

# EN HELHET STÖRRE ÄN SUMMAN AV SINA DELAR

Varför behöver Finlands  
utvecklingssamarbete, humanitära bistånd  
och fredsarbete en gemensam vision?

Utvecklingspolitiska kommissionens analys, mars 2021



UTVECKLINGSPOLITISKA  
KOMMISSIONEN

# Innehåll

## Sammandrag ..... 3

## 1. Utvecklingssamarbetet, det humanitära biståndet och fredsarbetet i Finland behöver en gemensam riktning ..... 6

- Komplicerade konflikter kräver ett nytt grepp ..... 6
- Även Finland måste förbättra samordnandet av funktioner ..... 7
- Beredningsarbetet börjat, helhetsbild saknas ..... 9

## 2. Trippelnexus binder aktörerna till varandra och utmanar invanda metoder ..... 12

- Interna roller, kopplingar och utmaningar i trippelnexus ..... 13
- Med gemensamma analyser och kollektiva mål mot en lyckad trippelnexus ..... 21
- Konfliktsensitivitet som grund för styrning av verksamheten ..... 22

## 3. Finland som nexus-aktör: bra utgångsläge, men samordning saknas ännu ..... 26

## 4. Mot trippelnexus: följande steg och rekommendationer för Finland ..... 33

- I. Finlands trippelnexus ska byggas på en gemensam värdegrund och gemensamma principer ..... 34
- II. Trippelnexus ska grundas på styrkor i varje verksamhetsområde samt på samarbetets möjligheter och identifiering av utmaningar ..... 35
- III. Intensifierat samarbete siktar mot komplementaritet, konsekvens och kollektiva resultat ..... 35
- IV. Trippelnexus börjar med en gemensam analys ..... 36
- V. Ett konfliktsensitivt grepp ska förutsättas i alla operationer som Finland verkställer eller finansierar i fragila områden ..... 37
- VI. Konfliktförebyggande och fredsmedling ska prioriteras ..... 38
- VII. De lokala aktörernas roll ska lyftas fram i centrum av trippelnexus ..... 38
- VIII. Trippelnexus måste integreras mer systematiskt än tidigare även i internationell inverkan ..... 39
- IX. Angreppssättet trippelnexus kräver stöd och investeringar på bred front och det ska bära över valperioder ..... 40
- X. Utrikesministeriet måste utveckla strategisk styrning, ledarskap och ägarskap ..... 41
- XI. Angreppssättet trippelnexus till en väsentlig del av program ..... 42
- XII. Långsiktighet och flexibilitet i finansiering ska ökas ..... 42

## Sammandrag

Utdragna och komplexa kriser utmanar människors, befolkningsgruppers, och samhällens funktionsförmåga runtom i världen. Även utvecklingssamarbetet, det humanitära biståndet och fredsarbetet måste bättre kunna svara på behoven hos människor som lever under allvarliga kriser. För detta behövs ett intensivare samarbete mellan olika aktörer.

Utvecklingspolitiska kommissionens publikation handlar om samverkan mellan utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete, även kallad nexus (från engelskans *triple nexus*). Den tar upp arbetssättets bakgrund, var det behövs och vilka faktorer som bör beaktas i arbetet, i synnerhet under bräckliga förhållanden och utdragna konflikter. I publikationen presenteras också de internationella rekommendationer och krav som styr samverkan mellan utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete. Till sist ges rekommendationer för att främja samverkan och kopplingarna i Finlands utvecklingspolitik och yttre förbindelser i större utsträckning. En expertgrupp som bestod av utvecklingspolitiska kommissionens medlemmar har ansvarat för analysen och rekommendationerna.

I praktiken innebär denna samverkan eller nexus åtgärder som syftar till att stärka samstämmigheten och komplementariteten i samverkan mellan utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete. Målet är att främja positiva kopplingar mellan olika verksamheter och aktörer och att skapa en överblick över de kollektiva resultat mot vilka samtliga aktörer arbetar. Samarbetet med lokala aktörer och deras engagemang i processen är också av central betydelse. Om vi lyckas införa det nya arbetssättet kommer det att ge upphov till smidigare och mer ändamålsenlig verksamhet, särskilt med tanke på människors behov och rättigheter samt en hållbar fred i mottagarländerna. Detta är det främsta syftet med nexus som arbetssätt.

Det är särskilt utmanande att genomföra utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete i instabila områden, där läget redan är svårt. Faktorer som skapar och upprätthåller instabilitet är till exempel att samhällets institutioner inte fungerar, fattigdom, ekonomisk ojämlikhet, politisk instabilitet och väpnade konflikter. När konfliktbenägenhet ökar kan det i slutändan leda till att det statliga systemet som helhet kollapsar. Klimatförändringar och förlusten av biologisk mångfald, flyktingskap och kriser, till exempel coronapandemin, drabbar också stabilare områden.

En betydande del av Finlands partnerländer för bilateralt utvecklingssamarbete är bräckliga stater, till exempel Afghanistan, Etiopien och Myanmar. Finland är också känt som en engagerad givare av humanitärt bistånd och genomförare av fredsarbete. Det finns förutsättningar för ett ännu intensivare och bättre samordnat samarbete i fråga om dessa åtgärder, och det finns också ett i praktiken växande behov. Det står också i regeringsprogrammet att hanteringen av utdragna kriser kräver en bättre sammanjämkning av fredsbygge, humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete.

De allt svårare förhållandena ställer krav på reformer. Behovet av humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete förekommer ofta samtidigt. I sådana situationer kan de humanitära behoven kvarstå länge eller uppstå på nytt. Därför är det viktigt att samtidigt arbeta med frågor som mer traditionellt betraktas som utvecklingssamarbete – till exempel utbildning, sexuell och reproduktiv hälsa samt vatten och sanitet. Behovet av olika former av fredsarbete måste också bedömas enligt förhållandena och behoven.

Trots det växande behovet kan det vara utmanande att stärka samverkan mellan utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete. Arbetet underlättas av OECD:s biståndskommittés rekommendation, som innehåller kortfattad vägledning och principer för verksamheten. Finland har förbundit sig till denna rekommendation, som är bindande för biståndskommitténs medlemsstater.

Det centrala målet är att det utvecklingssamarbete, humanitära bistånd och fredsarbete som Finland bedriver och finansierar är större än summan av sina delar. En övergång till nexus som arbetssätt sker dock inte automatiskt eller genom små ändringar i det nuvarande arbetssättet. Därför syftar denna publikation särskilt till att driva på genomförandet av biståndskommitténs rekommendation inom utrikesförvaltningen och att kartlägga de grundläggande förutsättningarna för att framgångsrikt genomföra rekommendationen.

---

*De allt svårare förhållandena ställer krav på reformer. Behovet av humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete förekommer ofta samtidigt.*

Finland har goda förutsättningar att stärka sin roll i att genomföra nexus. Detta kräver dock en starkare politisk vilja, ett beslutsamt ledarskap och riktlinjer som stöder ett målmedvetet samarbete på olika områden. Det behövs också nya tanke- och verksamhetssätt i både givar- och mottagarländerna för att samverkan och de gemensamma målen mellan utvecklingspolitiken, det humanitära biståndet och fredsarbetet ska uppnås. För närvarande saknar Finland fortfarande en gemensamt godkänd strategi för nexus som kan styra verksamheten i svåra miljöer. Därtill behövs närmare anvisningar till bistånds- och civilsamhällesorganisationerna om hur och till vilken typ av verksamhet som den finska statens finansiering riktas till.



# 1. Utvecklingssamarbetet, det humanitära biståndet och fredsarbetet i Finland behöver en gemensam riktning

**H**jälperksamhet som svarar på människors behov på ett ändamålsenligt och effektivt sätt förutsätter mer än tidigare ett nära samarbete mellan utvecklingssamarbetet, det humanitära biståndet och fredsarbetet.<sup>1</sup> Utvecklingspolitiska kommissionens (UPK) publikation belyser bakgrunden till och behovet av detta samarbete, som också är känt under benämningen trippelnexus, samt de faktorer som måste beaktas i implementeringen av detta, speciellt i fragila förhållanden och utdragna konflikter. Dessutom informerar vi om rekommendationen från OECD:s biståndskommitté som styr samarbetet.<sup>2</sup> Vi föreslår också hur Finland bättre än tidigare skulle kunna förverkliga nexus i utvecklingspolitiken och i yttre förbindelser.

## Komplicerade konflikter kräver ett nytt grepp

Utdragna och komplicerade kriser samt en ökad mottaglighet för konflikter utmanar människors, gemenskapers och samhällens funktionsförmåga över hela världen. Utmaningen är störst i de mest fragila områdena vars situation är svag redan tidigare. Faktorer som skapar fragilitet och upprätthåller den kan exempelvis vara icke fungerande institutioner i samhället, fattigdom och utanförskap, eskalerad ekonomisk ojämlikhet, politisk instabilitet och beväpnade konflikter. Även vapenexport till konfliktområden och till konfliktens parter ökar riskerna och försvårar problemlösningen.

En ökad mottaglighet för konflikter kan utlösa en omfattande kollaps av hela stats-systemet. Detta är mest sannolikt i sådana kontexter och situationer där det i bakgrunden finns omfattande och återkommande våld. Å andra sidan kan naturkatastrofer, pandemier eller gradvis försvagade miljöförhållanden leda till en kris och öka risken för våldsamma konflikter.

En betydande del av Finlands partnerländer i bilateralt utvecklingssamarbete är fragila länder, såsom Afghanistan, Myanmar/Burma och Nepal i Asien samt exempelvis

1 Termen fredsarbete omfattar många typer av angreppssätt på alla nivåer i samhället, alltifrån gräsrots- eller gemenskapsnivå till internationell diplomati. Det centrala i fredsarbetets alla faser och på alla nivåer är konfliktparternas ägarskap i processer och projekt. UPK har använt denna term i sina tidigare publikationer.

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

Moçambique, Etiopien och Somalia i Afrika.<sup>3</sup> Klimatförändringar och förlorad mångfald i naturen, flyktingskap och kriser som coronapandemin samt konsekvenserna av dessa utgör dock en påfrestning även för mer stabila områden.

Finland är också känt som en engagerad givare av humanitärt bistånd, vilket stärker vårt lands utrikespolitiska genomslagskraft. Dessutom lyfter Finlands verksamhet inom fredsarbete vår internationella profil. Förutsättningar finns för ett mer intensivt och

koordinerat samarbete i denna verksamhet och det finns ett ökande praktiskt behov för dessa. Även i regeringsprogrammet konstateras att hantering av utdragna kriser förutsätter att fredsarbete, humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete samordnas.

De mest angelägna reformkraven uppkommer alltså direkt i allt svårare verksamhetsmiljöer där behovet av humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete ofta finns samtidigt. I dessa situationer kan de humanitära behoven fortgå länge eller uppstå på nytt. Därför är det viktigt att samtidigt också agera i frågor som mer traditionellt betraktas som utvecklingsarbete.

Utbildning, vatten och den sanitära sektorn samt sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter är bra exempel på detta. På motsvarande sätt bestäms behovet av olika former av fredsarbete enligt verksamhetsmiljön och behoven. Hållbar utveckling kan inte uppnås om inte konsekvenserna av olika kriser, katastrofer och konflikter minimeras.

*En betydande del av  
Finlands partnerländer  
i bilateralt  
utvecklingssamarbete  
är fragila länder.*

## Även Finland måste förbättra samordnandet av funktioner

Det är viktigt att utreda hur Finland mer samordnat, övergripande och mer effektivt kan svara på behoven hos människor som lever mitt i kriser och samtidigt på ett långsiktigt sätt förstärka stabilitet, motståndskraft (resiliens) och hållbar utveckling. Även Finlands kommande Afrikastrategi (2021) betonar att motståndskraften ökar genom att man kombinerar humanitär verksamhet, utvecklingssamarbete samt freds- och säkerhetsoperationer i olika skeden av konflikterna och kriserna.

Finland står inte ensam i utmaningen och tanken på samordnade funktioner är inte ny. Internationella politiska processer, såsom *New Way of Working*, *Grand Bargain*, *YK:n Sustaining Peace Agenda* och *Världsbankens Pathways for Peace* har på senare år jämnat ut vägen för ett nära samarbete. OECD:s kommitté för bistånd DAC (*Development assistance committee*) lyfte frågan till en ny nivå när dess medlemsländer

3 <https://fragilestatesindex.org/>

godkände en gemensam, förpliktande rekommendation år 2019. Även Finland har förbundit sig vid rekommendationen, vars syfte är att stärka kopplingarna mellan humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete samt ett ännu bättre samarbete mellan aktörerna för att uppnå de gemensamma målen.<sup>4</sup> Medlemsländerna förväntas genomföra rekommendationen i hela dess omfattning. OECD/DAC:s rekommendation innehåller totalt 11 principer som styr verksamheten, vilka förutsätter att förfaranden förnyas både i mälländerna och i Finland [se separat sida 24–25]. Den vägleder aktörer i humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete att bland annat utföra en gemensam analys av verksamhetsmiljön och att utifrån den definiera mer detaljerade lands- och regionspecifika så kallade kollektivt eftersträvarade resultat. Rekommendationen betonar också de lokala aktörernas roll. Under de kommande åren bedömer jämförbara länder i OECD hur Finland har lyckats i de olika rollerna i verkställandet. I utvecklingssamarbetet och fredsarbetet fungerar Finland både som finansiär och verkställande instans, men beträffande det humanitära biståndet som finansiär med möjligheter att styra verksamheten, vilka definierats på olika sätt beroende på finansieringsobjekten.

DAC-rekommendationen beskriver detta nära samarbete och de olika åtgärdernas gränssnitt med den latinska termen *nexus*. När man vill betona att det gäller samarbete mellan just dessa tre instanser, använder DAC-rekommendationen termen "trippelnexus" (*triple nexus*) om detta.<sup>5</sup> I denna publikation använder vi begreppen trippelnexus och nexus som synonymer.

## Vad avses med trippelnexus?

Trippelnexus refererar till beröringspunkter mellan humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete. Angreppssättet nexus innebär åtgärder med vilka man strävar efter att stärka samarbetet, konsekvensen och komplementariteten mellan olika aktörer och funktioner. Målet är att främja positiva kopplingar mellan humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete samt kollektiva mätbara resultat som fastställts mellan olika aktörer.<sup>6</sup>

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

5 Termen nexus används mycket även i andra sammanhang, såsom inom olika vetenskaper eller i samhällsdebatt för att beskriva kopplingar och gränssnitt mellan olika sektorer och aktörer.

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



## Beredningsarbetet börjat, helhetsbild saknas

Finland har aktivt deltagit i upprättandet av rekommendationen, och det nationella verkställandet av den håller på att börja. Dessutom har de finländska medborgarorganisationerna redan delvis förverkligat angreppssättet nexus i utvecklingssamarbetet och i det humanitära biståndet [Se sida 30-32]. Finland har alltså bra förutsättningar för att utvidga samarbetet även till fredsarbete och att utarbeta en gemensam ram av detta för att styra olika aktörer i hemlandet, i internationellt inflytande samt framförallt i målländerna.

För att etablera angreppssättet trippelnexus grundade utrikesministeriet på våren 2019 ett nexus-nätverk som koordinerar olika avdelningar, och som har gjort ett viktigt förberedelsearbete. För närvarande har Finland dock ingen helhetsbild av hur nexus som förenar utvecklingssamarbetet, det humanitära biståndet och fredsarbetet skulle börja förverkligas på ett övergripande sätt. I synnerhet fredsarbetets andel i denna ekvation eller säkrandet av neutralitet i det humanitära biståndet i olika samarbetsituationer och faser i konflikter kräver mer utredning, vilket olika trippelnexus-aktörer i fortsättningen bör involveras i.

Det allmänna syftet med denna publikation, som förverkligats av Utvecklingspolitiska kommissionens expertgrupp\*, är att öka kunskapen om trippelnexus-modellen och dess betydelse för strävanden som förenar utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete och för resultat som stärker varandra. Vi är övertygade om att angreppssättet nexus, när det fungerar, stärker risktåligheten i fragila områden. Det förbättrar även aktörernas förmåga att svara särskilt på behoven hos människor som lever mitt i utdragna kriser och stödjer deras rättigheter.

- \* För detta publikationsarbete har UPK grundat en expertgrupp där även medlemmar i utrikesministeriets nexus-nätverk finns med.

**Publikationens författare och gruppleddare:**  
SVD Anisa Doty och PD Marikki Stocchetti

**Medlemmar i UPK:s trippelnexus-arbetsgrupp:**

Inka Hopsu/gröna  
Eva Biaudet/sfp  
Antero Eerola/vänst  
Eija Alajarva/Kyrkans Utlandshjälp  
Marjo Heinonen/Abilis ry  
Niina Tenhio och Markus Holmgren/Fingo  
Ulla Järvelä-Seppinen/utrikesministeriet  
Jussi Kanner/Demo Finland ry  
Jaana Hirsikangas/Suomen UNWomen  
Hanna Klinge/CMI  
Elina Korhonen/Befolkningsförbundet  
Helena Laukko/Finlands FN-förbund  
Miikka Niskanen/Suomen World Vision  
Olli Ruohomäki/utrikesministeriet  
Maria Suoheimo/FRK  
Kalle Sysikaski/Fredsförbundet

Övergången till trippelnexus sker dock inte av sig själv eller genom att endast göra små förändringar i nuvarande förfaranden. Därför är ett särskilt syfte med publikationen att påskynda implementeringen av rekommendationen som OECD/DAC har upprättat angående samarbetet kring trippelnexus samt att kartlägga grundförutsättningarna för en lyckad implementering. Vi anser att det är viktigt att rekommendationerna som Finland tidigare har fått tas i bruk. Därför stödjer vi oss på dem även i denna analys.

Trippelnexus kräver ett nytt tänkande och ny verksamhet som är mer övergripande än tidigare. Det förutsätter skapande och även djärva beslut som även gäller resurser för verksamheten. Därför hoppas vi att publikationen väcker ett parlamentariskt intresse och stöd för temat.

Följande kapitel presenterar rollerna för utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete i allmänhet i trippelnexus, belyser kopplingarna och utmaningarna dem emellan samt behandlar förutsättningarna för en fungerande implementering av trippelnexus. Därefter går vi igenom beredskapen i Finland samt de punkter som kräver mer förstärkning, så att Finland kan uppfylla sitt åtagande som verkställare av OECD/DAC:s rekommendation. Mot denna bakgrund skissar vi i slutet av publikationen kommande steg och konkreta rekommendationer för att främja angreppssättet trippelnexus i Finland.

---

*Trippelnexus kräver ett nytt  
tänkande och ny verksamhet som  
är mer övergripande än tidigare.  
Det förutsätter skapande och även  
djärva beslut som även gäller  
resurser för verksamheten.*

## Fragila länder ligger allt längre efter de andra

En gemensam riktning för utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete behövs mer än tidigare, eftersom fragila länder och områden håller på att hamna allt mer efter den övriga världen när man använder FN:s mål för hållbar utveckling som mätare.

OECD:s rapport för fragila stater *States of Fragility 2020* konstaterar att riktningen mot en försämring kunde urskiljas redan före coronapandemin. Corona förvärrar dock situationen ännu mer i dessa länder.

OECD är särskilt oroad över att utvecklingen stannar upp eller till och med går tillbaka vad gäller de tre målen för hållbar utveckling. De gäller avskaffande av hunger samt trygghet av ett hälsosamt liv och välbefinnande för alla åldrar. Även jämställdhet mellan könen samt främjande av kvinnors och flickors rättigheter och möjligheter stagnerar i fragila länder.

I fragila stater och områden bor 460 miljoner människor i extrem fattigdom. Rapporten uppskattar att på grund av coronapandemin har deras antal ökat med 26 miljoner vid slutet av förra året. Allt som allt bor tre av fyra människor som lever i extrem fattigdom i fragila länder och områden.

Ju mer fragil stat det är fråga om, desto mer central betydelse får utvecklingssamarbetet i uppfyllandet av medborgarnas grundbehov. Stödet till fragila länder från OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC) var 60,3 miljarder USA dollar år 2018. Det var 63 procent av hela det formella utvecklingsbiståndet.



## 2. Trippelnexus binder aktörerna till varandra och utmanar invanda metoder

**T**ros det ökande behovet kan det vara en utmaning att stärka samarbetet mellan utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete. Det finns ofta hinder i vägen för ett nytt sätt att tänka och vägen från rekommendation till praxis kan vara invecklad. Identifiering och hantering av utmaningar och hinder jämnar ändå ut vägen. OECD/DAC:s rekommendation ger helheten en koncis riktlinje som främst upp-tecknar principer för verksamheten. Därför är det viktigt att klargöra vad angreppssät-tet trippelnexus innehåller och vad den förpliktar olika aktörer till. På motsvarande sätt är det viktigt att också förstå vad anvisningen inte kräver eller innehåller.

Vi börjar med att presentera sektorerna i trippelnexus och belysa kopplingarna och utmaningarna mellan dem genom exempel. Därefter behandlar vi principerna för en fungerande implementering. Sådana är bland annat koordination, komplementaritet och konse-kvens i samarbetet. Från principerna går vi över till OECD/DAC-rekommendationens metoder, varav vi behandlar strävanden efter en gemen-sam analys av konfliktsituationer samt gemen-samt delade kollektiva resultat som de mest centrala. Vi vill speciellt lyfta fram konfliktsensiti-viteten som grund för all trippelnexus-verksamhet och motivera varför den är viktig. Med konflikt-sensitivitet avses förmågan att förstå verksam-hetsmiljön samt dolda och öppna konflikter som pågår där, samt anpassningen av verksamheten i förhållande till dessa.

*Tros det ökande behovet kan det vara en utmaning att stärka samarbetet mellan utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete.*

## Interna roller, kopplingar och utmaningar i trippelnexus

En av de mest betydande utmaningarna i trippelnexus anknyter till att utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete har alla sitt eget mandat, sina mål och sina principer.

**Utvecklingssamarbete och -politik är en del av Finlands yttre förbindelser.** Verksamheten inom ramarna för dem är långsiktig och siktar främst på att eliminera fattigdom och ojämlikhet. Den styrs av utöver FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling, även av en samling internationella åtaganden och principer som anknyter till biståndets resultat och principer för verksamheten. Utvecklingssamarbetet och -politiken skapar som bäst förutsättningar och kriställighet i fungerande och fredliga samhällen, och minskar därigenom behovet av humanitärt bistånd. Nyttan av dessa har störst effekt när andra områden i yttre förbindelser och politik stödjer målen i utvecklingspolitiken i enlighet med hållbar utveckling.

**Humanitärt bistånd** är å sin sida en självständig del av utvecklingspolitiken. En etisk grund för biståndet är det så kallade humanitära imperativet, enligt vilket humanitärt bistånd ska ges där det behövs. Målet är att rädda människoliv, lindra mänsklig nöd och upprätthålla människovärdet i kristider. Hjälpens ska grundas på behov, och det kan inte ges exempelvis på politiska eller militära grunder. Den humanitära verksamheten i Finland grundas på internationell humanitär rätt, avtal om mänskliga rättigheter och flyktingrätt samt på humanitära principer som Förenta Nationerna (FN) har ratificerat, vilka är medmännisklighet, rättvisa, opartiskhet och oberoende.

**Fredsarbetet** rör utöver utvecklingspolitik även utrikes- och säkerhetspolitik på ett väsentligt sätt. Dess olika delområden konfliktförebyggande, fredsmedling och fredsuppbyggande är etablerade metoder i det internationella samarbetet.<sup>7</sup> Den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (2020) stärker Finlands engagemang i fredsarbetets helhet. Med fred kan man i detta sammanhang avse avsaknad av eller upphörande av akut våld (negativ fred) eller betydligt mer omfattande ett fredligt och demokratiskt samhälle som fungerar hållbart och rättvist (positiv fred). Fredsarbete görs i konfliktens olika skeden från konfliktförebyggande till krishantering och fredsmedling samt i fredsbyggande och försoningsarbete efter en öppen konflikt. Begreppet fredsarbete omfattar många typer av angreppssätt på alla nivåer i samhället, alltifrån gräsrots- eller gemenskapsnivå till internationell diplomati. I denna publikation avser fredsarbete all övervägd och ändamålsenlig verksamhet vars syfte i första hand är att främja och upprätthålla fred. Detta omfattar bland annat förebyggande av en våldsam konflikt samt upptrappning, fortsättning eller förnyande av den. I det ingår även lösning

7 Definitionen av UN Peacebuilding-enheten används övergripande som grund för definitionen av fredsbyggande. Läs mer om olika former av fredsarbete i t.ex. Ramsbotham et al (Contemporary Conflict Resolution, 4th Edition, Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse, Hugh Miall, ISBN: 978-0-745-68721-6 February 2016 Polity). I den internationella gemenskapen pågår för närvarande en aktiv diskussion om den alltmer betydande rollen som konfliktförebyggande har som svar på cykliska och utdragna våldssamma konflikter.

av grundorsakerna till konflikterna och försvagning av faktorer som gör att konflikterna eskalerar, så kallade konflikt drivare.<sup>8</sup> Åtgärder för att främja negativ fred, såsom avtal om vapenvila och fred, vilka uppnås genom diplomatiska metoder eller fredsmedling, minskar förekomsten av öppet, fysiskt och beväpnat våld och skapar på så sätt utrymme för humanitär verksamhet. De kan också fungera som stöd för fredsprocesser på samhällsnivå och för politiska fredsprocesser och därigenom stödja uppbyggande av positiv fred.<sup>9</sup> Det centrala i fredsarbetets alla faser och på alla nivåer är ett inkluderande angreppssätt i alla skeden och på alla nivåer samt konfliktparternas och civilbefolkningens ägarskap i processer och projekt. I ett bredare perspektiv avser inkludering engagerande av människogrupper från olika utgångslägen i all verksamhet.<sup>10</sup>

Enligt OECD:s rekommendation strävar man efter nexus i funktionerna på ett samordnat och flexibelt sätt där man utnyttjar styrkor och kunskaper i varje sektor och

---

*Det centrala i fredsarbetets alla faser och på  
alla nivåer är ett inkluderande angreppssätt  
i alla skeden och på alla nivåer samt  
konfliktparternas och civilbefolkningens  
ägarskap i processer och projekt.*

- 8 UN Secretary General, Remarks to the Human Rights Council. Ref. IASC (2020) Exploring Peace Within the Humanitarian-Development-Peace Nexus (HDPN).
- 9 OCHA:s ordinarie samarbetsorgan för de största humanitära aktörerna Inter-Agency Standing Committee (IASC) som leds av FN har konceptualiserat fredsdimensionen som en del av trippelnexus genom att särskilja fred med litet f (peace with little p) och med stort F (Peace with Big P). I denna uppdelning fokuserar åtgärderna för att stärka freden med litet f på att bygga fred på gemenskapsnivå och/eller mer övergripande i samhället. Dessa fokuserar på agerande och omformning av samarbetsförhållanden som råder mellan konfliktens parter, institutionellt konfliktförebyggande och kontroll samt ökat förtroende och social kohesion, vilka stärker freden på olika sätt. Åtgärder för att stärka freden med stort F å sin sida stödjer och upprätthåller politiska lösningar eller man strävar efter att svara på våldsamma konflikter med dem genom säkerhetspolitiska åtgärder (securitized responses). Sådant fredsarbete sker ofta med mandat av FN:s säkerhetsråd, och arenan är vanligen en nationell eller regional nivå. Denna verksamhet är ofta synligare och kräver större (ofta både militära och civila) resurser på riksnivå. Typiska exempel på interventioner med stort F är FN:s fredsbevarande operationer samt politiska specialmissioner (Special Political Missions).
- 10 Utöver inkludering och engagerande av människogrupper avser inklusion i fredsarbete även kontakter mellan många jämsides och samtidiga processer, vilka pågår genom påverkan från flera olika aktörer på olika nivåer i samhället och på olika geografiska platser. Se exempelvis 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> (hämtad 2.2.2021)

hos varje aktör. Det betyder alltså inte att skillnaderna mellan utvecklingssamarbete, fredsarbete och humanitärt bistånd avlägsnas eller att mandat blandas med varandra. Däremot är syftet att stärka kopplingarna mellan aktörer och sektorer och att öka synergin mellan åtgärderna samt det kollektiva resultatet som man uppnår tillsammans. Detta förutsätter å sin sida åtminstone samordning och komplementaritet, men också konsekvens mellan olika dimensioner av trippelnexus samt mellan målen i dem.<sup>11</sup> Därför ska aktörerna i varje sektor ha en tydlig roll i den gemensamma helheten och i dess mål. Det är lika viktigt att fatta beslut om hur, när och på vems villkor vars och ens kunskande utnyttjas. Detta övervägande gäller både riktlinjer för politik som görs i olika länder och anvisningar för implementering på riks- eller lokalnivå.

Vissa aktörer kan också vara så kallade multimandataktörer till karaktären. Uppgiften för sådana organisationers olika avdelningar är att utföra utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete. Exempelvis Finlands utrikesministerium eller stora organisationer är sådana aktörer. Då är utmaningen att skapa bästa möjliga praxis inom organisationen och i förhållandet till lokala och andra internationella aktörer. På motsvarande sätt måste aktörer vars huvuduppgift endast anknyter till en eller två dimensioner av trippelnexus, skapa kopplingar för samarbetet på ett nytt sätt i förhållande till aktörer i varje verksamhetsmiljö inom andra sektorer i trippelnexus.

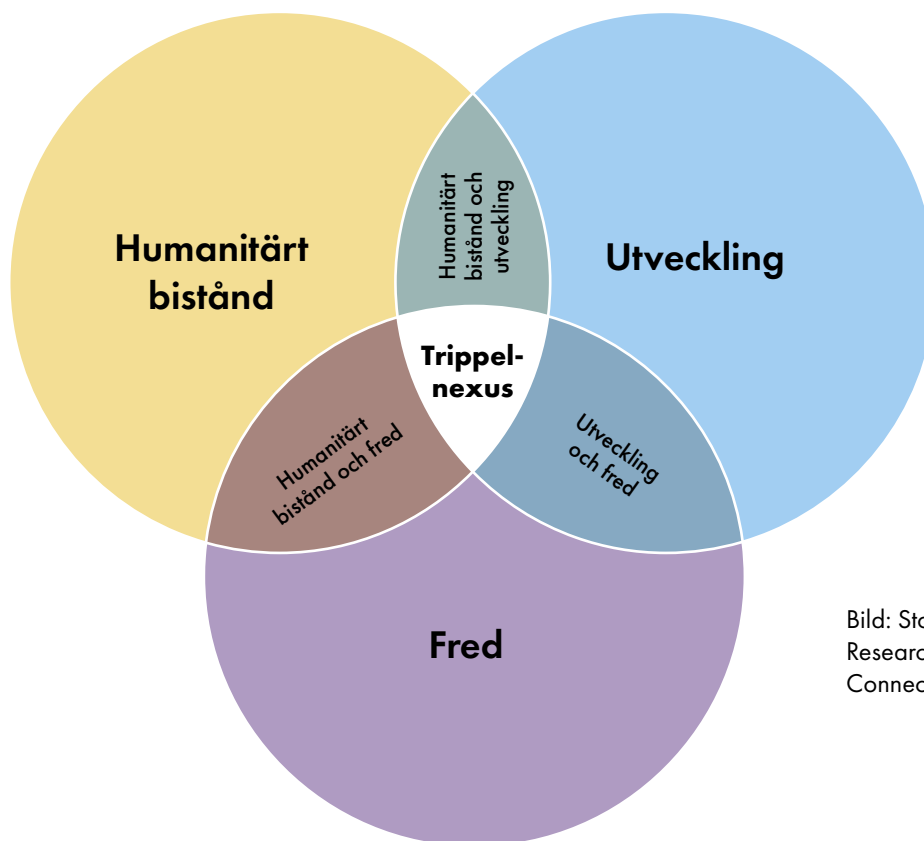


Bild: Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI (2019): Connecting the dots on the Triple Nexus

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

Trippelnexus beskrivs ofta som ett tillstånd där cirklar som skildrar utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete bildar ett delat utrymme där de fungerar sammankopplade till varandra. Dimensionerna av trippelnexus kan också bilda bilaterala kopplingar (eller dubbelnexus). Bäst känd av dessa är kopplingen mellan humanitärt bistånd och humanitär utveckling. Dessutom kan man urskilja kopplingar mellan utveckling och fredsarbete samt humanitärt bistånd och fredsarbete. Nedan beskriver vi några sådana genom exempel.

## Koppling mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete

I synnerhet när kriser drar ut på tiden behövs insatser i utvecklingssamarbete vid sidan av humanitärt bistånd. Därigenom finns möjlighet att mer långsiktigt stödja människors behov i livscykelns olika skeden samt skapa möjligheter för utveckling och fred exempelvis genom utbildning, jämställdhetsarbete eller möjligheter inom basnäring. Innan nexus-tänkandet etablerades beskrevs ofta kopplingen mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete som ett kontinuum. I kontinuum övergår man från humanitärt bistånd via återuppbyggnad till utvecklingssamarbete, där man å sin sida ökar beredskapen att förutse och svara på kriser och katastrofer. Däremot understryker användningen av nexus-ordet att situationernas utveckling inte alltid är linjär, utan de humanitära behoven, förutsättningarna för utvecklingsarbete och fredsmedlingens nödvändighet kan finnas samtidigt i samma situation. Så beskrivs frågan exempelvis i riktlinjen *Suomi humanitaarisen avun antajana* (2019).

## Koppling mellan fredsarbete och utvecklingssamarbete

I fredsarbete kan man samtidigt stärka utvecklingssamarbetets prioriteter, såsom stärkning av kvinnors och flickors ställning och rättigheter eller ännu mer övergripande ställningen och rättigheterna för människor i den mest sårbara ställningen. Undersökningar påvisar bland annat att kvinnors delaktighet i fredsprocesser förbättrar möjligheterna att uppnå ett fredsavtal och bekräfta avtalet och därigenom en bestående fred. Genom att ordna fredsprocessernas inkludering exempelvis genom att stödja kvinnors, ungdomars och andra marginaliserade gruppers delaktighet kan man påverka förverkligandet av jämlikhet mellan könen och mänskliga rättigheter på ett mer övergripande sätt. Å andra sidan är det möjligt att genom utvecklingssamarbete stärka ökat förtroende mellan konfliktens parter, vilket är en viktig förutsättning för uppbyggande av bestående fred. Genom utvecklingssamarbete kan man också stödja hörnstenarna i fredliga och fungerande samhällen, stärka redovisningsskyldigheten för rättsinnehavare samt främja förverkligandet av rättsstatsprincipen. Trots att det kan finnas grundläggande meningskiljaktigheter om de verkliga orsakerna till konflikterna, är det i vissa fall möjligt att få



igång fredsprocesserna genom diskussioner i frågor som berör alla parter, såsom miljö och samhällets infrastruktur eller bekämpning av pandemier. Projekt inom vatten och den sanitära sektorn som Finland genomfört i fragila områden och områden som lidit av konflikter är bra exempel på interventioner där det finns en koppling mellan utveckling och fredsbyggande.

## Trippelnexus-samarbetet stärker skyddet av palestinska gemenskaper

Konsortiet för skydd på Västbanken är ett program som stöds av EU:s kontor för humanitärt bistånd ECHO och tio EU-länder, som svarar på behov av humanitärt skydd och stärker palestinska gemenskapers utvecklingskapacitet i området C som Israel kontrollerar.

Programmet implementeras av Norges Flyktinghjälp tillsammans med fyra internationella humanitära organisationer. Finansieringen från Finland är 800 000 euro under åren 2019–2021 och den kanaliseras via ECHO.

Skyddskonsortiet strävar efter att arbeta mer övergripande än traditionellt humanitärt bistånd genom att identifiera den kroniska karaktären i de humanitära behoven och genom att påverka grundorsakerna till sårbarhet.

Programmet fokuserar särskilt på att stödja de 120 palestinska gemenskaperna som befinner sig i den mest sårbara ställningen. Det övergripande skyddet som förverkligas i dem omfattar bland annat rättshjälp, byggandet av en nödvändig infrastruktur i liten skala och ökad medvetenhet om rättigheter i gemenskaperna. Programmets genomslag följs upp bland annat med ett skyddsindex med vilket man kan mäta nivå av sårbarhet i gemenskaper som fått övergripande skydd.

Med hjälp av skyddskonsortiets juridiska stöd och åtgärder för påverkan har man kunnat hindra att den palestinska infrastrukturen förstörs. Över 90 procent av infrastrukturen som konsortiet har byggt finns bevarad. Våld i Israels kolonier eller förstörelse av hem och andra strukturer besvaras med direkt understöd. Tack vare skyddskonsortiets arbete har kränkningar mot internationell rätt blivit än mer synliga. Exempelvis förstörelse av palestinska strukturer har lyfts fram i FN:s säkerhetsråd genom omfattande monitorering och dataproduktion av skyddskonsortiet.

Skyddskonsortiet kan inte lösa det grundläggande politiska problemet, utan det kräver politisk djärvhet av den internationella gemenskapen att ingripa i det. Trots detta utgör programmets angreppssätt nexus-programmering när det är som bäst och det stöder också Finlands mål.

## Koppling mellan humanitärt bistånd och fredsarbete

Kopplingen mellan humanitärt bistånd och fredsarbete är den mest utmanande delen av angreppssättet trippelnexus. Utmaningen rör spänningen mellan de politiska målen som främjar fredsarbetets säkerhet och stabilitet samt det humanitära biståndet som styrs av opartiskhet och behovsgrund. Om exempelvis humanitära aktörer förlorar sitt opartiska rykte i samarbetet, kan det hindra framkomsten till hjälpbehövande. Även riktlinjen *Suomi humanitaarisen avun antajana* (2019) konstaterar att ett nära samarbete mellan humanitärt bistånd och fredsarbete för att säkra den humanitära sektorn och det principiella biståndet inte alltid är möjligt eller ens önskvärt.

Den opartiska verksamheten och diskussionerna om humanitära behov öppnar och upprätthåller å andra sidan kontakterna med konfliktens olika parter. Detta kan senare skapa kanaler för andra aktörer och även för hantering av andra frågor än humanitära behov. Dessutom undertecknar aktörer som främjar positiv fred i allmänhet principerna för humanitärt bistånd och strävar efter att arbeta enligt *do no harm*-principen. Delta-gande i gemensamma konfliktanalyser av aktörer inom humanitärt bistånd, konfliktsensitiv programmering samt samarbete och kompanjonskap med instanser som arbetar för fred – när det är ändamålsenligt – är metoder med vilka man kan främja och fördjupa kopplingarna mellan humanitärt bistånd och fredsfrämjande verksamhet.

## Implementeringen av trippelnexus kräver ett starkt lokalt deltagande

Förutsättningen för trippelnexus är alltså att övervinna ovannämnda utmaningar och sammanföra styrkorna i alla tre sektorer på ett sätt som är ändamålsenligt för verksamhetsmiljön och människorna i den. Det är lätt att upprätta en lista över dessa förutsättningar, men i praktiken är det något helt annat att förverkliga angreppssättet trippelnexus i mycket krävande och varierande förhållanden. Därför måste utgångspunkterna vara så tydliga som möjligt. Utöver tydliga politiska riktlinjer och anvisningar krävs också en samordnande instans som har kontakt med alla relevanta aktörer både på fältet och i ledningen för verksamheten för att omvandla angreppssättet till praktiskt agerande bland finländska aktörer. Dessutom finns det ett uppenbart behov av utbildning och forskning.

Det är speciellt viktigt att säkerställa de lokala aktörernas deltagande och starkt ägarskap för arbete enligt trippelnexus. Endast på så sätt är det möjligt att beakta behoven och egen delaktighet hos olika grupper, speciellt människor i den mest sårbara ställningen, så heltäckande som möjligt. Bra kännedom om verksamhetsmiljön och behoven hos människor som lever där är en förutsättning för implementering av trippelnexus. Ett inkluderande samarbete med lokala aktörer och människor och deras engagemang i processen har en nyckelroll i detta.

När metoden lyckas syns förändringen som en smidig och mer ändamålsenlig verksamhet just med tanke på människornas behov i målländerna, deras rättigheter och en bestående fred. Detta är det huvudsakliga målet i trippelnexus.

Ur den hållbara utvecklingens och utvecklingspolitikens perspektiv är det viktigt att nexus främjar positiv fred och hanterar konflikternas bakomliggande orsaker, i stället för att endast fokusera på negativ fred och säkerhet. Mål som stöder positiv fred passar i allmänhet bra i utvecklingssamarbetets ramar och dess arbetssätt, beroende på verksamhetsmiljön. De är också lättare att samordna med det humanitära biståndet. I andra situationer fokuserar åtgärder som strävar efter konfliktförebyggande och -lösning på andra delområden, exempelvis diplomatiska åtgärder och civil krishantering. Det finns ett uppenbart behov av ytterligare information om denna koppling både i Finland och internationellt. Vi behöver i synnerhet kunskap om väsentliga handlingssätt som främjar fredsbyggande samt säkerhet och stabilitet med tanke på trippelnexus. Likaväl måste det finnas kunskap om hurdana kopplingar *inte* är lämpliga. Dessutom behövs analys om möjligheterna och begränsningarna för länkar mellan humanitärt bistånd och fredsarbete.

*Det är speciellt viktigt  
att säkerställa de  
lokala aktörernas  
deltagande och starkt  
ägarskap för arbete  
enligt trippelnexus.*



## Samarbete tryggar vattenförsörjningen i konflikten i östra Ukraina

Rent vatten är en förutsättning för liv överallt i världen, men det är speciellt viktigt att trygga vattenförsörjningen för människor som bor i konfliktområden. Striderna i östra Ukraina som bröt ut år 2014 mellan regeringen i Ukraina och separatisterna som stöds av Ryssland riskerade vattendistributionen för hundratusentals människor i området Donetsk och Luhansk under åren 2017–2018. Granatattacker skadade vattenledningar och strömbrott stoppade vattenpumpstationer.

Utöver humanitärt bistånd upprätthåller Internationella rödakorskommittén ICRC en dialog med alla parter i konflikten, så att civilbefolkningen och infrastrukturen som betjänar den kan skyddas i enlighet med internationell humanitär rätt. För att förhindra störningar i vattendistributionen började ICRC tillsammans med lokalförvaltningens myndigheter kartlägga distributionssystemets kritiska punkter samt reservsystem med vilka vattenförsörjningen kan tryggas trots träffar. Arbetet var krävande på grund av att samma vattenledningsnätverk bredde ut sig till ett område som låg under både den Ukrainska regeringen och separatisterna.

ICRC bad Minsk-gruppen i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, att delta i diskussionerna. Minsk-gruppens uppgift är att medla fram en fredlig lösning i Ukraina-konflikten.

Det opartiska initiativet att markera de viktiga delarna i vattenförsörjningssystemet på kartan ledde till en varaktig dialog mellan alla parter om behovet av att skydda vattenförsörjningen. Försöken att nå en överenskommelse om objekt som ska skyddas misslyckades flera gånger. Slutligen uppnåddes en gemensam uppfattning om vattenförsörjningens mest kritiska punkter. En stor del av vatteninfrastrukturen undkom förstörelse och på så sätt förebyggde man andra problem, exempelvis hälsorelaterade sådana.

En central förutsättning för framgång var de tre parternas verksamhet – humanitär aktör (ICRC), leverantör av grundservice (lokala myndigheter) och fredsmedlare (OSSE) – som grundades på aktörernas styrkor som kompletterade varandra i strävan att uppnå ett gemensamt mål. Diskussionerna hjälpte också Minsk-gruppen att förankra sitt arbete i konkreta behov, där lösningen av dem kräver samförstånd mellan konfliktens parter och instanser som påverkar dem.

Exemplet östra Ukraina visar att synergi mellan humanitär verksamhet, utveckling och fred inte alltid uppstår endast genom programmering som syftar till utveckling och fredsmedling. Även humanitära aktörer kan främja förebyggande angreppssätt som tryggar långsiktiga utvecklingsbehov och mobilisera strategiska parter att arbeta för dem.

## Med gemensamma analyser och kollektiva mål mot en lyckad trippelnexus

I enlighet med OECD/DAC:s trippelnexus-rekommendation ska aktörerna inom humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete sträva efter en gemensam analys av verksamhetsmiljön. Faktorer som granskas kan bland annat vara förverkligande/ icke förverkligande av mänskliga rättigheter, jämställdhetssituationen samt frågor som anknyter till miljö och klimatförändring. Även fattigdom, socioekonomiska faktorer samt områdets politiska situation och dynamik kan vara föremål för granskning. En viktig del av förståelsen för verksamhetsmiljön i konfliktområden rör konflikterna som pågår där. I konfliktanalyserna samlas mer specifik information om konflikternas parter och andra centrala aktörer i området som anknyter till konflikten och fredsbyggandet, om frågor kring konflikterna som står i fokus samt om pågående processer och lokala förutsättningar för fred och som påverkar konflikten.

I konfliktanalyserna granskas aktörer i konflikten, orsaker till den och dynamiken i den både tidsmässigt (historia, nutid, framtid) och på olika nivåer (lokalt, nationellt, regionalt, internationellt). Analysen som konfliktsensitiviteten förutsätter anknyter till analys av verksamhetsmiljön och fokuserar särskilt på att granska den ömsesidiga interaktionen mellan projektverksamhet och verksamhetsmiljö: alltså hur kontexten inverkar på vilka åtgärder man väljer och hurdana avsiktliga och oavsiktliga verkningar de för sin del har på verksamhetsmiljön samt på öppna och dolda konflikter som möjligen råder där.

OECD/DAC:s rekommendation lyfter upp gemensamma analyser som aktörerna gör i centrum för trippelnexus. Samtidigt ska man dock beakta att i praktiken måste analysen alltid riktas och begränsas till vissa frågor och synvinklar för att motsvara nivån i planerade åtgärder och program. Analys av 'allt' är inte ändamålsenligt eller ens möjligt. Det skulle därför vara naturligt för olika åtgärder och aktörer att utföra en egen parallell och kompletterande analys för specifik planering av den egna verksamheten. Då kan det vara värdefullt att sammanställa analyser (*joined-up analysis* vs. *joint analysis*). Ibland måste man också godta att analyserna kan till och med vara motsägelsefulla. Särskilt uppfattningar om faktorer och bakomliggande orsaker till konflikten kan skilja sig från varandra. Även detta kan i sig vara en värdefull observation som analysprocessen ger. Därför är det viktigt att betona processerna i analysen, inkluderingen och dialogen mellan olika aspekter i dem samt behovet av att uppdatera analyser regelbundet genom ny kunskap.

Analysen är i sig en viktig process som hjälper olika aktörer att bilda en gemensam uppfattning om de viktigaste målen för varje verksamhetsmiljö samt skapa en vision om delade resultat vilka alla aktörer strävar mot i sin egen verksamhet. OECD/DAC-rekommendationen definierar de kollektiva resultaten (*collective outcomes*) på ett sätt som kan beskrivas genom ett bekant talesätt: slutresultatet är mer än summan av delarna. Med kollektiva resultat avses resultat eller genomslag som uppkommer

som en sammantagen effekt av olika aktörers arbete, vilka svarar på människors icke uppfyllda behov, på risker och sårbarhet. På så sätt stärks gemenskapers resiliens och man tar tag i grundorsakerna till konflikterna. De kollektiva resultaten förstärks genom att aktörer i olika sektorer förenar sina krafter i enlighet med en vision som fastställts gemensamt, men med agerande inom ramarna för egna mandat och program. Även FN och samarbetsorganet för humanitära organisationer *Inter-Agency Standing Committee* (IASC) anser att eftersträvan av kollektiva resultat är en central metod för att främja trippelnexus-samarbete på riks nivå.

## Konfliktsensitivitet som grund för styrning av verksamheten

Med hjälp av ett konfliktsensitivt angreppssätt kan man förebygga verksamhetens oavsiktliga negativa effekter och främja positiva effekter för att bygga bestående fred. Det avser förmågan att förstå verksamhetsmiljön samt dolda och öppna konflikter som pågår där, samt anpassningen av verksamheten i förhållande till dessa. Dessutom är det viktigt att följa den ömsesidiga interaktionen som kontinuerligt pågår mellan den egna verksamheten och verksamhetsmiljön.

DAC:s nexus-rekommendation uppmanar alla instanser som arbetar i fragila och konfliktkänsliga områden att sträva efter att förebygga beväpnade konflikter och våld samt att främja fred genom att följa resolutioner av FN:s säkerhetsråd och internationell rätt. Minimikravet är att tillägna sig ett konfliktsensitivt angreppssätt som en princip som styr all verksamhet.

Om man inte  
prioriterar  
konfliktsensitivitet  
finns risken  
att de sociala  
spänningarna ökar  
och existerande  
konflikter trappas  
upp.

Om man inte prioriterar konfliktsensitivitet finns risken att de sociala spänningarna ökar och existerande konflikter trappas upp. Verksamheten kan också skapa nya meningsskiljaktigheter och konflikter. Kravet på ett konfliktsensitivt angreppssätt grundas på omfattande forskning och bevis för att all verksamhet i fragila och konfliktkänsliga områden alltid och oundvikligen blir en del av konfliktens dynamik. Detta sker utan undantag när man för in vilka materiella och immateriella resurser som helst till en verksamhetsmiljö som är fattig på resurser.

Vad händer om man inte beaktar kravet på konfliktsensitivitet? De vanligaste

konsekvenserna är stöld av resurser som är avsedda för biståndsverksamhet eller att dessa hamnar i fel händer på annat sätt, till och med gynnar beväpnade grupper. Resurser som kommer utifrån kan också höja priserna på konsumtionsvaror, boendekostnader och tjänster, och därigenom försvaga möjligheterna till sysselsättning och uppehälle för den lokala befolkningen. Å andra sidan kan ökad efterfrågan på olika förnödenheter och tjänster som biståndsverksamheten ger upphov till även skapa nya inkomstkällor för lokala aktörer. Ett konfliktsensitivt angreppssätt innebär i en sådan situation bland annat en kritisk bedömning av vem och varifrån man skaffar resurserna som projektverksamheten behöver. Gynnas krigsindustrin och den konfliktdrivande ekonomin av affären eller är det möjligt att förverkliga upphandlingarna så att de samtidigt främjar byggandet av en rättvis och bestående fred?

Om man underlåter att beakta konfliktsensitiviteten kan detta öka den existerande spänningen mellan människogrupper och parter i konflikten. Detta kan ske om projekten riktas till vissa som drar fördel medan andra hamnar utanför. Även en orättvis fördelning av löne- och försäljningsintäkter kan öka spänningen mellan grupper. Genom det konfliktsensitiva angreppssättet är det möjligt att säkerställa att projektverksamheten åtminstone inte oavsiktligt gynnar vissa parter i konflikten eller å andra sidan marginaliserar människor som redan tidigare har en svag eller sårbar ställning.

Även en stark och tydligt synbar beväpnad garanti för säkerheten i projektverksamheten kan framstå som verksamhet mot konfliktsensitivitet. Detta kommunicerar att användning av vapen godkänns och att vapeninnehav innebär makt. I ett konfliktsensitivt angreppssätt ordnas säkerhetsfrågor på ett vederbörligt sätt och vid behov även beväpnat. Samtidigt beaktar man dock hur beredskapen framstår utåt.



## 11 principer i OECD:s trippelnexus-rekommendation

OECD:s utvecklingskommitté DAC har gett en rekommendation om nexus-arbetet där man betonar en bättre koordination, programmering och finansiering för utvecklingspolitik, humanitärt bistånd och fredsarbete än för närvarande. Under dessa tre kärnpunkter finns 11 principer som biståndsaktörer kan följa för att bättre än tidigare svara på risker och sårbarhet i fragila och konfliktkänsliga krisområden. Rekommendationen fäster särskild uppmärksamhet vid betydelsen av förebyggande åtgärder för att minska behoven av understöd och för att nå människor som befinner sig i den svagaste ställningen.

### Koordination

Den bättre koordinationen som nexus-rekommendationen förutsätter innebär att instanserna som förbinder sig vid trippelnexus-rekommendationen ska:

1. Tillsammans utreda och analysera grundorsakerna till konflikterna samt strukturella faktorer som upprätthåller dessa. Som en del av analyserna är det viktigt att också utreda faktorer som främjar den lokala uthålligheten (resiliensen). Målet är att identifiera delade kollektiva resultat för humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete, vilka olika aktörer strävar mot i sin egen verksamhet. De gemensamma analyserna ska vara könsmedvetna (gender-sensitive) och de ska beakta riskerna i verksamhetsmiljön. Detta kräver (av medlemsländerna) stöd för kombinationen av planering och programmering av humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete, vilket för sin del grundas antingen på gemensamma analyser eller kombination av analyser som producerats av olika aktörer. Analyserna ska fokusera på risker, behov, sårbarhet och grundorsaker till konflikter i verksamhetsmiljöerna.
2. Sköta ändamålsenliga resurser för att stärka ledarskapet och för att säkra en kostnadseffektiv koordination av arkitekturen i humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete på såväl global, regional, nationell som lokal nivå.
3. Använda metoder för politisk påverkan på alla nivåer samt andra verktyg och angreppssätt för att förebygga kriser, lösa konflikter samt för att bygga fred.





## Programmering

Bättre programmering enligt nexus-rekommendationen betyder att instanserna som förbinder sig vid rekommendationen ska:

4. Prioritera konfliktförebyggande, medlingsverksamhet och fredsbyggande samt alltid investera i utveckling när det är möjligt.
5. Sätta människor i fokus och ta tag i diskriminerande strukturer och praxis samt främja jämställdhet mellan könen.
6. Säkerställa att all verksamhet är konfliktsensitiv och se till att verksamheten i sig inte skapar nya spänningar eller problem. Målet är att undvika oavsiktliga negativa följder av humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete och att maximera de positiva effekterna av dem.
7. Samordna programmering som syftar till kollektiva resultat och som grundas på gemensam analys med riskerna i verksamhetsmiljön. Dessutom ska man säkerställa att programmeringen är flexibel och att man undviker splittring.
8. Stärka nationella och lokala styrkor och kapacitet genom sin verksamhet.
9. Investera i ömsesidigt lärande mellan aktörer i humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete samt sammanställa bevis och bäst praxis.

## Finansiering

”Bättre finansiering” enligt nexus-rekommendationen betyder att instanserna som förbinder sig vid rekommendationen ska:

10. Utveckla evidensbaserade finansieringsstrategier för humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete på global, regional, nationell och lokal nivå.
11. Använda förutsägbar, flexibel och flerårig finansiering alltid då det är möjligt.

3.



## Finland som nexus-aktör: bra utgångsläge, men samordning saknas ännu

**A**ngreppssättet trippelnexus innebär för Finland även åtgärder som strävar efter att stärka samarbetet, konsekvensen och komplementariteten mellan humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete. Målet är att främja de positiva kopplingarna mellan olika funktioner och aktörer och att skapa en översikt av de kollektiva resultaten för aktörerna, mot vilka alla arbetar genom sin egen verksamhet.

Finland har ett behov av att främja denna helhet på flera fronter: a) med hjälp av instrument och anvisningar inom utrikesministeriet/förvaltningen och olika sektorer, b) mer övergripande i det finländska samhället och bland beslutsfattare genom ökad kunskap, c) på riksnivå i samarbete med lokala aktörer och med den internationella gemenskapen i de verksamhetsmiljöer där Finland är med samt d) genom påverkan i politiken i förhållande till den internationella gemenskapen och som en del av multilateralt samarbete och internationella riktlinjer för politik.

Finland inledde etableringen av ett nära samarbete mellan utvecklingspolitik, humanitärt bistånd och fredsarbete omedelbart efter att OECD/DAC:s rekommendation trädde i kraft år 2019. För att samordna arbetet utsågs ett internt nexus-nätverk i utrikesministeriet med representanter från olika avdelningar.<sup>12</sup> Som en tillfällig bas för nätverket utsågs den utvecklingspolitiska avdelningen och under det första verksamhetsåret leddes den av en ledande expert som hörde till kabinettet. Nätverket har satt upp som mål att intensifiera samarbetet mellan utvecklingspolitik, humanitärt bistånd och fredsarbete samt förutsättningarna för det, såsom att förbättra kommunikation och samförstånd mellan avdelningarna samt att skapa gemensamma arbetssätt på olika nivåer. Dessutom har nätverket sett till att nexus-tänkandet och inbjudan till ett intensivare samarbete syns i Finlands politiska riktlinjer i regeringsprogram och i nexus-aktörernas riktlinjer.

12 Följande avdelningar har varit med i verksamheten: Avdelningen för Afrika och Mellanöstern, Avdelningen för Amerika och Asien, Östavdelningen, Politiska avdelningen, Evaluering av utvecklingssamarbete och Utvecklingspolitiska avdelningen.

Angreppssättet beaktas och man hänvisar till den i riktlinjen för humanitärt bistånd *Suomi humanitaarisen avun antajana* som publicerades i slutet av år 2019, i reformerna av utvecklingssamarbetets landsprogram och i prioriteringsarbetet samt i uppdateringen av planen för påverkan som gäller multilaterala organisationer inom utvecklingspolitik. I och med reformen av landsprogrammen produceras nu två styrdokument i långvariga partnerländer: en landstrategi som övergripande behandlar Finlands relationer i landet i fråga samt ett landsprogram som behandlar utvecklingssamarbete. Särskilt landstrategin är relevant för nexus, där man utöver utvecklingssamarbetet även kartlägger annan finländsk verksamhet i landet. Betydelsen av trippelnexus lyfts sannolikt fram speciellt i konfliktländernas och -områdenas landstrategier. Finlands direktiv om utvecklingssamarbete<sup>13</sup> som verkställs i fragila stater innehåller redan många frågor som ingår i OECD/DAC:s trippelnexus-rekommendation, fastän den betonar partnerlandets ägarskap och avtal om åtgärder som ingås med landet, vilket inte alltid är möjligt i en särskilt fragil kontext (t.ex. i Syrien). Finlands direktiv som gäller fragila länder och förhållanden uppdateras före slutet av år 2021.

Även Europeiska unionen har under de senaste åren strävat efter att ändra sitt angreppssätt till mer övergripande när man agerar i fragila länder eller i konflikter.<sup>14</sup> På Europeiska unionens nivå är Finlands strävan att konsekvent ha inflytande i EU:s råd för att utveckla riktlinjerna i EU:s utvecklingspolitik så att dessa beaktar främjande av trippelnexus. Finland har betonat detta särskilt i EU:s åtgärder mot coronapandemin. EU riktar sina åtgärder mot pandemin särskilt till sårbara partnerländer. Coronaåtgärderna bildar en helhet som EU kallar förhållningssättet Team Europe. De viktigaste elementen i coronaåtgärderna anknyter till nödhjälp, stöd för hälsovårdssystem vid kriser samt till ekonomiska stödåtgärder. Angående Team Europe-arbetet förhandlas nya slutsatser av rådet, dit Finland har förespråkats angreppssättet trippelnexus och en konsekvens i EU:s externa verksamhet med respekt för humanitära principer. På längre sikt anknyter Team Europe-arbetet till EU:s kommande finansiering av de yttre förbindelserna. Där stöder Finland lösningar som ökar enhetligheten, konsekvensen, flexibiliteten och effektiviteten i finansieringen. Detta är mycket viktigt, eftersom en dryg femtedel av Finlands utvecklingsfinansiering styrs via EU.

Nexus för utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete både i riktlinjerna för humanitärt bistånd och i den utvecklingspolitiska redogörelsen diskuteras i separata kapitel, men ännu inte systematiskt som en grund för samordnandet av dessa delar. Trippelnexus finns också med i den kommande redogörelsen *Kehityspolitiikan ylivälikautiset periaatteet* (2021). Utkastet till redogörelse har i beredningsskedet betonat utvecklingssamarbetets, det humanitära biståndets och fredsarbetets gemensamma analys, bättre inbördes komplementaritet och resultat.

Coronapandemin och behovet av snabba reaktioner har ökat flexibiliteten mellan finansieringen av utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Det har syns speciellt i finansieringen till organisationer, men man strävar efter att främja det mer övergripande även i landsprogram som styr Finlands bilaterala samarbete.

13 Direktiv för att stärka verkställandet av utvecklingssamarbetet: Suomen kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö hauraissa valtioissa.

14 EU:s integrerade förhållningssätt se <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/en/pdf>

Anvisningarna om en mer flexibel användning av finansiering ligger under beredning och det finns ett klart behov för detta. De planerade anvisningarna omfattar utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, men inte dimensionen fredsarbete.

I teamen som upprättats för planering av verksamheten har det allt oftare funnits experter inom utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete. Finland har också varit ett aktivt stöd för nexus-tänkandet i INCAF-nätverket (*International Network on Conflict and Fragility*) för OECD:s medlemsländer och i EU. Samtidigt har Finland konsekvent och målmedvetet förespråkade bevarandet av humanitära förhållanden och opartiskhet.

I enlighet med det nuvarande regeringsprogrammet prioriteras konfliktförebyggande, fredsmedling och fredsbyggande allt mer i vår utrikespolitik. Finland arbetar aktivt i multilaterala forum (EU, FN, OSSE) för att stärka den normativa och institutionella grunden för fredsmedling. Som en långsiktig prioritet har Finland bland annat aktivt främjat agendan *Kvinnor, fred och säkerhet* (resolution 1325 från FN:s säkerhetsråd) och verkställandet av den i enlighet med det nationella verksamhetsprogrammet både nationellt och internationellt. Finland har varit initiativrik och föregångare även i att främja temat

*Unga, fred och säkerhet* (resolution 2250 från FN:s säkerhetsråd). Finland är känt för en omfattande verksamhet i fredsmedling i FN, Afrikanska unionen och EU. Utveckling av kapaciteten för fredsmedling i Afrikanska unionen och stöd för medlingsnätverk för kvinnor samt för nätverk inom religiösa och traditionella aktörer är exempel i helheten av Finlands fredsarbete. Dessutom utför en del av de finländska medborgarorganisationerna fredsarbete på olika håll i världen. Andra tematiska prioriteringar är vattendiplomati, dvs. utnyttjande av Finlands kunnande i vattenfrågor i konfliktförebyggande och -lösningar samt möjligheter för fredsarbete som den nya tekniken ger (PeaceTech).

I oktober 2020 grundades ett center för fredsmedling vid utrikesministeriet, vilket är en viktig aktör när man intensifierar nexus-verksamheten i riktning mot fredsarbete. Centrets uppgift är att stärka det nationella kunnandet och kapaciteten i fredsmedling i Finland och det koordinerar och systematiserar i fortsättningen utrikesministeriets verksamhet för fredsmedling samt samarbetet med organisationer och andra aktörer. Det centrala inom utrikesministeriet är koordination och samarbete med geografiska områdesavdelningar, med vilka man fastställer geografiska prioriteringar. Centret strävar

---

*I enlighet med det nuvarande regeringsprogrammet prioriteras konfliktförebyggande, fredsmedling och fredsbyggande allt mer i vår utrikespolitik.*

också efter att mer täckande än tidigare samordna verksamhet som främjar fred med humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete, så att man kan reagera på konflikter på ett effektivt och hållbart sätt.

Finlands beredskap för att stärka kopplingarna mellan utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete har kartlagts i olika bedömningar vars rekommendationer även denna publikation använder. De mest centrala av dessa anknyter till sambanden mellan Finlands utvecklingspolitik och immigrationspolitik (*Evaluation on Forced displacement and Finnish Development Policy, 2019*) och till evaluering av Finlands landsprogram för fragila länder (2020). Dessutom har utrikesministeriet kartlagt lärdomar från nexusarbetet i Sverige och Norge (*The Humanitarian-Development-Peace Nexus: Best practices and Lessons from Norway and Sweden, Doty & Makweri 2019*) och hört DAC:s expertbedömningar om Finlands utgångsläge. En särskild utmaning utgörs av fredens och fredsarbetets roll i denna ekvation där diskussionen än så länge bara har inletts. I tidigare evalueringar och utredningar har man observerat utmaningen att Finlands angreppssätt inte ännu är tillräckligt konfliktsensitivt. Med andra ord bör man stärka analysen av konfliktförståelse och interaktionen mellan verksamhetsmiljön, åtgärderna och kontexten samt kunskandet om verksamhetssätt i fragila länder. De olika samarbetsformerna i nexus kompletterar inte heller varandra på bästa möjliga sätt i de nuvarande formerna. Resultatstyrning och nya förvaltningsmodeller bör utvecklas. Dessutom bör kompetens och potential angående fredsmedling tas i bruk mer övergripande än tidigare. För att genomföra detta krävs ledarskap och specialkompetens på olika nivåer i förvaltningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Finland har bra beredskap för att stärka sin roll som trippelnexus-aktör. Detta förutsätter dock en ännu starkare politisk vilja, starkt ledarskap samt riktlinjer som stöder ett målmedvetet samarbete mellan olika delområden. Dessutom behövs en ändring i tanke- och verksamhetssätt både i finansiär- och målländer, så att ett intensifierat samarbete och gemensamma mål för utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete kan realiseras. För närvarande saknas fortfarande ett nedskrivet och gemensamt godkänt angreppssätt för trippelnexus, vilket skulle leda verksamheten i fragila situationer. Dessutom behöver bistånds- och medborgarorganisationer mer specifika anvisningar för hur och hurdana funktioner som stöder nexus man kan styra finansiering till via olika finansieringsinstrument.



## Hur realiserar organisationerna trippelnexus i praktiken?

För denna publikation bad vi expertgruppen trippelnexus att ge fallexempel angående arbetet med angreppssättet nexus i finländska organisationer. Av svaren framgår organisationernas starka principiella åtagande för trippelnexus-tänkande och -angreppssätt. Detta är inte överraskande, eftersom många finländska organisationer har en omfattande erfarenhet av arbete i områden med utdragna kriser. Organisationerna vet att akuta humanitära behov inte är fristående från mer övergripande utvecklingsproblem i verksamhetsområdena och från strävan efter bestående och rättvis fred. Allt detta utgör en samtidig sanning – inte som ett prydligt kontinuum, utan oftast jämsides och överlappande i ytterst krävande situationer.

Exempel på organisationernas långvariga verksamhet i fragila områden och konfliktområden är bland annat stiftelsen Abilis arbete i Somalia och Somaliland samt Finlands World Vision program i norra Uganda och Rwanda. Motsvarande verksamheter är också Kyrkans Utlandshjälp i Uganda, södra Sudan och Moçambique samt arbetet som Befolkningsförbundets partner gör (Marie Stopes International Reproductive Choices - MSI samt International Planned Parenthood Federation - IPPF) exempelvis i Afghanistan.

Gemensamt för alla fallexempel som sammanställts för denna publikation är att de strävar efter att svara på såväl akuta humanitära behov som mer långsiktiga regionala utvecklingsmål. De beskriver verksamhet som oftast har börjat som svar på brådskande mänskliga grundbehov som har uppkommit i krissituationer. I det humanitära biståndsarbetet har man integrerat eller efter arbetet inlett åtgärder som stöder de långsiktiga utvecklingsbehoven i verksamhetsmiljöerna. Exempelvis Kyrkans Utlandshjälp (KUH) arbetade först med humanitär finansiering i Rwamwanja i nordvästra Uganda med flyktingar som kommit från Demokratiska republiken Kongo genom att ge dem nödhjälp och möjliggöra skolgång för dem efter ankomsten till landet. Från och med år 2015 har KUH fortsatt arbetet genom finansiering för utvecklingssamarbete i utbildningsprogram för yrkesskicklighet som är i enlighet med staten Ugandas läroplan och som motsvarar behoven hos områdets arbetsgivare, och där både flyktingar (70 %) och lokala ugandier (30 %) deltar. Arbetet som Finlands World Vision (WV) gör i norra Uganda är också ett exempel på verksamhet som samtidigt har svarat på såväl flyktingarnas som de lokala invånarnas behov. Detta har skett med hjälp av inkluderande vatten- och sanitära projekt där man har haft intensivt samarbete med den lokala förvaltningen. Ett gemensamt drag för KUH och WV är att de har fäst särskild uppmärksamhet vid att rikta projekten både till människor med flyktningbakgrund och företrädare för lokalbefolkningen. Båda organisationerna representerar en verksamhet



i enlighet med trippelnexus, där man har kunnat förebygga uppkomsten av spänningar och tvister i området samt stödja samexistens mellan olika befolkningsgrupper. World Vision har dessutom infört målinriktade aktiviteter i sina program som möjliggör en dialog i gemenskapen, fredsgrupper för unga samt påverkansarbete. Syftet med dessa är att främja ett fredligt liv tillsammans i området.

MSI och IPPF, som arbetar med sexual- och reproduktiv hälsa och rättigheter, är också en stark länk mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete. Båda organisationernas arbete i nexus-anda grundas på god kännedom om verksamhetsmiljön, samarbete och partnerskap med aktörer i den lokala hälsovården och med myndigheter samt på ett inkluderande sätt att arbeta. Kärnan i stiftelsen Abilis arbete är inklusion. I deras arbete har dubbelnexus förverkligats åt andra hållet: handikapporganisationerna har först själva blivit starkare genom utvecklingssamarbete, varefter de har kunnat stärka inklusionen i organisationernas arbete inom humanitärt bistånd.

Trots att organisationerna försäkrar sitt åtagande i just trippelnexus, är det konkreta i arbetets fredsdimension tunnare och svårare att uppfatta. Det konfliktsensitiva angreppssättet lyfts dock fram, antingen öppet uttalat eller mellan raderna, som en central metod att stärka de positiva effekterna i utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet för att bygga fred.

Som en central *utmaning* i implementeringen av angreppssättet trippelnexus nämner organisationerna begränsningarna för humanitärt bistånd och från utvecklingsfinansierarnas håll samt den fortsatta uppdelningen av finansiering i humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete. Uppdelningen av finansiering skapar begränsningar för en övergripande implementering av det planerade arbetet i ett visst verksamhetsområde, vilket för sin del skulle möjliggöra ett samordnat svar på humanitära behov, utvecklingsmål och agenda för fredsbyggande som parallella processer som kompletterar varandra. Organisationerna förespråkar också flexibilitet i finansieringen, vilket bättre än nu skulle tillåta en ny och smidig inriktning av funktioner vid förändringar som sker snabbt i verksamhetsmiljön. Aktörer som fokuserar på att stärka lokala organisationer framför å sin sida önskemål om möjlig icke-öronmärkt finansiering, med vilken medlen kan riktas flexibelt till att stödja och stärka lokala aktörers arbete enligt läget.

Organisationerna arbetar redan nu hårt med att koppla särskilt humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete med varandra. De ser dock fortfarande nödvändigheten med att länka kopplingarna mellan humanitärt bistånd och utveckling ännu mer även till nationell och regional strävan i fredsarbete. Tills vidare är dock dessa länkar och koordinationen mellan alla tre delområden i nexus inte systematiska än. Utöver systematiseringen av konfliktsensitivitet föreslår organisationerna en lösning som innebär en gemensam och övergripande planering av programarbetet på region- och landsnivå

och som omfattar alla former av bistandsverksamhet. Metoden i denna skulle kunna vara en engagerande kontextanalys och kartläggning av behov där man beaktar såväl omedelbara behov som mål på längre sikt. Andra sätt som organisationerna nämner för att främja implementeringen av trippelnexus är att stödja byggande av partnerskap mellan aktörer som representerar olika branscher, vilket för sin del skulle möjliggöra samarbete och ömsesidigt lärande mellan dem.

Texten har utarbetats med följande fallexempel som grund:

Stiftelsen Abilis - allmän beskrivning/Somalia & Somaliland

Kyrkans Utlandshjälp - tre exempel/Uganda, södra Sudan & Moçambique

World Vision - tre exempel/Uganda & Rwanda

Befolkningsförbundet - två mer allmänna beskrivningar av partnernas förhållningssätt (MSI & IPPF)



## 4. Mot trippelnexus: följande steg och rekommendationer för Finland

**A**vsikten med detta avslutande kapitel är att ge konkreta metoder för att intensifiera samarbetet mellan utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete samt för att samordna ledningen av samarbetet i Finlands utvecklingspolitik och yttre förbindelser. Vår avsikt är att förtydliga tänkandet om trippelnexus och att påskynda konkreta åtgärder i såväl yttre förbindelser, mer övergripande i det finländska samhället och bland beslutsfattare som i samarbetets målländer och som en del av organisationernas arbete. Observationerna och rekommendationerna som vi presenterar grundas på OECD/DAC:s bindande rekommendation som gäller trippelnexus, vars huvudpunkter vi speglar mot Finlands styrkor och utmaningar idag.

Vårt mål är att Finland ska vara känt som ett land vars utvecklingssamarbete, humanitära bistånd och fredsarbete är mer än summan av dess delar: att de är konsekventa, bygger positiva kopplingar och kompletterar varandra samt ger mätbara resultat även kollektivt. Särskilt viktigt är att samarbetet skapar mervärde för människorna i målområdena och för deras strävan efter bestående fred och utveckling.

Vi har indelat följande steg i grupper på så sätt att vi går från de principiella hörnstenarna i ett fungerande trippelnexus mot mer detaljerade rekommendationer för praktisk koordination, programmering och finansiering till Finlands utrikesministerium.

*Vårt mål är att  
Finland ska vara känt  
som ett land vars  
utvecklingssamarbete,  
humanitära bistånd och  
fredsarbete är mer än  
summan av dess delar.*

## I. Finlands trippelnexus ska byggas på en gemensam värdegrund och gemensamma principer

Angreppssättet trippelnexus ska etableras som en del av den gemensamma värdegrunden för hållbar utveckling, utrikes- och säkerhetspolitik samt utvecklingspolitiken. Dessa gemensamma nämnare är mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen, demokrati, fred, frihet, likvärdighet och jämlikhet.

Den bärande principen för hållbar utveckling – ingen lämnas utanför (*Leave no one behind*) – ska vara en fast del av trippelnexus. I sin utvecklingspolitik och i det humanitära biståndet betonar Finland att jämställdhet mellan könen främjas, ungas delaktighet och röst förstärks samt att man fäster särskild uppmärksamhet vid flerfaldig diskriminering och i synnerhet vid handikappade människor och människor som hör till ursprungsfolk samt ställningen för människor som hör till sexuella minoriteter och könsminoriteter. Detta får inte bli endast en notering, utan förmånstagarens aspekt och aktiva roll ska synas även i praktiken.

- Finland ska förklara värdena och principerna för mänsklighet och övergripande inkludering samt etablera dem som en gemensam grund. Detta innebär arbete mot diskriminering och uteslutning och främjande av jämställdhet mellan könen samt säkerställande av redovisningsskyldighet gentemot förmånstagare genom att öka verksamhetens transparens och delaktighet.
- Fredsarbetet ska definieras tydligt som en del av trippelnexus. Detta omfattar en definition av begreppet fred (bred *positiv fred* och snävare *negativ fred*) samt olika former av fredsarbete (inklusive förklaring av konfliktförebyggande, fredsmedling och fredsbyggande).
- Strävan efter positiv fred ska definieras som mål för trippelnexus, där man utöver icke-våld främjar förutsättningar för fredliga och demokratiska samhällen som fungerar hållbart och rättvist.
- Ett starkt lokalt ägarskap för processer i utveckling och fred är en nödvändig grundförutsättning.
- Finland måste i konsekvensens namn avstå från vapenexport till konfliktområden.



## II. Trippelnexus ska grundas på styrkor i varje verksamhetsområde samt på samarbetets möjligheter och identifiering av utmaningar

Angreppssättet trippelnexus för samman aktörer inom utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete som representanter för styrkor och kompetens inom sin egen sektor. Varje sektor styrs av nationella normer och bäst praxis. Dessutom ger DAC-rekommendationen varje sektor nya synvinklar att beakta.

- För att OECD/DAC:s trippelnexus-rekommendation ska förverkligas även för verksamhet som Finland stöder, behövs fortfarande mer analytisk och mer systematiskt producerad information angående de positiva kopplingarna mellan nexus tre olika sektorer. Likaså behövs information om utmaningarna i trippelnexus och om hindren för implementeringen.
- Finland ska påvisa tillräckliga resurser för produktion och kartläggning angående trippelnexus.
  - Temaområdet ska ännu mer tas med som en del av forskningen inom utrikes-, säkerhets- och utvecklingspolitik.
  - Möjligheter och begränsningar för kopplingarna mellan humanitärt bistånd och fredsarbete ska utredas och tas med som stöd för beslutsfattande och aktörer. Som en del av detta ska bra praxis och fungerande exempel kartläggas om nätverkande och partnerskap mellan aktörer inom humanitärt bistånd och instanser som arbetar för positiv fred.
  - Finland ska investera och skapa incitament för målinriktat och ömsesidigt lärande mellan aktörer inom humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete samt för att ta fram koncept för bästa trippelnexus-praxis.

## III. Intensifierat samarbete siktar mot komplementaritet, konsekvens och kollektiva resultat

Angreppssättet trippelnexus förutsätter att aktörerna inom olika sektorer drar sitt strå till stacken på ett kompletterande och konsekvent sätt för att uppnå kollektiva mål som satts upp gemensamt.

- Komplementaritet förutsätter bra kännedom om utvecklings- och fredsprocesser som sker i verksamhetsmiljön samt om åtgärder inom humanitärt bistånd och aktörer som är med i dem. Finland ska av aktörerna som man finansierar kräva en beskrivning av sättet som dessa säkerställer komplementaritet och konsekvens på.
- Finland ska utveckla sitt förfaringssätt som finansiär så att programmeringen av utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete som man finansierar grundas på gemensamma analyser och siktar på kollektiva resultat. Dessutom är det viktigt att det anpassar sig till ändrade förhållanden och undviker splittring.

## IV. Trippelnexus börjar med en gemensam analys

Komplementaritet och konsekvens uppkommer inte utan en delad uppfattning om verksamhetsmiljön. Centrala metoder för att nå en delad uppfattning är bland annat gemensamma analyser av kontext, konflikt och risker samt att sammanställa analyser från olika aktörer. Målet är att identifiera delade kollektiva resultat för humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete, vilka olika aktörer strävar mot i sin egen verksamhet. För Finlands del kan man delta i analyser eller de kan åtminstone göras på tre nivåer: 1) som en del av internationellt samordnade gemensamma och/eller kombinerade analyser som görs på lokal/riksnivå (*joint and joined-up analyses*), 2) i Finland som en del av landsprogram och strategiplanering, samt 3) tillsammans med finländska aktörer som verkar i samma geografiska områden.

- Som en del av trippelnexus ska man på analysernas alla tre nivåer fästa särskild uppmärksamhet vid följande fakta:
  - grundorsakerna till konflikter och fragilitet
  - faktorer som upprätthåller och eskalerar/fördjupar konflikter (konflikt drivare – *conflict drivers*)
  - bestående förutsättningar för hållbar och positiv fred
  - faktorer som främjar lokal motståndskraft (resiliens)
  - könsmedvetenhet i analyser (*gender-sensitivity*)
  - delaktighet i analyser och beaktande av lokal synvinkel
  - konfliktsensitivitet i analysprocesser
- Som en del i planeringen av landsprogram och strategi:
  - Analyserna ska övergripande beakta olika referensgruppers och aktörers synvinklar, inklusive statsförvaltningens olika sektorer, aktörer i medborgarsamhället, forskningsgemenskap samt den internationella biståndsgemenskapen och resultat från analyser på riks-/lokalsnivå.
  - Instanser som arbetar i samma områden ska uppmuntras till att ta med sina analyser till ett gemensamt bord, då landsprogram och -strategier delvis kan stödja sig mot kombinerade (*joined-up*) analyser.
  - Det är möjligt att utnyttja analytiska referensramar som andra biståndsländer använder i analysen av verksamhetsmiljön (exempel på detta är Sverige och Storbritannien).
- Som en del av den gemensamma verksamheten som finländska aktörer bedriver i samma geografiska områden:
  - För eventuella gemensamma analyser ska gemensamt godkända modeller och praxis utvecklas om koordination av analyserna. Dessutom krävs koordination för att sammanställa analyser som utförts av olika aktörer.

- Alla aktörer ska så övergripande som möjligt beakta material som andra aktörer producerat och undvika överlappningar.
- Man ska beakta den viktiga länken till analyser som finns bakom Finlands landsprogram och -strategier.
- Utrikesministeriet ska som finansiär skapa incitament för gemensamma och kombinerade analyser som en del av finansieringsmekanismen och sökprocesserna.

## V. Ett konflktsensitivt grepp ska förutsättas i alla operationer som Finland verkställer eller finansierar i fragila områden

Konflktsensitivitet avser förmågan att förstå verksamhetsmiljön och de dolda och öppna konflkterna som pågår där, samt anpassningen av verksamheten i förhållande till dessa. Dessutom är det viktigt att följa den ömsesidiga interaktionen som kontinuerligt pågår mellan den egna verksamheten och verksamhetsmiljön och att anpassa verksamheten till observationerna. Målet är att minimera de negativa konsekvenserna för verksamhetsmiljön och maximera de positiva konsekvenserna för att bygga en positiv bestående fred.

- Finland ska fastställa konflktsensitivitet som ett ovillkorligt kvalitetskrav för allt humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete.
- Finland ska förutsätta minimikravet enligt *do no harm*-principen av planeringen och implementeringen för det humanitära biståndet som man stödjer, så att det åtminstone inte fördjupar grundorsakerna som ligger bakom kriser och konflkter. Det humanitära biståndet enligt angreppssättet trippelnexus ska grundas på konflktanalyser.
- Finland ska betona en stark kännedom om verksamhetsmiljön inom alla sektorer för yttre förbindelser och i större partnerskap, såsom relationer som Afrika-strategin visar på. Bra kännedom om kontext och konflktsensitivitet är väsentliga även med tanke på Finlands kommersiella strävanden som riktas till fragila områden.
- Finland ska upprätta anvisningar om konflktsensitivitet och man ska anordna utbildning om detta samt möjligheter till ömsesidigt lärande mellan olika aktörer.
- Konflktsensitivitet ska skrivas in och konkretiseras i Finlands operativa anvisningar för fragila länder, vilka förnyas under år 2021.

## VI. Konfliktförebyggande och fredsmedling ska prioriteras

Våld och beväpnade konflikter påverkar alla människor på alla nivåer i samhället. Ansvar för att förebygga dem är gemensamt och globalt. Eftersom våld som förekommer i fragila områden ofta är cykliskt och långvarigt, är det viktigt att fokusera på förebyggande av det. Det räddar människoliv, minskar människors lidande och minskar också behovet av internationellt bistånd.

Genom att avveckla strukturell orättvisa, förebygga konflikter och medla för fred är det möjligt att minska behovet av humanitärt bistånd och hjälpa till att stärka de lokala aktörernas och institutionernas kapacitet att svara på krissituationer.

- Finland ska prioritera och utveckla verksamhet där man förebygger konflikter och främjar fredsmedling. Detta ska synas i såväl allokeringen av finansiering som i resurserna för forsknings- och utvecklingsverksamhet för att identifiera bra praxis.
  - Finland ska kartlägga metoder med vilka man kan uppmuntra allokering av anslagen till utvecklingsarbete mer än tidigare till fragila och konfliktkänsliga områden.
  - Aktörer inom utvecklingssamarbete och fredsarbete ska uppmuntras att i sitt arbete hitta metoder för att fokusera på strukturella faktorer, faktorer som skapar eller fördjupar konflikter och orättvisa exempelvis med tanke på mänskliga rättigheter eller demokrati.
  - Alla trippelnexus-aktörer ska uppmuntras att transparent identifiera behov som de i sitt arbete strävar efter att svara på. Dessutom ska man kollektivt definiera och prioritera åtgärder och indikatorer med vilka man kan minska behovet av humanitärt bistånd.
  - Alla aktörer ska uppmuntras att tänka och agera även över riksstrukturer och riksgränser samt att identifiera och stödja gemenskapernas och medborgarsamhällets krafter och kunskaper för att förebygga konflikter.

## VII. De lokala aktörernas roll ska lyftas fram i centrum av trippelnexus

I centrum för Finlands trippelnexus ska finnas identifiering och förstärkning av aktörer på lokalnivå. I planering, implementering och uppföljning av arbetet förs en kontinuerlig dialog mellan olika nivåer såsom lokalnivå och internationell nivå samt den nationella ledningen i Finland.

- Trippelnexus ska byggas ur förmånstagarnas synvinkel. Det primära syftet med intensifierat samarbete är att utveckla Finlands verksamhet och smidigheten i den

just för dem. Angreppssättet ska betona flexibilitet och förmåga att anpassa sig till den lokala kontexten.

- Finland ska med sin egen insats säkerställa att man alltid förstärker nationella och lokala styrkor och kompetenser. Dessutom ska man stödja lokalt ledarskap i internationellt erkända koordinationsmekanismer. Finansieringen ska enligt möjligheterna riktas till lokala organisationer som finns på plats redan när kriserna börjar. Dessutom ska Finland förutsätta ett motsvarande förhållningssätt av internationella biståndsaktörer som man finansierar.
- Finland ska identifiera centrala aktörer och betona likvärdig delaktighet med beaktande av verksamhetsmiljöns dynamik. Människorättsorganisationer, religiösa och traditionella ledare samt unga har sin egen speciella roll i detta.
- I enlighet med *Grand Bargain*-initiativet ska finansieringen och förstärkningen av kapaciteten riktas till lokala aktörer för att stärka dem (*as local as possible, as international as necessary*).
- Speciellt via rollen som människorättsorganisationer har, såsom handikapporganisationer, organisationer för kvinnors rättigheter och familjeplaneringsorganisationer, kan man tillgodose behoven hos sårbara grupper. Lokala organisationer finns på plats redan före krisen, befinner sig där mitt i krisen och är kvar efter krisen. Samtidigt måste man beakta möjliga risker och säkra opartiskheten i humanitärt bistånd.

## VIII. Trippelnexus måste integreras mer systematiskt än tidigare även i internationell inverkan

Finland ska integrera trippelnexus i målen för internationellt påverkansarbete i förhållande till bilaterala samarbetsländer, multilaterala organisationer och Europeiska unionen. I detta bör Finland utnyttja sitt rykte som en stark aktör i fredsarbete samt främja angreppssättet trippelnexus mellan olika aktörer i enlighet med OECD/DAC:s rekommendation.

- Finland ska använda metoder för politisk dialog och politiskt inflytande samt tillgängliga stödinstrument på alla nivåer i verksamheten för att förebygga konflikter, lösa dem och bygga fred. Detta kräver ett samordnat, övergripande förhållningssätt mellan diplomatiska åtgärder, intervention som strävar efter stabilitet samt civil intervention. Samtidigt ska man agera i enlighet med humanitära principer och säkerställa att humanitärt bistånd når människor som behöver hjälp.

## IX. Angreppssättet trippelnexus kräver stöd och investeringar på bred front och det ska bära över valperioder

Det krävs ett brett ägarskap för att etablera trippelnexus-tanken i alla grupper av aktörer som omfattas av den i såväl hemlandet som i målområdena och inom multilateralt samarbete. Dessutom behövs information och målinriktad stärkning av kapacitet i Finlands nationella beslutsfattande. Riksdagen, riksdagsgrupperna och riksdagsledamöterna har en central roll för att politiskt godkännande och stöd ska uppnås. Det parlamentariska stödet skapar incitament för utveckling av ministeriets arbete. Att göra medborgarsamhället delaktigt är viktigt på alla nivåer. Denna helhet är också en fråga om resurser.

- Finland ska upprätta en nationell trippelnexus-strategi och reservera tillräckliga resurser för att upprätta den. Strategin ska förankras vid OECD/DAC:s rekommendationer och den ska innehålla en beskrivning av Finlands eget angreppssätt för trippelnexus samt tidsplan och centrala metoder för att sätta angreppssättet i funktion.
- Alla grupper av aktörer i trippelnexus ska göras delaktiga i diskussionen om Finlands nexus-arbete, i upprättandet av strategin samt i hur nexus beaktas i arbetet som Finland finansierar och i internationellt påverkansarbete.
- Angreppssättet trippelnexus är regeringsperiodöverskridande. Behovet av uppdatering bedöms i början av varje regeringsperiod. Angreppssättet ska utvecklas kontinuerligt mot bakgrund av forskning, ömsesidigt lärande samt lärdomar från verksamheten. Förståelse och kunnskap om trippelnexus och mer allmänt om sätt att agera i fragila områden och konfliktområden ska stärkas genom hela aktörfältet.





## X. Utrikesministeriet måste utveckla strategisk styrning, ledarskap och ägarskap

- För den nationella strategin ska Finland definiera sitt eget angreppssätt för trippelnexus i enlighet med nationella åtaganden, främst OECD/DAC:s rekommendationer. I angreppssättet ska tydligt definieras vad som avses med trippelnexus, vad man strävar efter, varför det är viktigt, vilka det gäller (vilka sektorer inom politik och vilka aktörer) och hur det ska implementeras.
- För att angreppssättet trippelnexus ska etableras och förena olika sektorer, behövs samordnande av redan existerande element samt ledarskap på de högsta nivåerna i beslutsfattande. En täckande styrningsrätt för Finlands angreppssätt i trippelnexus ska säkerställas och det ska samordnas med aktuella dokument och riktlinjer som styr humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete.
- Utrikesministeriets trippelnexus-nätverk ska ta hand om ministeriets interna koordination samt etableringen av (kommande) riktlinjer och anvisningar gällande trippelnexus till olika avdelningar och beskickningar. Ledningen för koordinationsarbetet har en synlig roll i organisationsstrukturen och den representerar kunskaper i frågor som gäller humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete.
- Finland ska fastställa utrikesministeriet som en formell strategisk "bas" för nexus och utse rollerna för ledarskap, koordination och deltagande i andra ministerier samt i relevanta intressentgrupper. Politiskt ägarskap och ägarskapet i ministeriernas högsta ledning ska stärkas. En fast samarbetsstruktur ska göras av utrikesministeriets nuvarande nexus-nätverk och tydliga mätbara mål ska sättas för dess verksamhet.
- Ägarskapet för utrikesministeriets högsta tjänstemannaledning ska säkerställas genom att skapa ett cirkulerande ansvar mellan representanterna för de tre benen i nexus (humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete) för att föra agendan vidare.
- Angreppssättet trippelnexus ska integreras enhetligt i alla relevanta politiska riktlinjer och anvisningar på hög nivå, vilka har verklig styrningsrätt och kontroll. Sådana är bland annat:
  - Kommande statsrådets utvecklingspolitiska redogörelse (*Kehityspoliitiikan ylivaalikautiset periaatteet*) (2021), där trippelnexus ska ses som en grund som enar de olika delområdena och som strävar efter kollektiva resultat som kompletterar varandra;
  - Kommande uppdatering av anvisningar angående fragila länder (2021);
  - Finlands Afrika-strategi (2021);
  - Följande uppdatering av humanitära riktlinjer.
- Utöver tydliga politiska riktlinjer och anvisningar krävs också en samordnande instans som har kontakt med alla relevanta aktörer både på fältet och i ledningen för verksamheten för att omvandla angreppssättet till praktiskt agerande bland finländska aktörer.
- Utrikesministeriet ska öka tjänstemännens kunskap om trippelnexus på alla nivåer i organisationen och i alla tre sektorer i trippelnexus.

## XI. Angreppssättet trippelnexus till en väsentlig del av program

- Utrikesministeriet ska göra trippelnexus av humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete till en regelbunden del av arbetet i lands- och regionprogram. Samtidigt ska man identifiera eventuella hinder för angreppssättet i den nuvarande finansieringsarkitekturen, processerna och funktionerna samt upprätta metoder för att avlägsna dem.
- Lands- och regionteamerna ska definieras som en bestående struktur med representanter från alla delområden i trippelnexus. Teamens ställning ska stärkas och etableras som en del av gemensamma analyser och finansieringsbeslut som grundas på dem.
- Definitionen av angreppssättet trippelnexus ska ha en egen plats som en del av landsstrategier och dokument för landsprogram.
- För definitionen av angreppssättet som en del av lands- och regionprogram ska upprättas anvisningar, kriterier samt exempel på fungerande sätt att integrera nexus i strategier och program.
- Programmering som syftar till kollektiva resultat ska samordnas med riskerna i verksamhetsmiljön.

## XII. Långsiktighet och flexibilitet i finansiering ska ökas

- Finland ska utveckla en evidensbaserad övergripande plan för att förnya finansieringen, vilken för samman nexus tre dimensioner i synergi. Detta kräver djärvhet och kreativitet att verkligen överväga helheten ur en ny synvinkel samt beredskap att ändra finansieringsarkitekturen (inklusive principer, instrument och fördelningsmekanismer), vid behov även på ett radikalt sätt.
- Finland ska kartlägga metoder för att förbättra förutsägbarheten och flexibiliteten i finansieringen samt öka det långsiktiga finansieringsbeloppet. Målet är att på ett verkligt sätt säkerställa ett stöd som motsvarar verksamhetsmiljöns behov samt anpassning till typiska oväntade förändringar i verksamhetsmiljön i fragila områden. Tydliga anvisningar, villkor och kriterier ska definieras för flexibiliteten.
- Förutsägbarheten i humanitärt bistånd i utdragna kriser ska utvecklas. Internationell humanitär rätt (IHL) skiljer inte längden för humanitärt bistånd från dess innehåll. I utdragna kriser ska hjälp ges så länge som det behövs. Därför ska man omedelbart sträva efter att öka uthållighet och flexibilitet. Dessutom ska man sträva efter att utveckla ansökningsprocesserna för finansiering så att de motsvarar förändrade behov. Man bör sträva efter att förlänga finansieringsperioderna till flera år i humanitära projekt som Finland finansierar.
- Styrkor, svagheter och möjligheter till flexibilitet i mekanismerna och instrumenten i

den nuvarande finansieringsarkitekturen ska analyseras och nödvändiga ändringsbehov för angreppssättet nexus ska identifieras.

- Man ska inhämta kunskap och information om styrkor och svagheter i finansieringsinstrument och -mekanismer som andra finansiärer använder samt om processer vid fördelning av finansiering.
- Instanser som förvaltar utrikesministeriets nuvarande finansieringsinstrument ska förpliktigas till en mer effektiv koordination än för närvarande och deras gemensamma uppfattning om angreppssättet trippelnexus ska stärkas.
- Projektplanerna ska innehålla en beskrivning av implementeringen av angreppssättet trippelnexus som en del av övriga processer som pågår i verksamhetsmiljön samt kollektiva mål som fastställts för dem. Dessutom ska man mer allmänt granska hur projektet fungerar enligt angreppssättet trippelnexus.

