

Fremtidens udviklingsbistand: Bekæmpelse af fordrivelse, klimaforandringer og konflikter

Temanummer: Danmarks udviklingssamarbejde: muligheder i en udfordret verden

Næsten 300 millioner mennesker forventes at få brug for humanitær nødhjælp i 2024. Her er landene syd for Sahara i Afrika særligt udsatte med rekordhøje antal fordrevne, flere uløste konflikter og voldsomme klimaforandringer. Den kommende danske udviklingspolitiske strategi burde derfor adressere de aktuelle geopolitiske behov i det globale syd og matche Danmarks styrker med de nye humanitære og udviklingsmæssige udfordringer, vi står over for. Det skal den gøre gennem fire nøgleelementer: integration af humanitær bistand med langsigtet udvikling, fokusere indsatser med øje for det komplekse samspil mellem klimaforandringer, konflikt og fordrivelse, øge Danmarks risikovillighed til at fremme innovativ finansiering og ligeværdige partnerskaber samt gøre brug af data og kunstig intelligens for at forebygge kriser. Det er nemlig afgørende, at Danmark går forrest ved at opbygge mere modstandsdygtige systemer, støtte lokale partnerskaber og prioritere forebyggelse frem for reaktive indsatser.



CHARLOTTE SLENTE
Dansk Flygtningehjælp
charlotte.slente@drc.ngo

Den danske udviklingsbistand har en lang historie bag sig. Den første lov herom blev vedtaget i 1962, og i løbet af 1970'erne blev fattigdomsbekæmpelse det overordnede mål.

Verden har ændret sig markant siden, og dansk udviklingsbistand har undervejs været genstand for løbende justeringer, men fattigdomsbekæmpelse har altid stået centralt. Sådan bør det også være fremadrettet.

Nu er vi i 2024, hvor endnu en justering af bistanden er planlagt med en ny dansk udviklingspolitisk strategi. Hvad skal strategien kunne?

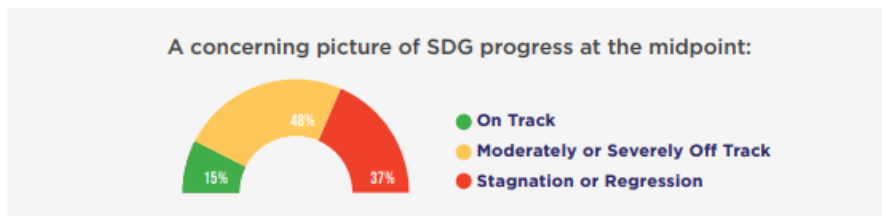
For det første skal strategien tegne og muliggøre Danmarks niche i den aktuelle geopolitiske kontekst i det globale syd. For det andet skal strategien matche Danmarks styrkepositioner i forhold til de humanitære og udviklingsmæssige behov, som vi står over for i de kommende år.

For at det skal lykkes, er det afgørende, at fire centrale elementer indgår i strategien. For det første, at Danmark fortsætter med at samtænke humanitær bistand med udviklingsbistand. Det er nemlig helt essentielt at tænke langsigtet selv i kortsigtede indsatser. For det andet, at Danmark tager højde for samspillet mellem klimaforandringer, konflikt og fordrivelse. Det er igennem denne prisme fremtidige indsatser bør ses, hvis vi skal gøre en forskel. For det tredje, at Danmark øger risikovilligheden for dansk bistand. Det er en forudsætning for at lykkes med ligeværdige partnerskaber og med at skabe innovativ finansiering. Endelig bør Danmark tænke og agere forebyggende og proaktivt. Det er en god investering, og her kan data og de positive egenskaber ved kunstig intelligens understøtte langt mere.

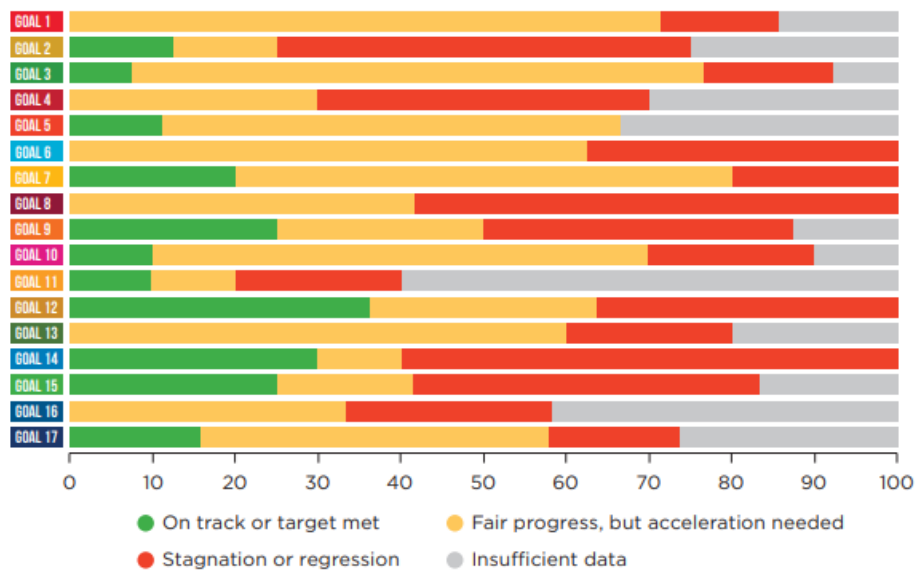
Vi skal gøre mere af det, der virker

Humanitære, udviklings- og fredsofbyggende behov er indbyrdes forbundne og bør derfor så vidt muligt behandles parallelt i stedet for sekventielt. For når man samtænker indsatsen, kan man være med til at reducere de sårbarheder, som mennesker på flugt står over for, og samtidig reducere årsagerne, alvoren og virkningen af kriser, der fører til fordrivelse. Danmark har med sine to seneste strategier været foregangsland blandt donorer ved at promovere en integreret strategi, der netop sigter mod at kunne adressere både de kort-sigtede, akutte humanitære behov og de mere længerevarende, strukturelle udviklingsbehov – såkaldte neksusindsatser.

Det skal den næste strategi fortsat gøre. Især i lyset af, hvor langt vi er fra at opnå FN's verdensmål og målsætningen om, at ingen lades i stikken ('Leave No One Behind').



Progress assessment for the 17 Goals based on assessed targets, 2023 or latest data (percentage)



Vi ved også, at langtidsinvesteringer og partnerskaber bærer frugt. Det har vi set i Kenya og Uganda, hvor Danmark har stærke strategiske partnerskaber og målsætninger om bl.a. fattigdomsbekæmpelse, god regeringsførelse samt modstandsdygtighed, fred og stabilitet.¹

Og selvom begge lande selv står over for mange udfordringer, og udviklingen på nogle områder går den forkerte vej – f.eks. når det handler om LGBTQ+-rettigheder – så ser vi også gode takter i håndteringen af de store flygtningebefolkninger, som begge lande huser. De har bl.a. indført progressiv og inklude-

rende lovgivning, der gør det muligt for flygtninge at arbejde og uddanne sig.ⁱⁱ Det skal Danmark fortsat støtte både økonomisk og teknisk samt med stærk tilstedeværelse.

Triangle of trouble: fordrivelse <-> klima <-> konflikter

Fattigdomsbekæmpelse skal som sagt fortsat stå centralt, men dansk udviklingsbistand skal i højere grad centreres om samspillet mellem fordrivelse, klimaforandringer og konflikt, for det er den tredobbelte udfordring, som allerede i dag driver behovet for udviklingsbistand. Seneste tal fra UNHCR (juni 2023) tegner et dystert billede med 110 millioner mennesker fordrevet på globalt plan. En stigning på 1,6 millioner mennesker fra 2022. Det skyldes blandt andet uløste konflikter i Ukraine, Sudan, Congo, Myanmar, effekten af klimaforandringer i Somalia samt en humanitær krise i Afghanistan.ⁱⁱⁱ

Vi kigger ind i en fremtid, hvor der er stor risiko for øget konflikt, menneskerettighedskrænkelser, overtrædelser af den humanitære folkeret samt ødelæggende konsekvenser af klimaforandringer og naturkatastrofer. Alt sammen faktorer, der er med til at sende mennesker på flugt og fastholde dem i langvarig fordrivelse, hvilket vi allerede oplever i vid udstrækning. I gennemsnit lever flygtninge i dag i fordrivelse i 20 år, mens internt fordrevne fastholdes i fordrivelse i gennemsnitligt 10 år.^{iv}

Dette bekræftes også i World Economic Forums seneste Global Risk Report. Her er klimaforandringer, konflikter og fordrivelse blandt top-10 risici både på kort og lang sigt.

Ifølge Den Internationale Valutafond (IMF) huser skrøbelige og konfliktramte stater 43 pct. af verdens fattigste.^{vi} Samtidig er skrøbelige og konfliktramte stater særligt sårbare over for klimaforandringer på grund af deres geografiske placering, afhængighed af landbrug og gentagne ekstreme vejrbegivenheder såsom tørke, oversvømmelser og storme. Det påvirker fødevarer sikkerheden og sender mennesker på flugt, mens andre migrerer i søgen efter bedre forhold og muligheder. Når væsentlige ressourcer, som vand og jord, bliver knappe på grund af klimaforandringerne, intensiveres konkurrence og konflikter mellem lokalsamfund, hvilket også fører til fordrivelse.^{vii}

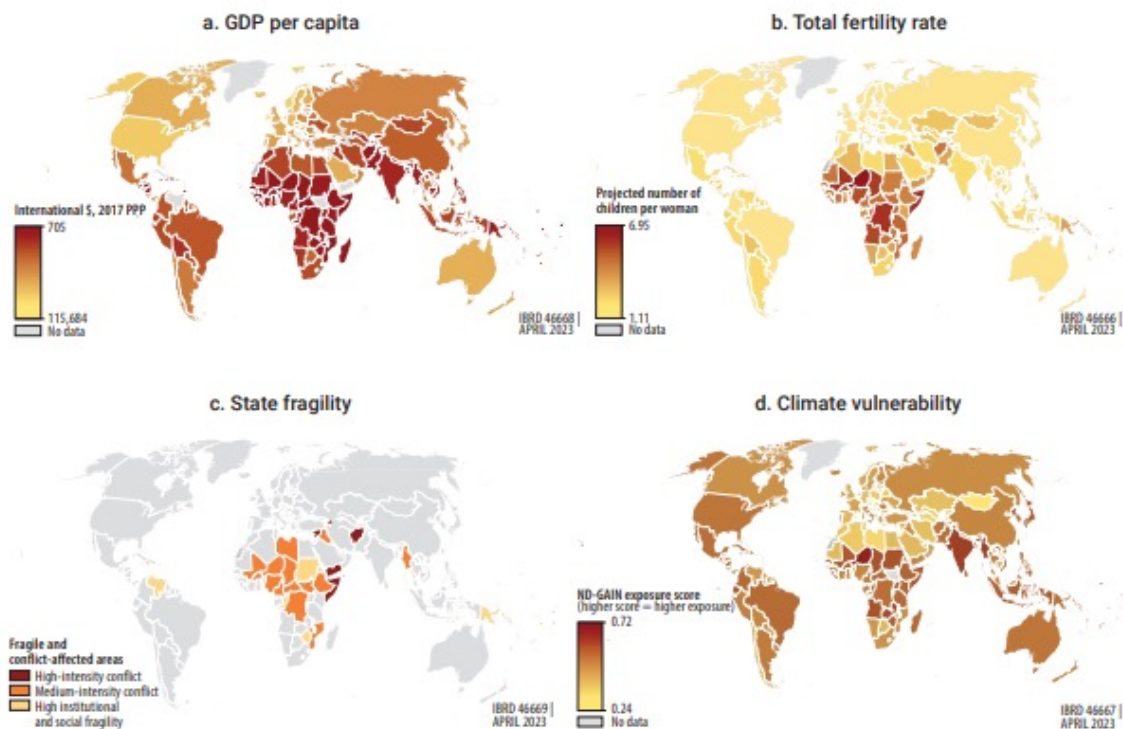
Værd at bemærke i denne sammenhæng er, ifølge Mixed Migration Centre (MMC), at fordrivelse grundet klimaforandringer sjældent leder til migration mod nord men oftest til intern fordrivelse.

Landene i Afrika syd for Sahara er særligt udsatte. Ifølge Verdensbankens seneste World Development Report har disse lande verdens laveste gennemsnitlige indkomst pr. indbygger, oplever den hurtigste demografiske vækst og har et stigende antal indbyggere, som flytter sig og er meget sårbare over for klimaforandringer. Klimaforandringer har alene forårsaget et fald på 34 pct. i landbrugets produktionstilvækst siden 1961, hvilket har påvirket fødevarer-

sikkerheden betydeligt. Omkring halvdelen af landene kæmper med konflikter eller institutionel skrøbelighed.^{viii} Det har også medført, at Afrika syd for Sahara huser mere end 80 pct. af alle interne fordrevne, udløst af konflikter og vold på verdensplan, hovedsageligt drevet af konflikter i Etiopien, Den Demokratiske Republik Congo (DRC), Burkina Faso, Somalia og Den Centralafrikanske Republik (CAR). I slutningen af 2022 var der i alt 31,7 millioner interne fordrevne i regionen, hvilket svarer til 45 pct. af det globale antal fordrevne. Et tal, som er næsten fordoblet siden 2018.^{ix}

Denne sammenfletning af fordrivelse, klimaforandringer og konflikt danner en 'triangle of trouble', og det bør være den prisme, som dansk udviklingsbistand fremadrettet bør se sine indsatser igennem. Med sin tradition for at tænke tværgående har Danmark et godt udgangspunkt for både at forstå og adressere denne 'triangle of trouble' og til at bidrage med koordinerede, sammentænkte løsninger.

Map B3.2.1 Sub-Saharan Africa is exposed to a combination of vulnerabilities



Sources: Panel a: World Bank 2019. Panel b: projections for 2015–20, World Population Prospects 2022 (dashboard), Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York, <https://population.un.org/wpp/>. Panel c: World Bank 2022. Panel d: 2020 data of University of Notre Dame Global Adaptation Initiative (dashboard), University of Notre Dame, Notre Dame, IN, <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>.

Note: GDP = gross domestic product; ND-GAIN = Notre Dame Global Adaptation Initiative; PPP = purchasing power parity.

Mangel på tillid og en finansieringskrise kræver nye måder at arbejde på

En lang og kompleks afkoloniseringsproces og årtiers opfattelse af at være statister har ført til store ridser i det globale syds tillid til det globale nord

– ikke mindst på det afrikanske kontinent. Håndteringen af Covid-19-pandemien, den aktuelle krise i Mellemøsten og krigen i Ukraine samt geopolitikens mere tydelige indtog har yderligere presset forholdet mellem det globale syd og nord. Det har bidraget til en opfattelse af, at det globale nord hytter eget skind, at der gælder forskellige standarder, og at asylansøgere og flygtninge behandles forskelligt, afhængigt af hvor de kommer fra. Det massive og berettigede fokus på Gaza har desuden betydet, at den globale opmærksomhed på verdens andre kriser er dalet. Borgerkrigen i Sudan har f.eks. fået forsvindende lidt dækning i internationale medier på trods af de store lidelser og tab, den har forårsaget, og på trods af at antallet af fordrevne nu tæller syv millioner.

Bl.a. for at imødegå denne tillidskrise udtrykker lande i Det Globale Nord, herunder Danmark, ønske om et mere ligeværdigt samarbejde med Afrika. Spørgsmålet er, om Afrika ønsker mere samarbejde med os?

Afrika kan og vil selv. I de seneste år har vi været vidne til, at regionale afrikanske organisationer som Den Afrikanske Union (AU), Economic Community of West African States (ECOWAS) og The Intergovernmental Authority on Development (IGAD) i Østafrika konsoliderer sig både regionalt og internationalt. Landene i Afrika kræver med rette at være i førersædet, når det handler om udviklingen i deres eget kontinent og har påtaget sig en mere aktiv rolle i indsatsen for at opnå fred og stabilitet i regionen. Eksempelvis under kuppet i Mali i 2020, hvor ECOWAS, med hjælp fra FN og AU, gennemførte hårde sanktioner og brugte militært pres, som medførte, at regeringen accepterede at afholde valg (der dog endnu ikke har fundet sted). Siden har Mali, sammen med Burkina Faso og Niger meddelt, at de ikke længere vil være medlem af ECOWAS. Danmarks fremtidige udviklingsstrategi skal derfor i højere grad sikre, at disse aktører fortsat støttes i at varetage og konsolidere denne væsentlige funktion i de kommende år, og at den politiske dialog med disse organisationer styrkes. Dette er også nødvendigt i lyset af den aktuelle internationale geopolitiske situation, der har medført en betydelig svækkelse af de internationale organisationers, herunder FN's Sikkerhedsråds, beslutningskraft og handlingsevne ift. at løse konflikter og skabe fred i verdens brændpunkter.

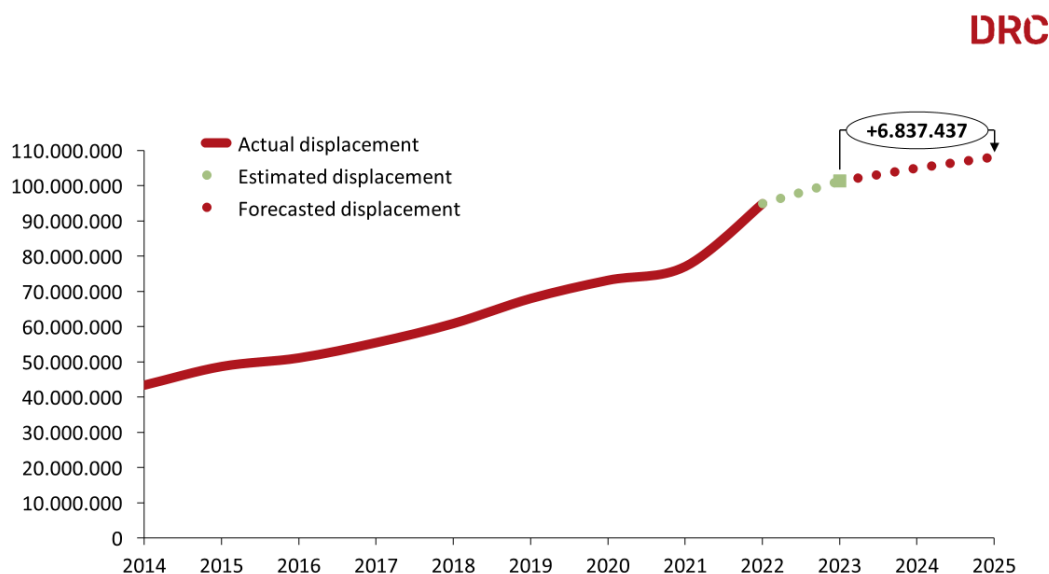
Mere ligeværdige partnerskaber er vejen frem, hvis vi vil styrke tillid og samarbejde med landene i Afrika. Det har diskussionerne omkring afkolonisering også gjort os klogere og mere bevidste om. I udviklingspolitisk sammenhæng kaldes det lokalisering og omfatter styrket samarbejde med lokale og nationale partnere – dvs. civilsamfund, den private sektor såvel som myndigheder.^x

Lokalisering betyder, at beslutningstagning om implementering og forvaltning af udviklingsbistand i højere grad deles med eller ligefrem overføres til lokale partnere. En konsekvens heraf er, at donorer, som Danmark, skal vænne sig til at have mindre direkte kontrol over, hvordan midlerne anvendes. Derfor er det en forudsætning for lokalisering og dermed ligeværdige partnerskaber, at Danmark anlægger en større risikovillighed i sin udviklingsbistand.

Danmark har i en årrække været en af de udviklingsdonorer på verdensplan, der har haft stærkest fokus på at støtte nationale reformer i samarbejdslandene gennem langsigtede indsatser, hvor ejerskabet er givet til nationale institutioner og organisationer. Danmark har dog i de seneste år reduceret sine bilaterale indsatser betragteligt og arbejder nu ikke længere i samme grad med styrkelse af nationale institutioner og deres kapacitet til at formulere og gennemføre nationale udviklingspolitikker. Hvis Danmark virkelig ønsker at styrke de ligeværdige partnerskaber i udviklingspolitikken, ville det være en god idé at finde tilbage til den tidligere tilgang med et stærkt partnerdrevet bilateralt udviklingssamarbejde.

Risikovillighed er også afgørende for at skabe yderligere pengestrømme til det globale syd. For behovene er voksende.

Næsten 300 millioner mennesker har i 2024 brug for humanitær nødhjælp og udviklingsbistand på globalt plan. I det kommende år vil 74,1 millioner mennesker i Øst- og Sydafrika have behov for humanitær bistand, og næsten 40 procent af dem er fra Sudan. Konflikten, der brød ud sidste år, har ført til en voldsom stigning i de humanitære behov i Sudan og hele regionen, hvor antallet af nødlidende er steget fra 15,8 millioner i 2023 til 30 millioner i 2024. Andre regioner, der kan forvente en intensivering i konflikter og kriser er bl.a. Vest- og Centralafrika, Mellemøsten og Nordafrika, Asien, Latinamerika, Caribien og Østeuropa.^{xi}



DRC's fordrivelsesmodel forudsiger en stigning på i alt ca. 6,8 millioner mennesker i 2024 og 2025. Tallene dækker 26 lande og 92 % af den globale fordrivelse.

I lyset af de stigende behov må vi erkende, at officielle udviklingsmidler ikke rækker. Det store humanitære finansieringsgab på globalt plan udgør over 35 mia. USD. Behovene har aldrig været højere, til trods for at vi har set en stigning i statslig humanitær nødhjælp til rekordhøje 211 mia. USD i 2022 ifølge OECD.^{xii}

Hvis vi skal lukke det nuværende og voksende humanitære finansieringsgab, er vi nødt til at øge bidraget fra alternative og innovative finansieringskilder. Nye typer af finansiering som private investeringer, lån og garantier kan spille en stadig større rolle i humanitære kriser og langvarige flygtningesituationer.

Innovative finansieringsinitiativer kan samle en række forskellige aktører, der i øjeblikket ikke arbejder tilstrækkeligt sammen: traditionelle donorer, investorer, humanitære organisationer og lokale partnere med dyb indsigt i lokale forhold og behov. Men det sker ikke af sig selv, for investeringer i ustabile og skrøbelige lande står ikke øverst på investorers ønskeliste. Det er her partnerskaber og en blanding af forskellige finansieringskilder kommer ind. Udviklingsbistand og fondsmidler kan for eksempel anvendes til at udvikle relevante projekter, udgøre en risikovillig kapital, der kan bidrage til at tiltrække ny finansiering fra den private sektor, og sikre at den nye finansiering når de mest udsatte. Vi mener derfor, at 'blended finansiering' er nøglen – et koncept, hvor udviklingsmidler og private investeringer tænkes sammen også i langvarige flytningssituationer.

Der er mange eksempler på, hvordan det kan gøres. Et eksempel er vores Refugee Investment Facility (RIF), som gør det muligt for investorer og traditionelle donorer at gå sammen og samle midler til *impact*-fokuserede lån til lokale virksomheder, der understøtter bæredygtige løsninger for flygtninge og deres værtssamfund. RIF blev lanceret i 2022 i Jordan og Uganda i samarbejde med det schweiziske *impact*-investeringsfirma iGravity og en række nye og traditionelle finansieringspartnere herunder IKEA Foundation. Der er nemlig brug for, at den private sektor spiller en mere fremtrædende rolle, og vi skal skabe strukturer, der gør det attraktivt for nye typer af finansiering at bidrage til løsninger i langvarige flygtningesituationer.

Investorer er i stigende grad interesserede i at engagere sig i *impact*-investeringer, dvs. investeringer, der både søger finansielle, sociale og miljømæssige afkast.^{xiv} Dog er den slags investeringer stadig ulige fordelt, og de når sjældent dem, der har mest brug for det i flygtningeområder. Disse områder betragtes ofte som højrisikoområder, og mange investorer har ingen erfaring med at arbejde med flygtninge. Samtidig har de lokale virksomheder, der allerede arbejder med flygtninge, meget begrænset synlighed, både lokalt og internationalt. De er ofte små og kræver meget støtte udover finansiering.

Det er de udfordringer, som dansk udviklingsbistand også burde adressere i øget omfang – bl.a. gennem større risikovillighed og brug af sin 'convening power' til at skabe innovative måder at arbejde sammen på i de kontekster og lande, hvor det er sværest. Kun derved kan der skaffes flere midler til at dække de nuværende humanitære- og udviklingsmæssige behov. Og med investeringer i ustabile lande og områder skaber man grobund for større stabilitet og dermed mulighed for tiltrækning af mere kapital, der kan fremme udvikling.

Hellere 'prepare & prevent' end 'repair & repent'

Verdensbanken fremhæver, at for hver en USD investeret i forebyggelse, kan der spares op til syv USD i fremtidige omkostninger. Det er således oplagt, at dansk udviklingsbistand i højere grad understøtter initiativer, som arbejder forebyggende, og som bruger data og kunstig intelligens (AI) til at forudsige kriser og konflikter. Dette vil ikke kun spare ressourcer, men også redde liv.

Et eksempel på en forebyggende indsats kan findes i Yemen, hvor det selv under en konflikt er muligt for humanitære organisationer at udføre forebyggende arbejde. Allerede før konflikten oplevede Yemen en alvorlig vandkrise, som ikke blev håndteret, og som nu bliver accelereret af den igangværende konflikt og klimaforandringer. Med over fire millioner internt fordrevne har humanitære organisationer fokus på at øge deres modstandsdygtighed gennem en række initiativer, der bl.a. øger deres adgang til vand. DRC's initiativer omfatter genopretning af vandreservoirer, som kan opsamle vandet, når der kommer voldsomme regnskyl, og sikre vandet i tørkeperioder, så der fortsat kan drives landbrug. Sådanne aktiviteter medvirker til, at disse sårbare grupper bliver bedre i stand til at klare sig selv og endog kan bidrage til den lokale økonomi.

En anden måde at understøtte forebyggelse på er ved brug af data og kunstig intelligens (AI). I disse år sker der en interessant udvikling i retning af mere systematisk anvendelse af data og AI, og man er blandt andet blevet bedre til at kunne forudsige fremtidige fordrivelsesmønstre og dermed komme kriser i forkøbet.^{xv}

Det gjorde DRC sidste år i Somalia, hvor vi inden tørken for alvor satte ind og på basis af AI og vores data, målrettet distribuerede kontanter og vand som nødhjælp til befolkningsgrupper for at sikre, at de kunne klare sig og ikke mistede deres husdyr og aktiver. Da vi evaluerede nødhjælpen, kunne vi se, at disse grupper var meget mere tilfredse med den forebyggende respons, som 37 pct. syntes havde været meget rettidig, sammenlignet med kun en pct. af dem, der modtog mere klassisk reaktiv nødhjælp.

Ved at skalere systemer som disse til at forudsige fordrivelse forårsaget af konflikt, klimaforandringer, tørke, oversvømmelser mv. til at dække flere lande, kan man ikke alene begrænse de negative konsekvenser af humanitære kriser men også sikre langsigtet økonomisk og socialt udbytte. Derfor bør man arbejde hen imod en bredere brug af AI og data i den humanitære sektor for at sikre, at det fulde potentiale bliver udnyttet. Men det er ikke kun til brug for den humanitære sektor – også udviklingssektoren kan have stor gavn af disse værktøjer. Hvis disse værktøjer til forudsigelse for alvor skal hjælpe, kræver det, at donorer, inkl. Danmark, er villige til at arbejde mere forebyggende, så der ikke kun sættes ind med humanitær bistand, når konflikten er indtruffet og fordrivelsen er en realitet. Det vil også være fornuftigt at gøre set fra et økonomisk synspunkt – forebyggelse er langt billigere end at agere, når skaden er sket.

En anden opfordring er, at også bruge disse værktøjer i forbindelse med Danmarks kommende medlemskab af FN's Sikkerhedsråd. Værktøjerne kan give et supplerende analysegrundlag, som kan bibringe en bedre forståelse af årsager til konflikt, skabe opmærksomhed på ulmende konflikter og pege på stabilitetsforbyggende indsatser.

Fremadrettet er der behov for en mere modig og risikovillig dansk udviklingsbistand, der allokerer flere og bedre midler til innovative programmer og partnerskaber, prioriterer fortsat og øget engagement i skrøbelige kontekster, fokuserer mere på fredsopbygning og konfliktløsning for ikke at generere ny fordrivelse eller fastholde folk i fordrivelse i årtier og tabe hele generationer, og indtænker samspillet mellem klimaforandringer, konflikt og fordrivelse i langt højere grad.

Noter

- i. Strategisk ramme, Danmarks Partnerskab med Kenya, 2021-2025, UM landepolitikpapir for Uganda, 2018-2022, UM
- ii. What can we learn from Africa's approach to forced displacement? World Bank, 2016
- iii. UNHCR: Forced displacement continues to grow as conflicts escalate | UNHCR
- iv. Forced displacement, Refugees, asylum-seekers, and internally displaced persons (IDPs), Forced displacement - European Commission (europa.eu)
- v. WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf (weforum.org)
- vi. Climate Challenges in Fragile and Conflict-Affected States, IMF, 2023
- vii. MMC er DRC's uafhængige forskningsenhed. https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2022/12/254_Climate-Change_Key-Messages.pdf
- viii. World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies (world-bank.org)
- ix. IDMC's Global Report on Internal Displacement (GRID), 2023 & 2022
- x. Promoting Equitable Partnerships with Local Responders in Humanitarian Settings DG ECHO guidance note March 2023
- xi. Global Humanitarian Overview 2024, OCHA
- xii. Global Humanitarian Overview 2023, December Update (Snapshot as of 31 December 2023) - World | ReliefWeb
- xiii. Official development assistance (ODA) - OECD
- xiv. Investing for Impact: The Global Impact Investing Market 2020, IFC, August 2021
- xv. Foresight | DRC Danish Refugee Council