principper) eller kriterier (som DAC-kriterierne), når det kommer til p-indsatser.²

¹ Se evt. udmøntningsnoten om "Fredsopbygning og Stabilisering".

² Dilemmaboks#3 Det skal her noteres, at vores definition på stabilisering er langt bredere end militære engagementer. I how-to noten for fredsopbygning og stabilisering definerer vi stabilisering som "Stabilisering er engagementer i ustabile og konfliktramte områder, der har til formål at skabe rum for bæredygtig fredsopbygning".

Dilemmaboks #3: HDP og de humanitære principper

Der er risiko for, at de humanitære principper bliver undergravet af de politiske hensyn, som P'et risikerer at bringe med sig. Det handler bl.a. om, hvorvidt der kan stilles spørgsmålstejn ved, om de humanitære aktører fortsat er neutrale og uafhængige, hvis de samarbejder med p-aktører, der bliver betragtet som politiske. Dette risikerer at vanskeliggøre humanitær adgang og underminere humanitære aktørers sikkerhed. Nogle humanitære aktører ønsker derfor ikke at arbejde inden for en kontekst, hvor P-søjlen er for dominerende. Det gælder især i de situationer, hvor der er tale om militære indsatser inden for P-søjlen eller fredsforhandlinger, og i mindre grad hvor det er civile indsatser, som fx udføres af FN eller NGO'er.

Her er det vigtigt, at holde sig for øje, at begrebet 'stabilisering' kan være polariserende, da der blandt humanitære aktører er en forståelse af stabilisering som engagementer, der involverer militære aktører. Det vil sige, at mange humanitære aktører vil være forsigtige med at indgå i samarbejder, hvor der er stabiliseringsaktører til stede grundet bekymringen for politisering. For at adressere denne problematik er det vigtigt, at vi som donorer er opmærksomme på disse risici og går i dialog med de forskellige aktører for at kortlægge de konkrete bekymringer og risici og finde fælles kontekstspecifikke løsninger inden for HDP-tilgangen.

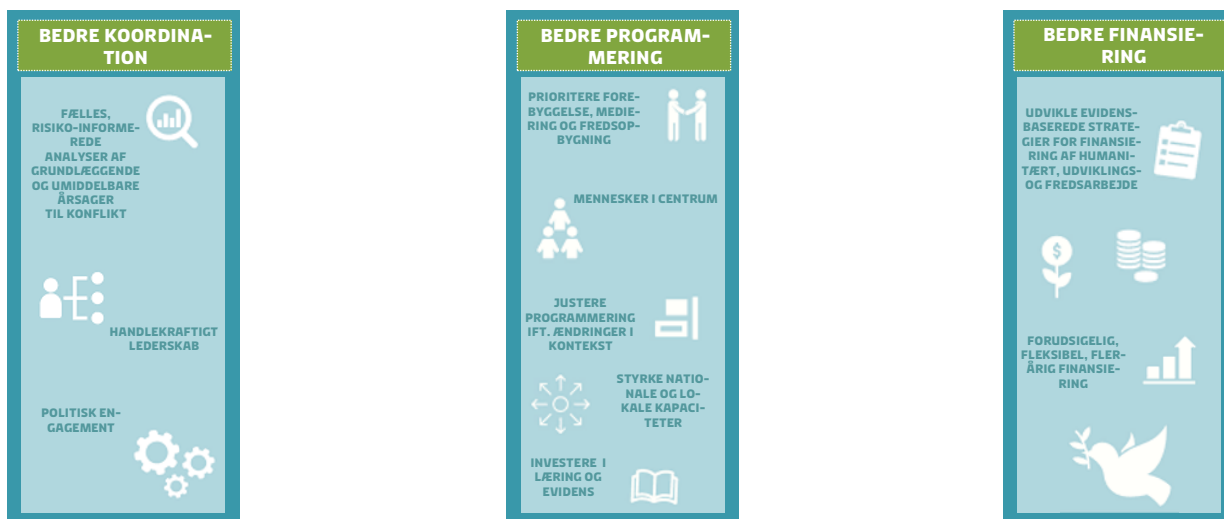
Den fragmenterede p-søjle bidrager således yderligere til kompleksiteten i HDP-tilgangen. **Selv i EU og FN er der ikke altid enighed om, hvordan man arbejder med P-søjlen.** På trods af OECD og andres bestræbelser er det derfor vanskeligt at etablere en fælles international forståelse af HDP-neksus. Dette skyldes blandt andet de forskellige forståelser af, hvad p-søjlen indebærer jf. dilemmaboks #3. En anden årsag er, at H-, D- og P-aktørerne ikke altid 'taler samme sprog', jf. boks om 'tresprogethed' nedenfor. Og de forskellige måder, de opererer og er finansieret på, er ikke altid erfordrende for samarbejde på tværs. For at øge forståelsen af HDP-tilgangen blandt donorer, H-, D-, og P-aktører har OECD-DAC blandt andet organiseret et såkaldt Nexus Academy for civilsamfundsorganisationer, FN-organisationer, donorer etc.

Der er ingen 'one-size-fits-all'-tilgang til HDP, da den altid skal tilpasses den specifikke kontekst. HDP-tilgangen indebærer tålmodighed, ydmyghed og respekt for, at man kan komme til at gøre mere skade end gavn. **Derfor gælder det grundlæggende princip om ikke at gøre skade – *do no harm* – altid for vores arbejde.** Det understreger det vigtige ved en konfliktsensitiv og kontekstbaseret tilgang, hvor samarbejde med lokale aktører og kendskab til lokale dynamikker står centralt. **Den afgørende forudsætning herfor er, at indsatserne hviler på en tilstrækkelig grundig konfliktanalyse.**

3. Vores operationelle tilgang til HDP-neksus

Denne del af noten er opbygget ligesom DAC-anbefalingen, som har tre overordnede temaer: 1) Koordination, som omfatter dialog og analyse, 2) Programmering og læring og 3) Finansiering. DAC-anbefalingen og denne note skitserer, hvordan man anvender en neksus-tilgang. Figur 2 illustrerer de 11 principper, der er skitseret i DAC-anbefalingen.

Figur 2: Illustration af DAC-anbefalingen



Kilde: SIDA's Guidance Note on Humanitarian-Development-Peace Nexus

4. Koordination, dialog og analyse

Koordination

Nogle partnerlande har udviklet egne HDP-planer, som kan være et nyttigt værktøj til at fremhæve muligheder for synergier og samarbejde. I Uganda koordineres interventioner således gennem implementeringen af sektorplaner, hvor flygtninge inkluderes i eksempelvis de ugandiske uddannelses – og sundhedssystemer, ligesom der også er en plan for at fremme flygtninges jobmuligheder og evner til at brødføde sig selv. Planerne udstikker konkrete retningslinjer for, hvordan udviklingspartnere til kan implementere bæredygtige, flerårige og koordinerede udviklingsprogrammer i Ugandas flygtningerespons, mens humanitære aktører så kan fokusere mere på håndtering af akutte humanitære behov.

I de fleste skrøbelige kontekster vil national koordination som i eksemplet fra Uganda ikke være muligt pga. svage nationale strukturer. I dette tilfælde har FN's *Resident Coordinator* (RC) i kraft af sit koordinerende mandat en vigtig rolle i at fremme og implementere en HDP-tilgang. I lande med FN's fredsbevarende eller politiske missioner leder og koordinerer kontoret for den Særlige Repræsentant for Generalsekretæren (SRSG) på tværs af HDP-søjlerne på landeniveau. **Man skal dog være opmærksom på, at FN's koordinationsmandat ofte ikke udfyldes tilstrækkeligt af de enkelte missioner, hvilket understreger vigtigheden af en kontekstspecifik tilgang.** Ligeledes er det vigtigt at være opmærksom på, om et samarbejde på tværs af søjlerne i en FN-ledet proces vil kunne sikre de humanitære principper. Det gælder især i sammenhænge, hvor FN's mandat er meget politiseret.

Andre steder koordineres HDP-interventioner af EU-delegationer. Eksempelvis i Libyen blev programmer under EU's Trustfund for Afrika, som Danmark bidrager til, koordineret af EU-Delegationen. Til styregruppemøderne var adskillige libyske ministerier repræsenteret sammen med de implementerende parter, som omfattede H-, D- og P-aktører, der arbejdede mod fælles målsætninger med forskellige interventioner baseret på deres komparative fordele. Aktørerne var inddelt i konsortier, hvilket blandt andet havde til hensigt at styrke koordination mellem de implementerende parter. Møderne startede altid med en opdatering af kontekstanalysen, der fokuserede på, hvordan organiseret kriminalitet påvirkede

konfliktdynamikkerne og på at sikre konfliktsensitivitet i den konkrete programmering. Derefter blev de forskellige indsatser evalueret og diskuteret med de nationale myndigheder og civilsamfundsaktører med henblik på at sikre, at indsatserne spillede sammen og sikrede *impact* lokalt. En af udfordringerne med EU's Trustfond og andre EU-instrumenter er, at det er meget bureaukratisk tungt at justere og rapportere på engagementer, hvilket betyder at programmerne ikke har den nødvendige fleksibilitet ift. at kunne tilpasses til udviklingen i den lokale kontekst. Her kan Danmark spille en rolle ift. at advokere for en styrket fleksibilitet.

Verdensbanken og styregrupper i multidonor-trustfonde spiller også en afgørende rolle i koordinationen af HDP-interventioner. Et eksempel er Global Concessional Financing Facility (GCFF), som Danmark har været medinitiativtager til. Den ledes af Verdensbanken i tæt samarbejde med UNHCR og yder bløde lån til mellemindekøbstlande med mange flygtninge fra Syrien. GCFF har bidraget til at styrke sammenhæng i de mange indsatser. Ligeledes har den fremmet koordination og nationalt ejerskab på tværs af bilaterale og multilaterale indsatser for flygtninge og udsatte værtssamfund i Jordan og Libanon. GCFF er for nylig udvidet til Moldova, der har modtaget mange flygtninge fra Ukraine. Det er et eksempel på, hvordan Verdensbanken kan spille en vigtig koordinerende og samlende rolle, der understøttes af stor finansiel tyngde og analytisk kapacitet.

Endelig kan Danmark fremme en forbedret koordination mellem de øvrige medlemslande, inden for Team Europe, dvs. mellem EU's indsats og EU's medlemslande, og mellem EU og ikke-EU-lande. Dette kan gøres i samspil med EU-delegationerne og i relaterede fora på landeniveau, ikke mindst gennem EU's såkaldte Team Europe Initiativer (TEIs). Det er dog lige så vigtigt at arbejde gennem EU-repræsentationen direkte fra hjemmetjenesten og via EU-repræsentationen med EU-institutionerne i Bruxelles. Et centralt dokument, som Danmark kan trække på og bruge til at fremme HDP-tilgangen med EU-partnere, er Europarådets konklusioner for operationalisering af HD-neksus.³

I koordinationen er dialog et centralt værktøj til øget forståelse og til at fremme tilgangen blandt aktørerne. Dialog mellem aktører på tværs af HDP-neksus kan i praksis være udfordret af de separate koordinationsstrukturer, inden for hvilke disse aktører udspiller deres respektive mandater.

Dialog

Dialog med lokale organisationer og myndigheder såvel som mellem donorer og implementerende partnere på tværs af søjlerne er en forudsætning for at lykkes med en HDP-tilgang. Dialog med lokale aktører er vigtig i alle programmeringsstadier for at sikre lokalt ejerskab, solide analyser, relevant og effektiv programmering og gensidig læring.

Ligeledes har Danmark en vigtig rolle at spille i dialogen med andre donorer og med de store implementerende parter på tværs af søjlerne. **Danmark har gennem sin mangeårige erfaring med fleksibel finansiering en helt særlig rolle og stor troværdighed i forhold til at advokere for mere sammen-**

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/24010/nexus-st09383en17.pdf>.

hængende indsatser, koordination, fleksibilitet og forudsigelighed samt fleksibel flerårig finansiering for at muliggøre langsigtet programmering. Det er derfor vigtigt, at vi aktivt benytter vores engagement i multilaterale fora og EU-regi for at advokere for dette.

Særligt ift. FN-agenturerne og Verdensbanken er det vigtigt, at Danmark presser på for en styrket HDP-tilgang. Dette gælder også i høj grad ift. at adressere mangelfuldt samarbejde og sågar rivalisering mellem FN-agenturerne og de store udviklingsaktører, der udfordrer HDP-tilgangen, som senest observeret i krisen i Afghanistan under Taliban. Det er her oplagt at anvende Udenrigsministeriets task forces for de multilaterale organisationer til at sikre, at vores erfaringer (særligt i udetjenesten) bringes videre i den multilaterale policy-dialog. Verdensbankens samarbejder med FN-organisationer er i stadigt flere tilfælde en hovedkilde til finansiering af FN-organisationer i mange skrøbelige kontekster, såsom Afghanistan, Sudan og Yemen.

Ligeledes kan vi forfølge dialogen i andre fora i regi af vores partnerskaber, bl.a. med FN-organisationerne, FN-sekretariatet og de fonde, vi bidrager til, herunder Central Emergency Response Fund (CERF), Sustainable Development Goals Fund (SDG-fonden), Green Climate Fund (GCF), State- and Peacebuilding Fund (SPF) og FN's Fredsopbygningsfond (PBF). Endelig kan vi bruge FN's Fredsopbygningskommission (som Danmark søger medlemskab af for perioden 2023-24). FN og donorlandene i OECD har ligeledes en løbende dialog om HDP, som Danmark er aktivt engageret i. Gennem OECD-DAC's International Network on Conflict and Fragility (INCAF) har vi eksempelvis vedtaget et slutdokument den 17. maj 2022, der fremhæver vigtigheden af øget fokus på implementering af HDP både blandt donorer og en række FN-organisationer.

Herudover er det relevant for Danmark at presse på for en HDP-tilgang igennem vores engagement med de internationale finansielle institutioner, samt fortsat at opfordre til styrket samarbejde og koordination mellem FN og de internationale finansielle institutioner, herunder særligt Verdensbanken.

Analyse

En samlet analyse fører til fælles målsætning og indsatser

Al-Hol lejren i Syrien bebos af cirka 60.000 flygtninge og internt fordrevne fra Irak, Syrien, og tredje-lande, hvoraf mange har været affilieret med Islamisk Stat. Forholdene i lejren er blevet beskrevet som en humanitær katastrofe og en sikkerhedstrussel i form af potentiel rekruttering til voldelig ekstremisme. **En samlet analyse af situationen, der vurderede både H-, D- og P-perspektiver, har ført til dannelsen af en fælles målsætning om at reducere antallet af beboere i lejren blandt andet ved at reintegrere især de syriske og irakiske beboere i deres oprindelsessamfund.** Dette vil både forbedre den humanitære situation og mindske risikoen for radikalisering. Samtidig er det en målsætning at forbedre forholdene i lejren på kort sigt. Der er derfor taget initiativ til en bred vifte af indsatser, herunder:

- Øget støtte til humanitære aktører.
- Materiel støtte til de lokalsamfund, de syriske beboere skal vende tilbage til.
- Fredelig sameksistensprojekter omkring tilbagevenden til lokalsamfund.
- Bidrag til forebyggelse af voldelig ekstremisme.
- Forbedring af sikkerheden for lejrens beboere gennem opsætning af gadebelysning.

Udgangspunktet for en HDP-tilgang er, at de engagerede aktører i en given kontekst opnår fælles forståelse af risici, behov, sårbarhed, rettigheder, modstandsdygtighed og underliggende årsager til krise og konflikt i den specifikke kontekst. Separate humanitære, udviklings- og konflikt-analyser risikerer at stritte i forskellige retninger og derfor føre til forskellige aktiviteter, der ikke kompletterer hinanden. For at muliggøre en HDP-tilgang bør man derfor engagere aktører, der er aktive i en given kontekst, til at indgå i fælles analyse af grundlæggende årsager og strukturelle drivkræfter bag konflikten, samt til at anvende denne analyse i strategiudvikling for programmering i alle tre søjler. Konflikt-analysen er et nøgleinstrument, fordi den er udgangspunktet for både: 1. udvikling af *fælles målsætninger* (for H D og P) samt 2. operationalisering af en konfliktfølsom tilgang i alle tre søjler.

Analysen bør identificere nationale og lokale kapaciteter til krise- og risikostyring, herunder konfliktløsning. I konfliktramte sammenhænge er det især vigtigt at forstå, hvordan fattigdom påvirker en persons sårbarhed over for forskellige typer risici, som kan skubbe dem dybere ind i fattigdom⁴. Det er tillige vigtigt at analysere andre aspekter, herunder ulighed, marginalisering af bestemte grupper, organiseret kriminalitets indvirkning på konflikt-dynamikker osv. Så vidt muligt skal analyser gennemføres i samarbejde med andre relevante aktører i den givne kontekst og bygges på eksisterende analyser og datakilder (eksempelvis fra EU, FN, Verdensbanken, NGO'er, tænketanke etc.⁵). Alt efter konteksten kan en fælles analyse i en given kontekst benytte sig af eksisterende datakilder, hvad enten den foretages af en ambassade med henblik på bilateral landestrategiudvikling, i relation til UN Common Country Analysis eller som et Humanitarian Needs Overview. Dertil kommer, at Danmark har

⁴ Se approach-noten om bekæmpelse af fattigdom

⁵ Gode ressourcer inkluderer OECD's rapport om implementering af HDP-anbefalingerne (Interim Progress Review) og IASC's katalog med praktiske eksempler ([Mapping Good Practice](#)).

partnerskaber med en række organisationer og tænketanke, herunder International Crisis Group, Adelphi og Centre for Humanitarian Dialogue, der vil kunne bistå med input til kontekst- og konfliktanalyser. Endelig har Udenrigsministeriet udviklet et analyseredskab – Fragility Risk and Resilience Analysis Tool – der kan understøtte analysen som redskab til bilateral programmering.⁶

5. Programmering og læring

Danmark er en agil partner, hvilket giver mulighed for en innovativ og let tilgang til partnerskaber. Det gør tilmed Danmark til førende i HDP-neksus-samarbejde, da dette bedst opnås gennem direkte engagement med lokale partnere, herunder civilsamfundspartnere.

HDP-tilgangen i formuleringsfasen

1. Foretag en kortlægning af eksisterende engagementer i det specifikke geografiske område
2. Foretag en grundig konfliktanalyse, gerne i samarbejde med andre aktører. Se afsnit om *analyse*.
3. Undersøg hvorvidt fælles målsætninger er formuleret blandt andre aktører ift. det geografiske område:
JA: Hvis der allerede findes fælles målsætninger, integrér de fælles målsætninger i din forandringsteori
NEJ: Hvis ikke, afsøg muligheder for at formulere fælles målsætninger med andre instrumenter/aktører evt. gennem multidonortrustfonde eller i samarbejde med FN's RC.
3. Gennemtænk potentielle indsatsers positive og negative effekter på konfliktodynamikker
4. Vurdér om indsatsen kan styrkes ved at tilføje elementer fra eller lave koblinger til andre instrumenter/aktører på tværs af humanitær, udvikling, og fredsopbygning.
6. Identificer handlingspunkter for en forbedret HDP-tilgang.

Danmarks tilgang til udviklingssamarbejde er på mange måder allerede i overensstemmelse med principperne om HDP-programmering i DAC-anbefalingen. Dette gælder eksempelvis den rettighedsbaserede tilgang, der fremmer ligestilling mellem kønnene (herunder Kvinder, Fred og Sikkerhed); fokus på lokal forankring i både planlægning og implementering, på konfliktsensitivitet og kapacitetsopbygning af nationale og lokale institutioner etc. Der er dog flere interne processer, hvor Udenrigsministeriet med fordel kan udbygge HDP-tilgangen. Dette gælder eksempelvis i formuleringen af de nye landestrategiske rammer, hvor P-aktører i højere grad kan inkluderes. Det samme gælder for landestaskforces, hvor P-aktører, der er aktive i den specifikke kontekst ligeledes i højere grad kan indtænkes. H-aktører er heller ikke systematisk inkluderet i udviklingen af nye Freds- og stabiliseringsprogrammer. Endelig er det vigtigt at der organisatorisk udvises et stærkt engagement i at styrke HDP-neksus, ikke kun i ord, men ved at omsætte forpligtelser til operationel vejledning og opbygge medarbejdernes kapacitet og 'tresprogethed' – se boks.

⁶ [Fragility Risk and Resilience Analysis Tool \(um.dk\)](http://um.dk).

Tresprogethed

En af forudsætningerne for at lykkes med en HDP-tilgang er, at aktører tilknyttet de forskellige søjler 'taler samme sprog' og forstår de andre søjlers måde at operere på. De involverede aktører har forskellige betingelser for samarbejde og tillige forskellige mandater og opfattelser af mål og midler. **Det kan være vanskeligt for aktører at ændre *mindset* og tilgang, samt tilpasse mangeårige processer og tidsplaner, så de harmonerer med andre aktører.** Derfor er det vigtigt at styrke 'tresprogethed' og forståelse mellem aktører søjlerne imellem. Dette skal ligeledes styrkes på organisatorisk niveau, hvor det er vigtigt, at den øverste ledelse udviser et stærkt engagement. Dette kan gøres ved eksempelvis at tilskynde til, at aktører i deres karrierevej bevæger sig på tværs af de tre søjler eller ved at hjælpe med at H-, D- og P-aktører får bedre kendskab til hinandens områder. Det er således et af hovedformålene med OECD-DAC Nexus Academy, som nævnt ovenfor.

Læring

Danmark skal tilskynde til udvikling af læringsmekanismer hos partnere gennem finansiering af dataindsamling og opinionsmålinger for at måle *impact* og derigennem øge læringen og opnå en fælles kontekstforståelse – gerne sammen med andre donorer og nationale aktører. Fælles dataindsamling, opinionsmålinger og monitoreringsmekanismer vil kunne tilvejebringe ny information, der kan bidrage til evidensbaseret læring og opdatering af det analytiske grundlag for programmeringen. De indsamlede data bør efter behov deles med relevante interessenter for at sikre gennemsigtighed og ansvarlighed. Fælles dataindsamling og opfølgning er også nyttigt til at identificere *best practices*, der kan danne en vidensbase og fremme læring om HDP-tilgangen. Her er det vigtigt, at Danmark bidrager til udvikling af positive eksempler på HDP-tilgangen i praksis, bl.a. gennem engagement med FN's Resident Coordinators på landeniveau, i EU-kredsen og i øvrige donorsamarbejder, særligt i regioner, hvor Danmarks brede spektrerede engagement giver gode forudsætninger herfor. Det vil medvirke til, at der er opmærksomhed om de positive resultater.

Endvidere er det vigtigt at UM fortsat støtter projekter, der fremmer læring og erfaringsudveksling om HDP-tilgangen internt samt hos partnerorganisationer. Her kan bl.a. Globalt Fokus⁷ arbejde med HDP-neksus fremhæves som en vigtig platform for læring internt såvel som hos partnere. Endelig støtter UM udarbejdelsen af noter og tværgående evalueringer om HDP-neksus-implementeringen for at fremme læring internt og blandt partnere.

Finansiering

OECD-DAC anbefaler, at finansiering er evidensbaseret, fleksibel, forudsigelig og flerårig både med hensyn til humanitære, udviklings- og fredsengagementer. Denne anbefaling udfordrer måden, hvorpå henholdsvis humanitære-, udviklings-, og fredsopbyggende aktiviteter er finansieret. Processen for frigivelse af udviklingsmidler er relativ omfattende – særligt forberedelsesprocessen. Derimod frigives humanitære midler generelt hurtigt og fleksibelt. I Danmark er vi godt på vej, ikke mindst gennem *Doing Development Differently* og styrket brug af tværgående task forces, men vi kan til stadighed spørge os selv, om vi er tilstrækkeligt lydhøre og tilpasningsdygtige over for andre aktører. Det skal tilføjes, at brugen af fleksibel finansiering også afhænger af partnerens kapacitet til fleksibel programmering, herunder kapacitet og

⁷ www.globalfokus.dk/fokusomraader/humanitaert-udviklingsmaessigt-og-fredsopbyggende-arbejde.

ressourcer til at tilpasse sig ændrede forhold. **Danmark bør prioritere partnere, der har kapacitet til at tilpasse programmering i takt med, at konteksten ændrer sig.** Partnere som har bevist et vedvarende engagement med fokus på at styrke lokal kapacitet og ejerskab.

I skrøbelige og konfliktramte lande bør udviklingssamarbejdet også udforske finansieringsmuligheder, der komplementerer humanitær bistand for dermed at adressere forskellige dimensioner af krisen, for eksempel ved at øge og tilpasse udviklingsfinansieringen, når en krise opstår. Derved øges fleksibiliteten for både humanitære og især udviklingsaktører. I andre sammenhænge kan udviklingsstøtte forebygge risikoen for kriser og dermed behovet for humanitær bistand. I mange pludseligt opståede katastrofer eller i visse langvarige flygtningekriser kan det ske sekventielt, så udviklingsbistanden overtager, når de humanitære aktiviteter udfases.

Vi har mulighed for at fremme samarbejde gennem vores finansiering

For at muliggøre en mere koordineret tilgang bør partnerorganisationer opmuntres til at samarbejde med hinanden, og i det omfang det er muligt også til at indgå i konsortier og fælles programmering. NGO'er, der danner konsortier, har i udgangspunktet en tættere koordination, mens støtte givet gennem trustfond-modaliteter kan sikre, at midlerne på koordineret vis kanaliseres gennem de partnere, der bedst når ud, hvor behovene er størst. Multidonortrustfonde er særligt velegnede til at sikre en solid HDP-tilgang, hvor alle sidder med ved bordet. FN's Fredsopbygningsfond (PBF) er et godt eksempel på et finansieringsinstrument, der tilskynder en HDP-tilgang gennem opfordring til fælles analyser og fælles programmering i konsortier. Det skal dog understreges, at HDP-synergien ikke nødvendigvis bliver større bare fordi midlerne lægges over i en trustfond. Samarbejde kan fungere på mange måder, og fælles programmering eller konsortiemodeller er ikke løsningen alle steder. I alle tilfælde er det vigtigt at føre en tæt dialog med de partnere, der er til stede i hvert land og kontekst for at finde frem til de samarbejdsmodaliteter, der bedst sikrer synergi i indsatserne.

Mere information om HDP-neksus

Vigtigheden af HDP-neksus er også slået igennem hos mange af vores samarbejdspartnere. EU, Verdensbanken, FN-organisationer og mange civilsamfundsorganisationer har derfor udarbejdet adskillige guidelines og andre hjælpeværktøjer, der sammen med nærværende note kan bidrage til den praktiske og konkrete udrulning af HDP-tilgangen. Således har WFP fokus på at omsætte HDP-neksus til praksis i sine landeprogrammer og arbejder i sit resultatrammeverk med at måle, hvordan fødevarehjælp konkret bidrager til stabilisering og til bedre vilkår for vedvarende fred. UNHCR har med FN's Flygtningetraktat (Global Compact on Refugees, GCR)⁸ fra 2018 etableret et solidt rammeværktøj for en HDP-tilgang til tvungen fordrivelse. Ligeledes har IOM fokus på operationalisering af HDP-neksus. Endelig kan man finde inspiration til yderligere om operationalisering af HDP-neksus i 'guidance notes' udarbejdet af USAID, EEAS, SIDA og andre.⁹

⁸ [UNHCR - The Global Compact on Refugees.](#)

⁹ Fx er der udarbejdet nyttige retningslinjer af Care, ICRC, Dansk Flygtningehjælp⁹, UNFPA, UNDP, IASC m.fl. Se bl.a.: IASC Inter-Agency Standing Committee. Issue Paper. Exploring Peace within the Humanitarian-Development-Peace Nexus (HDPN), October 2020; UNFPA. UNFPA's work to address the Humanitarian-Development Peace Nexus, October 2020; EEAS-Commission service note on the peace element of the humanitarian-development-peace nexus; Guidance Note for SIDA Humanitarian-Development Peace Nexus, 2020.