INTRORÖST: Hej, du lyssnar på EBA-podden, en podcast om bistånd.

NÖ: Välkomna till EBA-podden, jag heter Númi Östlund och den här podcasten ges som vanligt ut av expertgruppen för biståndsanalys, EBA. Det är en statlig kommitté som utvärderar och analyserar Sveriges internationella bistånd. I dag ska vi prata om ett av biståndets många begrepp, nexus. Om du som lyssnare inte har stenkoll på vad det handlar om så har du tur, för jag tänker att vi under dagens samtal ska försöka bena ut vad nexus egentligen är och kanske varför det är bra att ha koll på. Som en liten teaser kan jag säga att det handlar om skärningspunkten mellan humanitärt arbete, utvecklingssamarbete och fredsbyggande, och ibland mer än så. Så det är med varmt hjärta jag välkomnar mina tre gäster som alla har en rejäl dos expertis på området. Margareta Wahlström, välkommen tillbaka till podden. Du är före detta ordförande i svenska Röda Korset och har lång erfarenhet från kris- och katastrofarbete inom FN-systemet.

MW: Tack ska du ha.

NÖ: Och jag har också Carina Staibano, ansvarig för nexusfrågor på SIDA, välkommen.

CS: Tack.

NÖ: Och till slut, Alexander Burlin, departementssekreterare på UD, där du arbetar med, bland annat, migration, säkerhet och utveckling. Välkommen.

AB: Tack.

NÖ: Men jag ska också säga att i dag är du faktiskt här som min tidigare kollega och redaktör för EBA:s antologi med texter om nexus som publicerades förra året, så det är i den rollen du pratar i dag helt enkelt.

AB: Det stämmer.

NÖ: Det stämmer. Utmärkt. Och ni hör ju här vilken trio vi har samlad för att hjälpa oss att guida kring begreppet nexus. Så jag tänker att vi ska börja med att bena lite i vad det egentligen är. Och Carina, här tycker jag att jag lutar mig mot dig, hur ska man egentligen förstå nexus-begreppet?

CS: Ja, du säger nexus och du sa också interaktioner mellan HUM och utveckling och fred. Jag brukar vilja använda termen ett ökat samspel mellan det humanitära biståndet, utvecklingssamarbete och fredsinsatser, för det säger lite mer. Man brukar också säga trippelnexus, men nexus och trippelnexus tycker jag ibland inte säger så mycket om vad det egentligen innebär. För mig, och för oss på SIDA, så är nexus då det här stärkta samspelet. Det är framför allt en samordningsansats och den syftar till att säkerställa att det sammantagna biståndet i ett land eller i en region eller i ett område, det vill säga både det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet, är faktiskt … både svarar upp mot omedelbara behov, det vill säga den humanitära delen, men att de samtidigt också hanterar risker, sårbarhet. Alltså, tittar på: ”Vad har vi för risker, vad har vi för sårbarheter?”, och försöker då bygga en kapacitet för människor och samhällen och stater att hantera de här riskerna. Och sen också vill vi att man i nexusansatser då tittar på då varför det ser ut som det gör. Vad är de underliggande orsakerna till kriserna eller konflikten? Ofta är det ju en kombination. Så det är väl liksom lite kort.

NÖ: Det är nexus i ett nötskal. Det kanske är något vi ska liksom sen ge ut som en skrift, här har vi det äntligen definierat. Men är det något nytt? För det upplevs ju som, i alla fall för oss i branschen kanske, som något som är väldigt aktuellt. Man pratar mycket om nexus och det kommer rekommendationer om nexus. Är det här någonting som är helt färskt?

CS: Nej, det är det absolut inte. Och det här är någonting som internationella samfundet och givarorganisationer har diskuterat i många, många år. Det har hetat lite annorlunda. Syftet har ju varit att: ”Hur jobbar vi bättre tillsammans på landnivå i svåra kontexter där vi har väpnad konflikt, andra typer av kriser? Hur når vi människor på bästa möjliga sätt och hur säkerställer vi att vi maximerar biståndet för de allra fattigaste?” Du nämnde en rekommendation, alltså OECD:s biståndskommittés rekommendation om nexus som kom 2019, den är ju väldigt viktig i dag, för den definierar lite hela diskussionen kring nexus, men den vilar på årtionden av olika internationella åtaganden och strävan och diskussioner om: ”Hur förbättrar vi samarbete, samordning på landnivå och hur uppnår vi fredliga samhällen?”, och så vidare. Så att det är ingenting nytt, men det finns vissa element, om vi går tillbaka till den här nexusrekommendationen som OECD:s biståndskommitté har kommit överens om, så finns det vissa aspekter i den som är lite nya eller som är värda att betona, skulle jag vilja säga.

NÖ: Och den bygger på årtionden av erfarenhet, då naturligt tittar jag mot Margareta som ju har just en lång erfarenhet. Hur har det här sett ut tidigare och har det funnits … alltså, nu har den här rekommendationen då kommit och man har liksom lyft upp det här som ett begrepp. Är det någonting man har saknat tidigare eller är det bara ett nytt begrepp som man redan har jobbat med länge? Hur ser din erfarenhet ut?

MW: Ja, men jag kan säga att min första erfarenhet med det som nu kallas nexus, det var på 90-talet, så satt vi och fyllde i enorma spreadsheets med vad alla olika organisationer gjorde med det här. För jag tror att det startade och det var så alldeles för länge faktiskt. Det var en väldigt konstgjord uppdelning av att först är det humanitära och sen så kanske man kommer med bistånd för långsiktig utveckling och i värsta fall så finns det en konflikt i bakgrunden och de ska man helst inte ha någonting att göra med, om man ska vara riktigt drastisk. Och sen tror jag, i samband med … i alla fall första gången vi konfronterades med [hör inte: herva? 0:06:16] faktiskt, förra högkommissarien för flyktingar, Sadako Ogata som kom tillbaka från Afghanistan och var väldigt upprörd. Därför att det humanitära kanske då, tar inte slut, men det börjar av olika skäl krympa och sen så ska man komma in med så kallade utvecklingsinsatser och återuppbyggandet et cetera. Det tar åratal att mobilisera finansiering för utvecklingsbistånd, som ni ju väl känner till, medan de humanitära är korta och snabba. Så att det här ledde till att folk fick det sämre. I stället för att bygga på någonting bra, så försämrade det sig.

NÖ: Just det, för nu pratar vi mycket om just den här samordningen och det blir ganska abstrakt. Om jag får luta mig på dig, Alexander här, du har ju studerat nexusfrågor på plats i Jordanien, tittat närmare på syriska flyktingars situation. Om vi försöker få lite liksom … vad innebär det här glappet mellan systemen för flyktingar till exempel?

AB: Ja, men jag skulle säga att nexusbegreppet har speciellt aktualiserats i situationer där man har tvångsfördrivning, flyktingar eller internflyktingar. Och det handlar dels om att tiden som personer spenderar tvångsfördrivna blir allt längre och längre. Så då finns det ett behov av att man behöver gå från att liksom bemöta de kortsiktiga humanitära konsekvenserna, till att börja tänka mer långsiktigt: ”Hur kan vi stötta den här krisen under en längre tid?” Och ett exempel är Jordanien där vi ser att syriska flyktingar har sökt skydd där i över tio år nu. Och då kan man inte bara jobba med humanitära insatser, utan då måste man också tänka på hur man kan stötta både flyktingarna och världssamhällen mer långsiktigt.

NÖ: Liksom rent konkret, vad innebär det om man då är flykting i Jordanien i tio år, vad är det för saker som försvinner i glappet eller vad är det för behov som uppstår?

AB: Ja, men ett vanligt behov är frågan om försörjning. Det är något man jobbar mer med i nexussammanhang, skulle jag säga, att se till att flyktingar kan ha tillgång till arbetsmarknaden och att de har olika källor av inkomster. Det kan också handla om att man bygger upp infrastrukturen, att man ser till att det finns infrastruktur för vatten i områden där många flyktingar bosätter sig. Så jag skulle säga att man kan använda en nexusansats i alla olika sektorer, men att det ser lite olika ut beroende om på om det handlar om utbildning eller vatten.

NÖ: Just det. Och för den oinsatte så kan det ju vara liksom svårt att förstå svårigheten att samarbeta mellan det humanitära och utvecklingssidan och kanske fredssidan. Alltså, det låter så uppenbart att man vill väl samma sak och sen när man har då en situation med internflyktingar eller flyktingar som befinner sig i flyktingläger eller världssamhällen i årtionden, vad är utmaningen i samarbetet? Margareta, utifrån din liksom praktiska erfarenhet och framför allt kanske från den humanitära sidan, vad är det för utmaningar de humanitära aktörerna ser i samarbetet med utvecklingsaktörerna och fredsaktörerna?

MW: Vi har väldigt olika perspektiv på tid, om vi säger, [skrattar] hur lång tid det får ta att planera någonting. Väldigt mycket som Alexander också, den här: ”Vilken typ av insatser?”, och det är ju inte vi som bestämmer det. Här måste vi ju tala om givarnas policys, vad som är långsiktigt och vad som är kortsiktigt. Det här är väldigt mycket från ett internationellt perspektiv. Om du är en nationell regering så har du ett helt annat perspektiv på det här. För att för dem är ju det här, så att säga, stuprörstänket som vi levererar, det hjälper ju inte dem att lösa nationella problem. Och när det gäller till exempel Jordanien exemplet, det är ju inte säkert att en nationell regering är så pigg på att engagera sig i 10, 20 år med en flyktinggrupp. Och då kommer de inte stimulera utvecklingen av infrastruktur och så vidare, om det inte finns någonting av värde för dem på lång sikt, både de här, så att säga, lokala världssamhällena, men även för hela landet: ”Kan ni faktiskt stödja vår större infrastruktur?” Här kommer Världsbanken in med kanske större projekt. Så problemen är nog inte längre i alla fall. Det var nog större problem på 90-talet om internkonkurrens och mandat och så där. Nu har nog problemet, utmaningarna blivit mycket liksom hur ska man se på de här långvariga kriserna som kanske egentligen inte har någon lösning och verkligen inte någon humanitär lösning?, så det är ju ett perspektiv. Men ett annat som ju är väldigt vanligt, det är ju relationen till de så kallade fredsbyggen eller fredsbevarande. Men den humanitära så att säga basen är ju att vi ska kunna agera neutralt och oberoende och samtidigt förhålla sig till beväpnade militärtrupp med blå baskerhatt. Det är ett permanent dilemma.

NÖ: Och permanenta dilemman, Carina, alltså SIDA fokuserar ju på nexusfrågor i liksom några av de svåraste kontexterna, vad är det för utmaningar ni ser?

CS: Jag var på ett möte här för någon vecka sen och lyssnade på höga chefer inom FN-systemet som pratade om vikten av att jobba i nexusansats. Och alla de kom tillbaka till: ”We need a behavioral change”, alltså vi behöver en beteendeförändring, en organisational, cultural change, pratade de väldigt mycket om. Och jag tror att det ligger mycket i det för vi har liksom en, och det var ju du inne på Margareta, vi har en biståndsarkitektur som vi har byggt upp under många år som är väldigt separerad och det blir svårt ibland att samarbeta och samordna sig över de här olika områdena.

NÖ: Har SIDA en fördel där som är liksom en biståndsaktör som har alla, både liksom det humanitära och utvecklingssidan samlat i en organisation? Eller hur ser det ut internationellt, är det liksom mer uppsplittrat då på givarsidan?

CS: Ja, vi har ju en fördel för vi har ju både det humanitära och det mer långsiktiga utvecklingsarbetet samlat. Och vi har fortfarande ett väldigt bra samarbete mellan vad vi gör på HUM-sidan och vad vi gör på utvecklingssidan. Och det är ju en viktig grundförutsättning för att liksom kunna jobba bra på landnivå tillsammans. Det är den interna dimensionen av nexus, att alla organisationer, Röda Korset, SIDA, alla som jobbar på landnivå i de här länderna, ska ju internt säga: ”Hur samordnar vi oss? Hur ser vi till så att vi pratar med varandra mellan HUM och utveckling och kopplar till det fredsstödet vi har?” Sen, den andra dimensionen är: ”Hur gör vi det här då i land ex, hur gör vi det här i Somalia, hur gör vi det här i DRK, hur gör vi det här i Sudan? Hur samordnar vi oss med alla andra aktörer, FN, lokala organisationer, civila samhället, andra givare?” Så det finns flera olika dimensioner av samordning.

NÖ: Och det är ett unikt nexuspussel i varje kontext?

CS: Absolut, så är det.

NÖ: Om vi fortsätter att fokusera på utmaningar här, för att verkligen, [skrattar] understryka problemen till att börja med i alla fall. Alexander du, när du var hos oss på EBA så ordnade du ju tre rundabordssamtal som fokuserade på nexusfrågor med internationella experter. Vilka var utmaningarna som de lyfte upp som särskilt viktiga?

AB: Ja, det finns nästan mer utmaningar än man kan räkna på. [skrattar] Men en huvudutmaning skulle jag säga är just den här frågan om att, ja, men tvångsfördrivning går inte att skilja från större, strukturella utvecklingsutmaningar. Och kanske den viktigaste utmaningen här är ekonomisk utveckling. Inte minst i ljuset av pandemin där flyktingar och tvångsfördrivna har blivit särskilt drabbade. Och både liksom att bristande ekonomiska möjligheter kan leda till att personer tvingas lämna sina hem, antingen för att det är en fristående faktor i sig, eller för att det bidrar till konflikt, men även för att den lokala ekonomin i mottagarlandet är det som avgör hur väl det lokala samhället kan ta emot flyktingar och hur väl flyktingar kan integreras.

En annan stor utmaning, skulle jag säga, är det här om nexusansatsen i sig kan vara en lösning på tvångsfördrivning. Och också knyta an lite till det di pratade om tidigare, Margareta, något som var ett återkommande tema i de här rundabordssamtalen är att lösningar till tvångsfördrivning är politiska. Om man ska se till att flyktingar får varaktiga lösningar och kan fullt åtnjuta sina rättigheter, så är det regeringar som behöver ta beslut för att antingen fullt integrera tvångsfördrivna personer i samhällena där de befinner sig eller att vidarebosätta tvångsfördrivna som till exempel vi gör i Sverige och andra höginkomstländer gör.

NÖ: Ja, när vi spelar in den här podden så är det ju en högaktuell fråga även i Sverige med Ukrainakrisen och just alla de ukrainska flyktingar som kommer och som omedelbart ska sättas i arbete, som jag förstår det. Så det är ju en ovanligt nexusaktuellt även i Sverige kanske. Jag tänkte så här innan vi … alltså, den som lyssnar kanske nu börjar känna att det här är riktigt deppigt, [skrattar] med otroligt svåra situationer och liksom att nexusbegreppet är på något sätt ett sätt att sätta fingret på svårigheterna att samarbeta mellan olika aktörer som alla måste vara delaktiga. Men om vi vänder lite på möjligheterna, eller vänder oss mot möjligheterna, Carina, när vi liksom inledde det här samtalet så nämnde vi att det finns ett starkt momentum och det finns de här OECD-rekommendationerna, vad är det man ser på den positiva sidan?

CS: Ja, du har helt rätt, det finns väldigt mycket på den positiva sidan. Vi har nämnt den här rekommendationen vi har pratat om lite nu och den är viktig. Den kom 2019, men den har ju gett en väldigt tydlig politisk signal om att det här är viktigt. Och det är ju då, ja, cirka 30 givare som har anslutit sig till den och förbundit sig att följa den. Men inte bara dem, utan det är även ett antal FN-organisationer. Och det är ganska unikt. FN brukar inte gå in och säga att: ”Vi vill också binda oss till den här OECD-rekommendationen”, men de har gjort det för de har förstått att: ”Vi måste också vara en del i den här stärkta samordningen, alla aktörer måste vara en del av det.” Så den rekommendationen har getts liksom ett ordentligt skjuts.

Och på SIDA, i den organisationen jag representerar så har vi ju liksom verkligen tagit det här till oss. Vi har själva utarbetat en nexusvägledning som är mycket baserad på den här rekommendationen, för att liksom kunna förklara för oss själv och för på kollegor: ”Hur gör vi det här då på bästa möjliga sätt och varför ska vi göra det här?” Och sen har vi också insett att det här kräver resurser, det kräver stöd, det kräver personer som kan stötta, som ska hjälpa till att dels förstå: ”Vad innebär det här för landet och hur gör vi det i våra analyser, i vår programmering och i vår finansiering?” Det är viktigt tycker vi alla, för det handlar om att se till så att begränsade finansiella resurser i de allra mest fattigaste och de svåraste länderna faktiskt används på bästa möjliga sätt. Det låter väldigt logiskt, eller hur?

NÖ: Det låter logiskt. [skrattar]

CS: Men det sker inte per automatik, det är vår erfarenhet. Det kräver ganska mycket stöd och rådgivning och metodstöd kring det. Så att det ser vi mycket i våra strategier där vi jobbar. Och SIDA jobbar ju, om man tittar på de länder där vi har långsiktigt utvecklingssamarbete, så är vi ju i precis de länderna där vi även har betydande humanitärt bistånd, det är ofta pågående väpnade konflikter eller utbrett våld, i kombination med ganska allvarliga konsekvenser av klimatförändringar. Det är ofta …

NÖ: Vilka … eller lite för lyssnarna …

CS: Vilka länder?

NÖ: Vilka länder, ungefär, ja, vad pratar vi om?

CS: Ja, absolut. Om vi tittar på Afrika där det här är väldigt aktuellt i dag, så har vi ju Sudan, Sydsudan, Somalia, Etiopien, hela Sahel där liksom klimatförändringarna är väldigt tydliga, i kombination nu med statskupper och ökad väpnad konflikt. Så att nexusansatsen är inte relevant överallt. Det handlar om framför allt de här svåraste länderna där vi ser att extrem fattigdom är koncentrerad till de här länderna. Och det är lite som Alexander var inne på, de har ju liksom flykta… Och de här länderna har också flest av världens alla flyktingar och internflyktingar och de har ju liksom inte inkluderats i utvecklingen tidigare. Och nexusansatsen syftar ju också till det, att se till att faktiskt utvecklingsaktörer kommer in och tar ansvar för de här människorna. Vi kan inte fortsätta finansiera deras … alltså, tillgodose deras behov på humanitära medel.

NÖ: Just det. Och Margareta, du har ju erfarenhet från flera av de här kontexterna och de här länderna som Carina nämner, utifrån dina erfarenheter, vad är det för framgångsfaktorer du kan peka på i praktiken när det gäller just att få till det här samarbetet mellan humanitära aktörer och utvecklingsaktörer?

MW: Så jag får inte berätta något mer om utmaningarna?

[flera skrattar]

MW: Nej, men alltså det är klart att … en sak som vi tycker har blivit väldigt bra, det är att nu är det okej att säga att koordinering, det är inte bara det att det är bra, att vi ska göra det, men det kostar faktiskt tid och resurser och det måste det få göra, för allt det här kräver ju bara mer. Och jag tror också att jobba med människor i såna här situationer, som inte ägnar sig åt att skapa ännu mer komplexa lösningar till komplexa problem, då kan man faktiskt få till stånd väldigt bra [hör inte 0:20:43] … Och det har jag sett. Vi har sett det faktiskt i Afghanistan under vissa perioder, jag såg det i DRC, där även med den då aktuella FN-missionen som ju var ganska stridbar och hade faktiskt ett väldigt bra mandat. Jag har sett det i fredsoperationer där militärer har deltagit utan vapen till exempel.

Så att här ser jag några framgångsfaktorer. Det är att man jobbar med människor som faktiskt vill i fält och är bra på samverkan, inte har så mycket ego, och att de människorna faktiskt har ett stort mandat från sitt högkvarter, för en sak som alltid komplicerar, det är när det finns massor med lip service och sen så säger man någonting annat internt. Men sen det tredje, och där tror jag den stora utmaningen är, det är att givarna måste också omdefiniera de resurser som går in. Så länge de är låsta i humanitära … och det är mycket striktare nu än det var när jag började i den här branschen, då kommer jag så väl ihåg att det var faktiskt ganska generöst med hur det humanitära användes för lite rehabilitering, som du säger, lite återuppbyggnad, och det har ju nästan i stort sett försvunnit för många givare nu. Och samtidigt, jag pratade med en frivilligorganisation här i Sverige inför det här mötet och se: ”Hur ser de på det här?” och de säger: ”Ja, SIDA”, sa de, men det gäller säkert i alla länder: ”De kräver mycket att vi ska vara adaptive, men fortfarande så finns alla de här kraven på oss som inte är adaptive. De hjälper inte oss att vara adaptive därför att de låser in oss i rapportering, utvärderingar, uppföljningar, detaljerade aktivitetsplaneringar.” Så här finns det ett gigantiskt arbete att göra också mellan givarna som finansiärer för att underlätta och driva på, skulle jag vilja säga.

NÖ: Och om vi får vända oss till dig också Alexander, du var ju med och samlade världsledande expertis just på nexusfrågor förra året. Vad såg de för möjligheter framöver? Hade de några gyllene lösningar och några gordiska hugg så där, som kommer lösa ut den här utmaningen?

AB: Gyllene lösningar? [skrattar]

NÖ: [skrattar]

AB: Ja, nej, jag vet inte om de kom fram till några gyllene lösningar, och till stor del är ju det för att som Carina sa, så måste man ju anpassa alla lösningar till de specifika och unika kontexten som man jobbar i och det kommer se annorlunda ut i varje land. Men jag skulle säga att en stor möjlighet är just att det är fler aktörer som pratar om nexusfrågan nu, det är flera olika tillvägagångssätt som har blivit mer och mer accepterade mellan en bred skala aktörer. Ett exempel är att man pratar om ett områdesbaserat tillvägagångssätt där man inte särskiljer status på individerna som är mottagare av biståndsinsatser, utan att man jobbar med både, till exempel, tvångsfördrivna och världssamhällen. Ett annat är skulle jag säga att det finns en större acceptans att man behöver jobba på olika nivåer, både med det lokala samhället, med det nationella samhället och regionalt, givet att det som sker på en nationell och lokal nivå kopplar till vad som händer i närliggande länder också.

NÖ: Med det så får vi ju ändå ett ganska ljus avslut på det här samtalet. Och med det får jag tacka er alla tre. Tack Margareta Wahlström.

MW: Tack ska du ha.

NÖ: Och tack Carina Staibano, ansvarig för nexusfrågor på SIDA.

CS: Tack.

NÖ: Och tack Alexander Burlin, redaktör för EBA:s antologi om nexus.

AB: Tack.

NÖ: Och om du som lyssnar blir nyfiken på nexusantologin, så finns den så klart att läsa eller ladda hem på EBA.se. Den heter *Forced Displacement and the Humanitarian-Development nexus: A Roundtable anthology*. Och på vår hemsida finns också en ny rapport om hur Sverige tillämpar principer för fredsbyggande arbete i sviktande stater och konfliktmiljöer och ett spännande seminarium om den rapporten. Och till sist, vi planerar snart att ha ett avsnitt med frågor från våra lyssnare. Har du en fråga eller fundering som du tycker att vi borde ta upp? Hör av dig till oss via mejl eller kanske Twitter, eller slå en signal. Du hittar våra kontaktuppgifter på eba.se. Jag heter Númi Östlund och tack för att ni har lyssnat på EBA-podden.