

TEMANUMMER

Danmarks udviklingssamarbejde: muligheder i en udfordret verden

INDHOLD

- 2** Redaktionelt forord
Adam Moe Fejerskov & Finn Tarp
- 9** Hjælper vi? Den danske hjælp til udviklingslandene: Hvorfor? Hvor meget? Hvordan?
Johnny Flentø, John Rand & Finn Tarp
- 19** Udviklingsbistanden – set fra Paris
Carsten Staur
- 26** Afrikanske perspektiver på det fremtidige udviklingssamarbejde
Anne Mette Kjær
- 37** Aid and Governance
Rachel M. Gisselquist
- 43** Er dansk udviklingsbistand stadig relevant?
Lars Engberg-Pedersen
- 49** Hvilken fremtid skal Danmarks udviklingssamarbejde have?
Adam Moe Fejerskov & Ole Winckler Andersen
- 56** Fremtidens udviklingsbistand: Bekæmpelse af fordrivelse, klimaforandringer og konflikter
Charlotte Slente
- 65** Vi er i et afgørende årti for lederskab og handling
Connie Hedegaard & Jarl Krausing
- 72** Bedre brug af de globale biologiske ressourcer kan give stor effekt – en overset mulighed for reduktion af CO₂, øget sundhed, mindsket biodiversitets tab, lokal jobskabelse og forbedrede levevilkår i Afrika og andre lav- og mellemindkomstlande
Lene Lange

Redaktionelt forord

Danmarks udviklingsamarbejde: muligheder i en udfordret verden

Redaktionelt forord

Verden er i markant forandring; ustabil og farefuld, men også på vej nye steder, der åbner mulighed for fremskridt. Der foregår i disse år en række markante skred med skift i politiske og økonomiske magtbalancer, militære alliancer og sociale levevilkår for mange hundreder millioner mennesker. Efter covid-19-pandemien har krig i Europa og Mellemøsten skærpet de mange risikable real- og geopolitiske strømninger, der har været under opbygning de seneste årtier. Den ulige og utilstrækkelige håndtering af globale, regionale og nationale kriser og konflikter betyder, at internationale udfordringer og dilemmaer i stigende grad behandles gennem den prisme, der ofte henvises til som Det Globale Syd mod Vesten. Det gælder, når der skal forhandles ny pandemitraktat i WHO i Genève, når konklusionerne til FN's Kvindetopmøde (CSW) skal landes i New York, når COP29 skal blive en succes i Baku, og når G21-landene skal finde fælles fodslag om en aftale i Rio de Janeiro. Det samme gælder, når Danmarks udviklingsamarbejde og -bistand er på dagsordenen.

Alle dele af verden, fra det enkelte individ og langt ind i regeringskontorerne, står over for en mangfoldighed af komplekse kriser – fra fattigdom og ulighed, til klimaforandringer, usikkerhed og voldsomt eskalerende humanitære udfordringer. Men de opleves uhyre forskelligt.¹ For verdens fattige er hver dag en *bestandig krise* med at skaffe mad, arbejde og sikkerhed – for at overleve og sikre deres børns fremtid. Hertil kommer de *uventede kriser* som krige, naturkatastrofer og pandemier i voksende skala, der kræver omgående handling. Og endelig er der de mangeartede *fremtidige kriser*, blandt hvilke en stor del er forudsigelige. De kan modvirkes og undgås, men kun hvis der gribes ind i tide fra det globale samfund. Disse forskellige typer af kriser kan ikke afgrænses, hverken i geografi eller tid, i takt med at de påvirker os alle, tager langvarig form og ændrer verden, såvel for os som for vores efterkommere. Det giver et kritisk perspektiv, at opnåelsen af FN's Verdensmål er under voldsomt pres: Fremskridt på mere end halvdelen af Verdensmålene er utilstrækkelige, og på en tredjedel går det tilbage, inklusive for vigtige mål om fattigdom, sult og klima.

Krige som dem i Ukraine og Gaza betyder ikke blot død og ødelæggelse, hvor de finder sted. Konsekvenserne mærkes langt væk, når fødevarerpriserne stiger i verdens fattigste lande, og afrikanske ledere løfter pegefingre mod de vestlige lande for dobbeltmoral i fortolkningen af, hvem der skal efterleve en regelbaseret verdensorden, og hvem der ikke skal. I den forbindelse udgør Sydafrikas anklager mod Israel ved Den Internationale Dom-



**ADAM MOE
FEJERSKOV**

Dansk Institut for
Internationale Studier (DIIS)
admo@diis.dk



FINN TARP

Københavns Universitet
Finn.Tarp@econ.ku.dk

stol om folkedrab i Gaza et eksplicit opgør med europæiske holdninger om relativt ansvar. Samtidig er der i Det Globale Syd en voksende politisk bevidsthed om behovet for at gøre op med århundreders skæve internationale magtstrukturer. I bund og grund minder det meget om drivkræfterne bag dannelsen af gruppen af G77-lande i 1964 og etableringen af BRIC lige efter årtusindeskiftet.² Som konsekvens ser verden igen skarpt forøgede krav om medindflydelse i det internationale politiske, økonomiske og finansielle system. Sagt med andre ord: en ny verdensorden, hvor utilfredsheden ikke blot skyldes manglende indflydelse, men også åbenbare økonomiske og finansielle ubalancer og en historie fuld af manglende opfyldelse af givne internationale løfter (herunder tilsagn om bistand og mere lige adgang til de internationale kapitalmarkeder). Og samtidig er det blevet åbenbart, at der må handles i lyset af klimaforandringerne, som efter mange årtiers rovdrift på verdens naturkapital presser sig på som en forudsigelig krise, der truer selve menneskehedens eksistens.

I denne globale kontekst gennemgår Danmarks udviklingssamarbejde et væld af forandringer, der går i forskellige retninger. Mange danske ambassader og bistandsprogrammer er blevet lukket de sidste 20 år samtidig med et stigende dansk engagement nordpå i Afrika. Parallelt hermed er der pågået en (gen) centralisering af udviklingsbistanden, der nu i højere grad styres fra København og Asiatisk Plads efter mange års arbejde for større decentralisering før årtusindeskiftet. Fra politisk side er der på det allerseneste igangsat en styrkelse af Udenrigstjenesten efter en lang periode med faste nedskæringer, ligesom selve grundformen for det diplomatiske engagement er under gentænkning omkring mere ligeværdige partnerskaber og en dybere og mere tydelig tilstedeværelse på det afrikanske kontinent.

Selvom Danmarks udviklingsbistand for indeværende ser ud til at være politisk fastfrosset på 0,7 procent af BNI, efter nedskæringen fra 1,0 procent i 2015, vil bistanden i absolutte tal i 2024 nå et historisk højt niveau på omkring 23 mia. kroner grundet den danske økonomis vækst. Det store spørgsmål er så, hvordan disse midler fordeles og anvendes efter de meget store ændringer, der har fundet sted de sidste 15 år, hvor der har været store fald i bistanden til det sydlige og østlige Afrika og kraftige stigninger i både flygtningeudgifter og støt voksende administrationsudgifter. En iøjnefaldende tendens er spørgsmålet om mulighederne for at lokke private og institutionelle investorer med til bordet – til at støtte store finansieringsmekanismer, der kan investere i jobs, klimainitiativer og ikke mindst grøn energi. Investeringsfonden for Udviklingslande eller IFU ser ud til at komme til at stå centralt i denne dagsorden med de aktuelle meldinger om en fremtrædende udvikling i de kommende år for derved at blive et centralt instrument i den danske redskabskasse. Der synes at være store forventninger hertil fra politisk side. Samtidig kan det unægtelig give anledning til overvejelser om både synergi og det modsatte i forholdet til Udenrigsministeriet og den overordnede dagsorden for fattigdomsbekæmpelse, der forbliver helt central i lov om internationalt udviklingsarbejde.

Både ny plan for Danmarks engagement med Afrika – der skal dække bredt på tværs af sikkerhed, handel, udenrigspolitik og udviklingssamarbejde – og en kommende udviklingsstrategi skal forberedes i 2024. For Danmark og Europa fremstår de afrikanske lande i stigende grad ikke bare som repræsentanter for et 'modtagerkontinent', hvor der skal støttes, men som mulige geopolitiske partnere. Det har Kina, Rusland, Indien og andre som nævnt vidst og ageret i forhold til igennem længere tid med etableringen af nye alliancer, aftaler om adgang til naturressourcer og for nogens vedkommende også i en underminering af vestlige værdier. Antallet af lande i Afrika alene giver potentielt mulighed for koalitioner i internationale fora, hvor 'et land, en stemme' er gældende. Kontinentet huser også ressourcer, der er helt afgørende for den grønne omstilling,³ og der øjnes muligheder for fremtidig handel med en befolkning, der vokser massivt.

Afrika er samtidig hjem for olie- og gasreserver, der indebærer både muligheder og risici i forhold til økonomisk udvikling og fattigdomsbekæmpelse. Brugen af disse reserver udgør et tydeligt dilemma set i lyset af den grønne dagsorden – for mens Vesten (i hvert fald i teorien) ønsker et skift væk fra disse energikilder, så repræsenterer de mulighed for vækst for mange afrikanske lande, hvis bidrag til globale udledninger i forvejen er minimal. Samtidig synes det at være i de afrikanske landes og befolkningers egen langsigtede interesse at omfavne bæredygtige energikilder for ikke at blive koblet af fremtidens teknologifremskridt. Men – og det er et meget stort men – en helt afgørende forudsætning for økonomisk transformation og fremskridt er, at der kommer anden udviklingsfinansiering på bordet. Og her er ikke blot tale om massiv finansiel international støtte og mobilisering af indenlandske offentlige indtægter, men også om teknologi- og institutionssamarbejde på alle niveauer i hidtil uset omfang. Her halter det fundamentalt, og mens en række andre magter forstår at pleje deres relationer til Afrika, står EU fortsat mindre stærkt. Virkeligheden er, at engagementet skal både gentænkes og mangedobles i intensitet, når det tages i betragtning, hvor få steder Danmark og resten af Vesten har reel blød magt tilbage.

Danmark vil i stigende grad gerne EU inden for udviklingssamarbejdet og de diplomatiske fremstød, men det er ikke altid nemt at skulle enes eller blive sat i bås med (andre) gamle kolonimagter og store protektionistiske lande. Resten af verdens forhold til EU har ændret sig de senere år, og ikke til det bedre. Danmark har stadig en vis selvstændig troværdighed efter årtiers solide indsats på at fremme udvikling og samarbejde, men denne "kapital" er under oplagt pres. Og lige så lang tid det tager at opbygge tillid i internationale relationer, lige så hurtigt kan den smuldre, hvis ikke presserende spørgsmål håndteres på en hensigtsmæssig måde.

Det gælder også indenrigspolitiske forhold i en tid, hvor økonomiske, politiske og sociale forhold hænger sammen på tværs af grænser, og hjemligt hykleri nemt skaber overskrifter ude i verden. Samtidig med at geopolitikken fylder meget herhjemme, så er fokus for langt de fleste afrikanske ledere stadig at opnå fremskridt i deres samfund gennem økonomisk vækst og social

udvikling. Ikke alle ledere navigerer lige klogt, men meget er trods alt sket i den økonomiske politik, parallelt med, at danske institutionelle partnerskaber med udviklingslandes regeringer har været på retræte. Hertil kommer at den økonomiske styring i stigende grad vanskeliggøres af en gældskrise, der kræver enorme summer til gældspleje og skubber finansiering af de sociale sektorer i bunden af den realpolitiske prioritetsliste for mange af specielt de fattigste lande.

Dette temanummer i Samfundsøkonomen stiller skarpt på disse forandringer, tendenser og dilemmaer. Det gælder ikke mindst, hvilken fremtid vi ser ind i for det danske udviklings samarbejde i en samtid, hvor der i stilles spørgsmål til, om udviklingsbistanden i virkeligheden skal fundamentalt genstartes, hvis den skal levere resultater, der på fair vis afspejler Det Globale Syds interesser og prioriteter.⁴ Vi har bedt en forskellighed af markante stemmer – fra forskere til praktikere og diplomater – forholde sig til, hvordan Danmark skaber et tidssvarende og effektivt udviklingssamarbejde i de kommende år. I en kombination af indsigtfuld analyse og anbefalinger, forholder de siger her til spørgsmål som: Hvordan står det til med bistanden og dansk gavmildhed?⁵ Hvordan opnår Danmark indflydelse i en verden i flux, og hvordan stiller det vores partnere rundt om i Afrika og andre steder og deres ønsker og interesser? Hvordan får vi bedst genoprettet tilliden og bygget nye konstruktive, fremadrettede partnerskaber? Hvordan skal Danmark fokusere sit engagement i fremtiden mellem lande i fuld fart frem, der kan give politisk indflydelse og mulighed for en diversitet af finansieringskilder, og de fattigere og skrøbelige lande, hvis fremtidsudsigter synes mørke, alt imens den globale fattigdom koncentrerer sig i Afrika? Er det nok bare at tale anderledes til, og med, sine partnere, eller hvilke konkrete forandringer skal der til, for at vi kan forholde os til vores egne privilegier og få en reel fornyelse af samarbejdet med resten af verden? Og hvordan ser fremtiden ud for de danske værdier og snævre egeninteresser, der har fyldt så meget over de senere årtier?

Johnny Flentø, John Rand og Finn Tarp går tilbage til Danidas første chef, Mogens Boserup, som i 1967 spurgte: Hjælper vi? Og fokuserer derefter på hvorfor, hvor meget og hvordan? De tre forfattere fremhæver på denne baggrund, at dansk udviklingsbistand har ændret sig fundamentalt gennem de seneste årtier. Det nye er ikke, at udviklingsbistanden er påvirket af sikkerhedspolitikken. Det nye er de sikkerhedspolitiske udfordringer, og især hvor tæt udviklingsbistanden indlejres i de sikkerhedspolitiske bestræbelser. Andre udviklingslinjer og tendenser afkodes, herunder at bistanden ikke afspejler den geografiske dynamik i fattigdommen. Det konkluderes, at det ikke står så godt til med gavmildheden og partnerskaberne i disse år, og der lægges op til nytænkning og nye prioriteringer.

Carsten Staur leverer i sit bidrag et blik udefra, nærmere bestemt fra Paris, hvor han bestrider topposten som formand for OECD's vigtige Development Assistance Committee (DAC). Han beretter indsigtfuldt om en international udviklingsbistand, der aldrig har været højere i absolutte tal, men leverer samti-

dig en advarsel om, at den andel af bistanden, der går til verdens fattigste lande, er svundet ind og nu befinder sig på sit laveste siden 1972. Udfordringerne står i kø, skriver han, og der er behov for en mere realistisk og kontekstuel tilgang til bistandssamarbejdet – der skal groft sagt investeres mere i internationale indsats, end vi havde planlagt. **Anne-Mette Kjær** stiller skarpt på afrikanske perspektiver på Danmarks fremtidige udviklingssamarbejde gennem et andet udefra og ind-blik. Hun beretter om den generelle utilfredshed, der er med udviklingsbistandens form blandt mange afrikanere, hun møder, og ikke mindst en bekymring om, hvad der sker, når den gives til regeringer, som ikke gives megen tillid. Fokuserer vi på almindelige afrikaneres interesser, synes nøglen i dette perspektiv at være en stabil, forudsigelig tilstedeværelse, der går balancen mellem politisk dialog om regeringsførelse og fred, og samtidig har befolkningerne som den klare modtager af bistanden.

Rachel Gisselquist tager fat på dagsordenen om god regeringsførelse, der har stået centralt i bistandsdebatten siden midten af 1990'erne, og fremhæver de nordiske landes klare profil med afsæt i egne stærke demokratiske institutioner. Den underliggende litteratur er af både kompliceret økonomisk og bredere politisk-økonomisk karakter, men to anbefalinger for fremtiden kan alligevel trækkes frem. Først behovet for, at der forventningsafstemmes i forhold til, hvad det er realistisk, at bistanden kan opnå i praksis. For det andet, at der opbygges en dybere forståelse for, hvor og hvornår bistanden har haft henholdsvis positive og negative effekter. Gisselquist påpeger, at de nordiske donorlande har haft en lang og anerkendelsesværdig tradition for langsigtede lande-partnerskaber. Bevares dette fokus, kan der fremover sættes på sektorer, hvor der på bistandsmodtagersiden findes stærke udviklingsfremmende koalitioner på nationalt niveau.

Lars Engberg-Pedersen stiller det presserende spørgsmål, om dansk udviklingsbistand stadig er relevant 60 års efter dets start. Efter en analyse af de syv største udfordringer, Danmarks udviklingssamarbejde står over for i dag, finder han det svært at levere et fuldtønt forsvar for dens fortsatte eksistens. Uanset om man lægger vægt på at være solidarisk med fattige lande eller gerne vil forebygge globale kriser, kommer udviklingsbistanden til kort, skriver han. En radikal omfortolkning starter med det politiske niveau og kræver, at der afsættes midler til at forebygge globale kriser på samme niveau som midler reserveret til det danske forsvar i disse år. Samtidig er der behov for at opfinde nye samarbejdsformer, der tager udgangspunkt i langsigtede resultater snarere end kortsigtet politisk opportunisme. **Adam Moe Fejerskov og Ole Winckler** fokuserer ligeledes på behovet for forandring i Danmarks udviklingssamarbejde. Det fremherskende perspektiv på udviklingsbistanden udfordres kun alt for sjældent, argumenterer de, og på den måde lægger samtaler om udviklingssamarbejdets fremtid sig oftest i et spor af kontinuitet og gradvis, snarere end radikal, forandring. De diskuterer syv alternative scenarier for Danmarks fremtidige udviklingssamarbejde og argumenterer for, at kun ved at udfordre rammerne for vores opfattelser af, hvad der er realistisk eller realpolitisk, og hvad der ikke er, kan vi tænke tilstrækkeligt frit og inspirerende.

Charlotte Slente leverer et bredt favnende bidrag fra Danmarks største humanitære aktør og understreger behovet for at se en mere modig og risikovillig dansk udviklingsbistand, der allokerer flere og bedre midler til innovative programmer og partnerskaber, og prioriterer fortsat og øget engagement i skrøbelige kontekster. De voldsomme humanitære behov understreger i dette perspektiv behovet for forebyggelse og fredsopbygning for ikke at generere ny fordrivelse eller fastholde folk i fordrivelse i årtier og tabe hele generationer. Der argumenteres desuden for et mere ligeværdigt samarbejde med Afrika, for at sammentænke humanitær bistand med udviklingsbistand, og at Danmark tager højde for samspillet mellem klimaforandringer, konflikt og fordrivelse.

Connie Hedegaard og Jarl Krausing beskriver, hvordan vi i dag må erkende, at den globale samfundsøkonomi og bæredygtige udviklingsmodel, vi troede skulle føre hele verden til fremskridt, var bygget på en falsk præmis om vækst og udvikling, der ikke tog højde for nedbrydningen af vores klima og naturkapital. En præmis, vi (og specielt de fattigste) nu betaler prisen for. Den eneste vej frem, skriver de, er, at klimaindsatser og udviklingssamarbejde integreres i en fælles værktøjskasse som middel til at levere de globale goder, som vi ikke bare er forpligtet på, men som i lyset af geopolitikken mere end nogensinde kan tjene et bredere sæt af danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser. **Lene Lange** tager endelig fat på et konkret løsningsforslag og argumenterer for, hvordan bedre brug af de globale biologiske ressourcer giver mulighed for reduktion af CO₂, øget sundhed, mindsket biodiversitets tab, lokal jobskabelse og forbedrede levevilkår. Skal det lykkes, må vi sætte bioressourcer på den globale dagsorden, argumenterer hun. Det er nødvendigt, hvis vi skal undgå at ende i en situation, hvor en del af verden står overfor sultkatastrofer, samtidig med at agroindustrielle sidestrømme i andre dele af verden rådner. Det er materiale, der kunne have været brugt som basis for produktion af mere mad, sundhed og sundt foder, der er helt afgørende for, at fattigdom og sult bekæmpes effektivt.

Noter

1. Se WIDER Development Conference 'Responding to crises' concept note (unu.edu) for en 2016 konceptnote.
2. BRIC står for Brasilien, Rusland, Indien og Kina (dvs. China). Sydafrika kom til et år efter, og BRICS har markeret sig som geopolitisk rival til de rige G7-lande, dvs. Frankrig, Tyskland, Italien, Japan, Storbritannien, USA og Canada. Senest har lande som Saudi Arabien, Egypten, Etiopien og De Forenede Arabiske Emirater sluttet sig til.
3. Langt størstedelen af verdens kobolt, der er central i batteriproduktion til elektriske biler, produceres fx i Den Demokratiske Republik Congo.
4. Det understreges, at der med Det Globale Syd henvises til en sammensat og meget forskellig gruppe lande, der ikke i alle tilfælde har sammenfaldende interesser og prioriteter. Vi tænker her på modsætningen mellem "rige" og "fattige" lande.
5. Den nyligt afholdte Danmark Indsamling gav som resultat lige godt 100 millioner kroner. Det er mange penge, men udgør samtidig kun 1,2 procent af det tab, som er en konsekvens af nedskæringen af bistanden fra 1 til 0,7 procent af BNI. Begrebet Lille Land, Stort Hjerte kan således anskues fra flere vinkler.

Hjælper vi? Den danske hjælp til udviklingslandene: Hvorfor? Hvor meget? Hvordan?

Temanummer: Danmarks udviklingssamarbejde: muligheder i en udfordret verden

Danidas første chef, Mogens Boserup, spurgte i 1967, Hjælper vi? Og fokuserede i bogen af samme navn på hvorfor, hvor meget og hvordan? Vi fremhæver på denne baggrund, at dansk udviklingsbistand har ændret sig fundamentalt gennem de seneste årtier. Det nye er ikke, at udviklingsbistanden er påvirket af sikkerhedspolitikken. Det nye er de sikkerhedspolitiske udfordringer, og især hvor tæt udviklingsbistanden indlejres i de sikkerhedspolitiske bestræbelser. Andre udviklingslinjer og tendenser afkodes, herunder at bistanden ikke afspejler den geografiske dynamik i fattigdommen. Vi konkluderer, at det ikke står så godt til med gavmildheden og partnerskaberne i disse år, og der lægges op til nytænkning og nye prioriteringer.

Indledning

I 1967, fem år efter vedtagelsen af den statslige danske udviklingsbistand, stillede Danidas første chef, Mogens Boserup, disse spørgsmål i bogen af samme navn (Boserup, 1967). Det kom der et indsigtfuldt lille værk ud af, hvor forfatteren også behandler, hvordan det egentlig forholder sig med gavmildheden.

Det er nu godt 60 år siden, ”nyforordningen” for dansk udviklingsbistand trådte i kraft, og det er i de senere år blevet argumenteret, at dansk udviklingsbistand bør afskaffes, at alt andet er uærligt (Engberg, 2022). Ét er sikkert: Det er på sin plads at stille de samme grundlæggende spørgsmål, som Boserup gjorde i 1967. Hvad er det egentlig, regering og Folketing forsøger med udviklingsbistanden, hvordan går det med gavmildheden, hvor bevæger bistandskronerne sig hen og på hvilken måde?

Overordnet er der meget vide rammer for, hvad der må rapporteres som officiel statslig udviklingsbistand (ODA) til OECD-DAC. Hvis aktiviteten har udvikling som formål og støtter et land, hvor nationalindkomsten er mindre end knap 100.000 kr. om året per indbygger, så kan udgifterne som hovedregel afregnes som ODA i de officielle opgørelser. De mere præcise kriterier bliver løbende vurderet og kan ændres, hvis donorlandene er enige herom. Der er således få snærende bånd i form af internationale aftaler eller konventioner, der siger ret meget om, hvad Danmarks bistand skal opfylde eller bestå af. Det afgør regering og Folketing i meget høj grad selv, og i mange år efter starten i 1960'erne satte Danmark barren højt, både kvantitativt og kvalitativt, i form af gavmildhed over for verdens allerfattigste.



JOHNNY FLENTØ
Udenrigsministeriet
johfle@um.dk



JOHN RAND
Københavns Universitet
john.rand@econ.ku.dk



FINN TARP
Københavns Universitet¹
Finn.Tarp@econ.ku.dk

Dansk udviklingsbistand har imidlertid ændret sig fundamentalt gennem de seneste årtier. Det udtrykkes ofte på den måde, at udviklingsbistanden er blevet en integreret del af dansk udenrigspolitik. Det betyder, at bistanden i mere markant grad end tidligere er underlagt danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn, mens udviklingsbistandens selvstændige og altruistiske formål er trådt i baggrunden.² At udviklingsbistanden på strategisk niveau understøtter giverlandenes sikkerhedspolitik, er der ikke noget nyt i. Selve konceptet blev udviklet under den kolde krig og med den amerikanske Marshall-hjælp til Europa, der havde samme formål, som forbillede.

Så det nye er ikke, at udviklingsbistanden er påvirket af sikkerhedspolitikken. Det nye er Danmarks og de øvrige vestlige landes sikkerhedspolitiske udfordringer, og især hvor tæt udviklingsbistanden indlejres i de sikkerhedspolitiske bestræbelser. Terror og radikalisering, migration og klimaforandringer er vor tids trusler, senest i kombination med en genopblussen af konflikterne mellem NATO og Rusland – denne gang i Ukraine, og ikke som tidligere primært i form af stedfortræderkrige og -konflikter i Afrika og Asien. Samtidig er dansk udviklingsbistand gået fra at understøtte sikkerhedspolitikken på strategisk niveau, gennem langsigtet alliancebyggeri med fattige lande, til at være mere direkte knyttet til sikkerhedsbestræbelserne på taktisk og næsten operationelt niveau. Konceptet kaldes til tider civil-militær samtænkning.

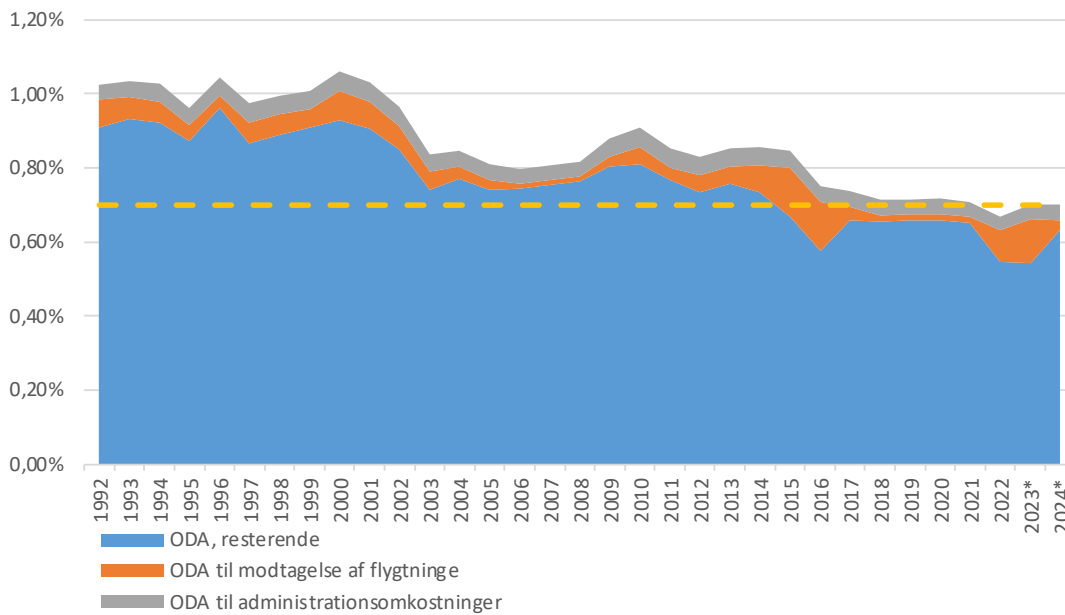
Men hvad betyder denne ændring af Danmarks udviklingsbistand for, hvem vi hjælper, og hvordan vi gør det? Hvordan hænger det sammen med den ofte gentagne og fortsat meget udbredte politiske fortælling om, hvad vores bistand skal udrette: at det helt grundlæggende drejer sig om at bekæmpe fattigdom, og at Afrika er vores fokus? Vi diskuterer i det følgende en række tendenser i udviklingsbistanden, peger på igangværende forandringer, ser på, hvilke der formentlig vil blive forstærket fremover, og giver et bud på, hvad det betyder for verdens fattigste.

Hvor megen bistand giver Danmark?

I 2015 besluttede regering og folketing at reducere udviklingsbistanden fra ca. 1 pct. til 0,7 pct. af vores bruttonationalindkomst (BNI), illustreret i Figur 1. Der kom et umiddelbart og mærkbart fald i bistandens absolutte størrelse, som så i mellemtiden er vokset til omkring 20 mia kr som konsekvens af den danske økonomis vækst. I gavmildhedens perspektiv skal det dog samtidig understreges, at den danske bistand i dag ville have været ca. 8,5 mia større om året, hvis Danmark havde fastholdt målsætningen om 1 pct.

Hertil kommer som noget afgørende, at bistanden i stigende grad finansierer udgifter i Danmark, der tidligere blev afholdt fra andre konti på finansloven. Udgifterne til flygtninge viser f.eks. store udsving over de seneste 20 år (se appendiks Figur A), men en markant udvikling, og administrationsomkostningerne tager deres del. I 2022 udgjorde disse to poster 18,2 pct. af bistanden (svarende til over 3,7 mia kr), og i 2023 blev der i finansloven afsat 22,5 pct. (4,4 mia

Figur 1: Udvikling i dansk ODA som andel af BNI (%)



Kilde: OECD.stat

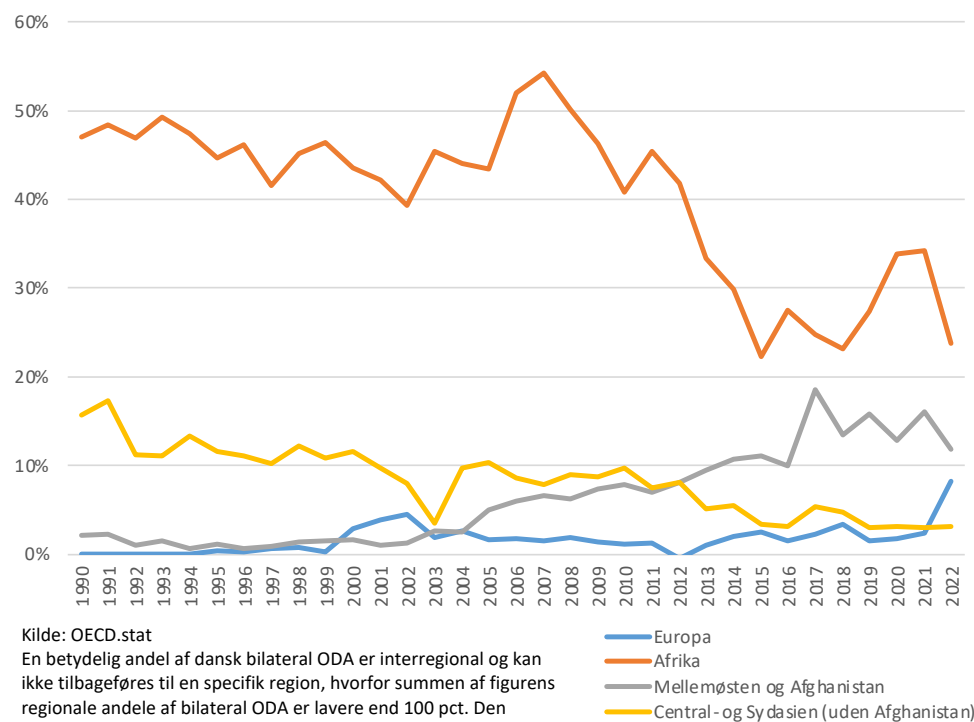
*Bemærk, at realiserede tal for 2023 og 2024 er endnu ikke udgivet af OECD. Værdierne fra 2023 og 2024 er baseret på afsatte midler i finanslov 2023 og forslag til finanslov 2024, og er ikke et udtryk for realiserede værdier.

kr) hertil. Hvis man opgjorde Danmarks udviklingsbistand, som dengang Boserup skrev sin bog, ville Danmarks gavmildhed blive beskrevet som faldende.

Hvor i verden hjælper Danmark?

Den globale fattigdom er koncentreret i Afrika syd for Sahara (SSA).³ To tredjedele af verdens fattige lever allerede i dag i SSA, og denne andel er stigende. I absolutte tal viser Verdensbankens prognoser, at ca. 450 millioner mennesker vil leve under fattigdomsgrænsen i SSA i 2030. Det svarer til mellem 75-80 pct. af verdens fattige, som i 2030 vil udgøre mellem 7 og 10 pct. af den globale befolkning. Et andet perspektiv er, at 75 pct. af de fattige i SSA bor i kun 12 lande (Flentø, 2021).

Dette betyder, at FN's Verdensmål om "leaving no-one behind" (SDG1) er ude af syne, hvis fattigdommen i SSA ikke reduceres. På denne baggrund kunne man måske forvente, at disse omstændigheder ville være en ledetråd for dansk bilateral bistand, men sådan er det ikke. I de seneste to årtier er den landefordelte bilaterale bistand til SSA faldet markant sammenlignet med andre regioner. Mindre end 1/4 af den bilaterale danske bistand (der i gennemsnit over de sidste 5 år har udgjort ca 2/3 af den samlede danske bistand) gik ved seneste DAC/OECD opgørelse til SAA (illustreret i Figur 2), og det absolutte beløb (i faste priser) er nu på iøjnefaldende vis helt nede på niveauet fra starten af 1990'erne. Hertil kommer at "tunge" fattigdomslande som DRC og Madagascar ikke er danske prioritetslande, og det samme gælder nu for et mangeårigt partnerland som Mozambique samt Tanzania, der er kraftigt nedprioriteret ift tidligere.



Figur 2: Udvikling i andelen af dansk bilateral bistand til regioner (% af samlet bilateral bistand)

Det traditionelt høje bistandsvolumen i det sydlige og østlige Afrika var ikke kun forårsaget af fattigdomshensyn. Det understøttede også et af de vigtigste udenrigspolitiske projekter for mange europæiske lande, nemlig kampen imod apartheid. Dette projekt nød stor støtte i de europæiske befolkninger hen over det politiske spektrum og havde et klart menneskerettighedsaspekt i forhold til selve Sydafrika og et mere økonomisk/udviklingsmæssigt sigte i de oprindelige SADCC-lande.⁴ Danmark valgte i denne sammenhæng som en klar undtagelse at yde omfattende bistand til et land i langvarig væbnet konflikt, nemlig Mozambique.

Kampen imod apartheid er fortid for de europæiske lande, hvis vigtigste projekt i forhold til Afrika nu er egen sikkerhed inklusive migration. Derfor er bistanden (også Danmarks) trukket nordpå, og udviklingsbistand til lande i væbnet konflikt er ikke længere en undtagelse. Danmark har valgt at udfase samarbejdet med en række lande, der havde relativt demokratiske forhold og legitime regeringer i det sydlige Afrika (Malawi, Zambia, Mozambique), og samtidig fortsætter samarbejdet med fire lande i det nordlige Afrika, som ledes af regeringer, der aldrig er valgt (tre kupregeringer i Sahel og en vestlig støttet i Somalia) samt regimet i et borgerkrigshærgede Etiopien.⁵

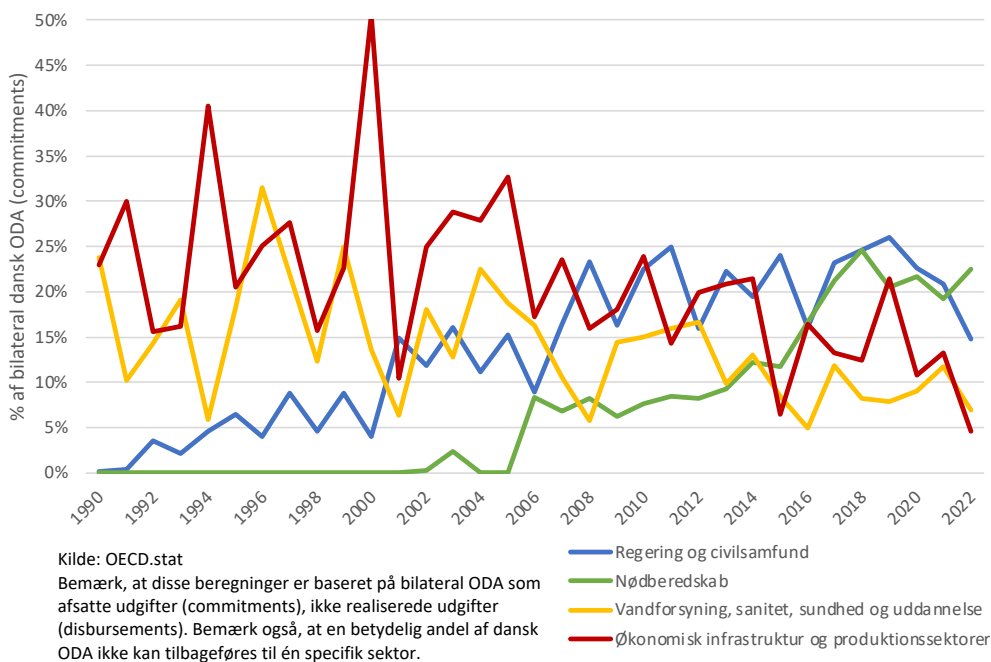
I de senere år er den bilaterale bistand i markant stigende grad rykket til lande uden for SSA. Det drejer sig ikke mindst om Afghanistan, men også om Mellempøsten og Nordafrika. Traditionelt har de største danske modtagerlande

inkluderet Tanzania på førstepladsen efterfulgt af lavindkomstlande i Afrika og Sydasiens som Uganda, Mozambique, Indien og Bangladesh.⁶ Disse lande er imidlertid aldrig på noget tidspunkt kommet i nærheden af Ukraine, som i 2022 blev langt den største modtager af dansk udviklingsbistand. Faktisk modtog Ukraine omkring dobbelt så megen dansk bistand, som noget andet land nogensinde har gjort om året, svarende til det, de tre største afrikanske modtagere af dansk bistand traditionelt har gjort – tilsammen.

Bemærk desuden, at ovennævnte ikke tager højde for udgifter til ukrainske flygtninge i Danmark. Hvis disse medregnes, tegner Ukraine (et mellem-indkomstland med 3-4 gange større indkomst og en helt anden fattigdomsprofil end de fattige afrikanske lande) sig for op mod 15 pct. af Danmarks samlede bistand i de sidste par år. Der er grund til at antage, at tendensen med meget betydelige bistandsoverførsler til Ukraine og ukrainske flygtninge vil bide sig fast i de kommende år. Foreløbigt er der ikke udsigt til, at krigen mellem Rusland og Ukraine slutter, og selv efter en form for fred eller våbenhvile vil genopbygningen i Ukraine koste betragteligt på udviklingsbistandskontoen. Spørgsmålet er, om Danmark vil lade det ske på bekostning af fattigere afrikanske lande.⁷

Sektorfordeling

Bistanden til de sektorer, som traditionelt har været forbundet med strukturel fattigdom som landbrug, sundhed, uddannelse, vandforsyning og makrofinansiel støtte, er blevet markant mindre i den bilaterale bistand, mens støtten til civilsamfundet og nødhjælp samt flygtningeudgifter i Danmark er vokset markant (se Figur 3).



Figur 3: Tendenser i sektorfordeling af bilateral dansk ODA

En anden sektor, som modtager stigende bistand, er ikke overraskende klimabistanden. Det er imidlertid et meget vidt begreb, og noget af det mest afgørende for, om klimabistand bliver fattigdomsorienteret, er, om aktiviteterne rettes mod at minimere klimaforandringerne eller imødegå de skader, de forårsager. Det er korrekt, når det ofte fremføres, at de fattige lider mest under klimaforandringerne. De har så uendelig lidt i forvejen at stå imod med sammenlignet med befolkningerne i de rige lande. Men det betyder ikke automatisk, at udviklingsbistanden skal fokusere på at finansiere ”mitigation”. Fokus bør også være på ”adaptation”, i al fald hvis de fattigste landes og befolkningers behov vægtes tungt.

De fattigste lande udleder meget lidt drivhusgasser og bidrager forsvindende lidt til den globale opvarmning ifølge de seneste opgørelser fra IPCC.⁸ De har således mest behov for hjælp til at imødegå de skader fra klimaforandringerne, der allerede er sket eller er uundgåelige grundet udledninger i høj- og mellemindkomstlandene. Derfor er den nyoprettede fond for tab og skader i de fattigste lande som følge af klimaforandringer i princippet relevant. Men hvis donorlandene – som Danmark – finansierer deres bidrag til fonden med penge fra de eksisterende bistandsbudgetter, så er der ikke vundet noget for verdens fattigste. Omvendt gælder, at hvis Danmark retter en betydelig del af den øvrige klimabistand imod mitigation i mellemindkomstlandene, hvor potentialet for at reducere udledningen af drivhusgasser og dansk eksport i den forbindelse er størst, så medvirker det ikke til at holde fokus på reduktion af fattigdommen.⁹

Hvordan hjælper Danmark?

Hvordan vi hjælper har meget at gøre med, hvem vi arbejder sammen med, og hvilke betingelser vi stiller for hjælpen. Det er i høj grad i måden, vi hjælper på, de største forandringer i dansk bistand er sket i de seneste år. I de første næsten 50 år var dansk udviklingsbistand forankret i samarbejde og partnerskaber med fattige lande, med hvem vi delte et vist værdifællesskab. Disse partnerskaber med fattige lande står stadig centralt i lov om internationalt udviklingssamarbejde (lovens § 1, stk. 3).

Vi citerer:¹⁰

VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitteligt: Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov:

Målsætning

§ 1. Målet for Danmarks udviklingssamarbejde er at bekæmpe fattigdom og fremme menneskerettigheder, demokrati, bæredygtig udvikling, fred og stabilitet i overensstemmelse med FN-pagten, Verdenserklæringen om Menneskerettighederne og FN's konventioner om menneskerettigheder.

Stk. 2. Dansk udviklingssamarbejde skal bidrage til at fremme Danmarks interesser i en mere fredelig, stabil og lige verden. Udviklingspolitikken er således

et centralt og integreret element i dansk udenrigspolitik, hvor det anerkendes, at udviklingslande ikke kun påvirkes af udviklingspolitiske tiltag, men også af tiltag på øvrige politikområder.

Stk. 3. Målsætningen som angivet i stk. 1 søges opfyldt gennem partnerskaber med udviklingslande og inden for rammerne af internationalt anerkendte principper og mål for udviklingssamarbejde samt principper for humanitær bistand.

Alligevel har de seneste 20 år budt på en meget markant nedgang i den del af bistanden, der udmøntes igennem de omtalte partnerskaber med udviklingslandes regeringer. Det er nu kun nogle få procent af Danmarks bistand, der udbetales til regeringer (offentlige institutioner) i udviklingslande. I stedet har Danmark i høj grad uddelegeret sit udviklingssamarbejde fra direkte samarbejde med ulandenes regeringer og institutioner til i udpræget grad at kanalisere bistanden gennem CSO'er og multilaterale organisationer. Der er i den forbindelse sket en kraftig fremvækst af såkaldte multi-bi-arrangementer med stærkt eller blødt øremærkede midler til især FN.¹¹

Denne fundamentale omlægning af måden, Danmark kanalisere bistanden på, er et stykke af vejen en logisk konsekvens af det ændrede landevalg. En del af forklaringen er den øgede andel af bistanden, der går til nødhjælp, men det gælder også mere generelt. Når der ydes bistand til lande i væbnet konflikt og lande, hvis regeringer eller regimer man ikke vil samarbejde med og ofte ønsker direkte at modarbejde, kanalisere bistanden gennem civilsamfundsorganisationer eller multilaterale organisationer. I et stigende antal lande, hvortil Danmark yder bistand, er der også sikkerhensyn, der betyder, at Udenrigsministeriet ikke selv kan føre tilsyn med aktiviteterne med udsendt personale.¹²

Det er nu en meget betydelig del af den danske bistand, der ydes til lande, hvor det officielle Danmark enten slet ikke er til stede eller opererer fra en ambassade i hovedstaden med meget begrænset bevægelsesfrihed. Mere grundlæggende og betydningsfuldt på længere sigt gives dansk bistand i stigende grad til to kategorier af lande, med hvis regeringer Danmark ikke er i reelt partnerskab og til tider end ikke i dialog, og hvis statsmagter ikke kan betegnes som legitime og ikke kontrollerer deres nationale territorie (Somalia, Syrien, Mali, Burkina, Niger). De langsigtede strategiske partnerskaber med venligtsindede fattige lande i Afrika om bekæmpelse af langsigtede strukturelle årsager til fattigdom er i dag meget begrænset.

Uddelegeringen er naturligvis populær blandt de CSO'er og internationale organisationer, som forvalter dansk udviklingsbistand og betales herfor. For Udenrigsministeriet, som alternativt selv skulle forvalte bistanden bl.a. gennem tilstedeværelse og udstationering af personale, er det ligeledes en finansielt fordelagtig udvikling. Det administrationsbidrag, Udenrigsministeriet modtager hvert år, er nu på 5,5 pct af den samlede bistand, svarende til godt 1 mia. kr, som ikke er afhængig af, hvordan bistanden kanaliseres.

Med flere led i den administrative kæde bliver der færre penge til de fattige, som bistanden skal nå, og det influerer på den dialog, Danmark kan have med de fattige afrikanske lande. En af de sværeste udfordringer i udviklingsbistand er, at samarbejdet kendetegnes af slør i tilbagemeldingerne fra målgruppen. Desuden er der ofte mange led involveret, og hvert led har gerne sin egen dagsorden. Jo flere led, der er i kæden, jo vanskeligere bliver det.

Ihukommende Boserups tanker om, hvorfor vi er gavmilde, er det værd at tænke på, hvad det betyder for Danmarks image og profil i Afrika, at vi ikke er til stede og har partnerskaber og dialog med ret mange af de mere fredelige og ligesindede lande på kontinentet. Danmark har lukket en del af sine ambassader og bistandsprogrammer i SSA gennem de seneste 20 år, og i dag anvendes i højere grad stedfortrædere, som ofte har særinteresser.

En anden tendens i dansk udviklingspolitik er stigende interesse for at finansiere mobilisering af privat kapital til udviklingsfinansiering, især i forbindelse med grøn omstilling. Det er sket som en naturlig konsekvens af de officielle udviklingsmidlers utilstrækkelighed i forhold til de eksisterende finansieringsbehov

Udfordringen her ligger primært i den valgte metode, som overvejende består af forskellige former for subsidiering af private investeringer, enten i form af tilskud til lavere rente eller garantifonde til at dække private investorers tab. Disse ordninger trækker i retning af de relativt bedre stillede lande, fordi de private investeringer gør det, og fordi det er her, der er størst potentiale for at reducere udledninger, der bidrager til global opvarmning. Der findes imidlertid ingen sikker metode til at vurdere, om den bærende forudsætning under disse ordninger holder. Det er endog meget vanskeligt at måle, om de private investeringer, der får støtte, reelt er additionelle. Det indebærer med andre ord risiko for, at udviklingsbistanden kommer til at støtte private investeringer i mellemindkomstlandene, som måske ville være blevet foretaget alligevel (eller ikke lever op til fornuftige rentabilitetskrav).

En sidste måde at udmønte udviklingssamarbejdet på, som er vokset og forventes at stige yderligere, er det såkaldte myndighedssamarbejde. I disse programmer får specialiserede danske myndigheder midler til samarbejde med deres søsterorganisationer i udviklingslande med henblik på kapacitetsopbygning. Det skal fremme bedre rammebetingelser for udvikling og fattigdomsreduktion med afsæt i deres respektive ansvarsområder. Et sådant pier-to-pier-samarbejde mellem myndigheder kan givetvis fungere, hvis der er tale om myndigheder med udfordringer, der ligner hinanden og primært er af teknisk art. Det vil overvejende være tilfældet med partnerorganisationer i mellem-indkomstlandene, hvilket den hidtidige udvikling i porteføljen af disse programmer bekræfter. En medvirkende årsag til et sådant valg af lande er ligeledes, at ordningen skal understøtte tre målsætninger nemlig: kapacitetsopbygning hos partneren, Danmarks klimadiplomati og dansk erhvervslivs medvirken. Indtil videre er det kun fem ud af 18 lande, hvor der

gennemføres myndighedssamarbejder, der ligger i SSA (Ghana, Etiopien, Kenya, Sydafrika og Nigeria). De øvrige programmer gennemføres i Nordafrika, Latinamerika og Asien, ikke mindst i Kina, som ligger på grænsen til at blive et højindkomstland.

Sammenfatning og vejen frem

Det står ikke så godt til med gavmildheden og partnerskaberne. I den forstand er Danmarks udviklingsbistand udfordret på flere punkter. For det første understøtter udviklingen i bistanden ikke den geografiske dynamik i fattigdommen. Hvor der er størst og mest grundlæggende strukturel fattigdom, nemlig i Afrika syd for Sahara, viger den danske bistand.

Udviklingsbistanden ydes i stigende grad til lande i væbnet konflikt, til tider på en sådan måde, at Danmark støtter den ene part i en konflikt, som Danmark undertiden også er en militær del af. I disse lande er betingelserne for, at udviklingsbestræbelserne bærer frugt, afhængige af helt andre faktorer end det egentlige udviklingssamarbejde. Afghanistan, hvor Danmark har brugt omkring 8 mia kr. på udviklingsbistand, er nok det klareste eksempel. Her har vi ydet en udviklingsbistand, som er overordentlig vanskelig at vurdere på sine egne udviklingsmæssige præmisser. Denne klare tendens, som startede i Afghanistan lige efter årtusindeskiftet og voksede i Irak og Syrien, træder meget klart frem i Ukraine, der er har meget højere indkomstniveau end de fattigste lande i Afrika, der traditionelt har været hovedmodtagere af dansk udviklingsbistand.

Når udviklingsbistanden bliver en så tæt integreret del af Danmarks sikkerhedspolitik, er det vanskeligere at svare på spørgsmålet, om vi hjælper – andre end os selv – på længere sigt. Og hvis der ikke kan svares overbevisende på det spørgsmål, kan det anbefales at være varsom med at kalde indsatsen for udviklingsbistand. Det bør samtidig give anledning til overvejelser om, hvilke konti på finansloven der anvendes til hvad, jf. lov om internationalt udviklingssamarbejde.

En anden klar tendens og erklæret målsætning i dansk udviklingsbistand er den høje prioritering af klimafinansiering, herunder stigende interesse for at finansiere mobilisering af privat kapital til grøn omstilling. Også her er det vanskeligt at svare på, hvordan det går med gavmildheden. Dels vil de private investeringer søge mod mellemindkomstlandene og ikke imod Afrika syd for Sahara, dels er graden af additionalitet usikker.

Med regeringens bebudede nye udviklingspolitiske strategi og Afrikaplan er der en helt unik mulighed for at overveje, hvordan vi som nation bedst samarbejder med verdens fattige, som helt overvejende og i stigende grad lever i Afrika syd for Sahara. Vi har forsøgt i denne artikel at indkredse nogle af de elementer, der efter vores vurdering bør indgå i en sådan nytænkning – både

for gavmildhedens og Danmarks egen skyld, i al fald på det lange sigt, Mogens Boserup klart havde for øje.

Litteratur

- Boserup, M. (1967). Hjælper vi? Den danske hjælp til udviklingslandene: Hvorfor? Hvor meget? Hvordan? Gyldendals Uglebøger, København.
- Engberg-Pedersen, L. (2022). Altinget 21. november 2022. Se <https://www.altinget.dk/udvikling/artikel/diis-forsker-afskaf-udviklingsbistanden-alt-andet-er-uaerligt>.
- Flentø, J. (2021). Ending Poverty in All its Forms Everywhere What does it mean and why is it not happening? DERG working paper 13-21.
- Kjær, A.M. (2022). The Paradigm Shift of Danish Development Policy (1990–2020). *Forum for Development Studies*, 49(3), 345-371.
- Lakner, C., Mahler, D.G., Negre, M., & Prydz, E.B. (2020). "How Much Does Reducing Inequality Matter for Global Poverty?". *Global Poverty Monitoring Technical Note*. Washington, DC: World Bank. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33902>

Noter

1. Tak til Adam Moe Fejerskov for hjælpsomme kommentarer og samarbejde og til Mikkel Kenneth Elk for hjælp til udarbejdelse af figurerne.
2. Se Kjær (2022) for hvordan paradigmeskiftet startede i 1990'erne.
3. Se Lakner et al. (2020); Flentø (2021).
4. Southern African Development Coordination Conference (SADCC), som blev etableret i 1980, var forløber for Southern African Development Community (SADC).
5. Skiftet er især fra det sydlige og østlige Afrika til Sahel og især Hornet, som klar afspejling af Danmarks og andre donorlandes udenrigspolitiske prioriteringer, og ikke fordi Etiopien, Somalia og landene i Sahel er fattigere end landene i det sydlige og østlige Afrika.
6. Etiopien var den største modtager i 2019, men har ellers ikke været i top-tre på noget tidspunkt.
7. En særlig udfordring består i Ukraines kommende medlemskab af EU. Når datoen for EU-medlemskab vedtages, kan økonomiske overførsler til Ukraine ikke længere rapporteres som udviklingsbistand. Det vil både få indflydelse på den fortsatte bistand til genopbygningen, men også i høj grad for eventuel eftergivelse af den del af bistanden der allerede er ydet til Ukraine som lån. Et pres for at få afviklet så meget som muligt, mens udgifterne stadig kan rapporteres som udviklingsbistand, kan næppe udelukkes. Dette risikerer at gå ud over andre lande, herunder i Afrika. Andre muligheder er, at OECD-DAC ændrer kriterierne på dette punkt, eller at Danmark og andre lande nedsætter bistandsvolumen til (f.eks. til 0,5 pct.) og bruger differencen til fortsat at støtte Ukraine.
8. Se <https://www.ipcc.ch/> for detaljer.
9. Regeringen har sat mål for det grønne fokus i udviklingssamarbejdet ved at hæve de grønne udviklingsmidler fra 30 til 35 pct. af den samlede bistand. Klimabistanden alene vil udgøre 30 pct. af bistanden til udviklingslandene fra 2024, og 60 pct. af disse midler vil blive prioriteret til klimatilpasning. Sagt med andre ord vil, 18 pct. af den samlede bistand gå til klimatilpasning.
10. Se lovgrundlag (um.dk).
11. Her bemærkes, at der bør udvises stor omhyggelighed, når eksisterende oplysninger diskuteres. Når Danida f.eks. implementerer en meget stor del af bistanden i Burkina gennem UNICEF og WFP, opgøres det som bilateral bistand – via landeprogrammet – men udbetales til FN.
12. Jf. f.eks. Somalia, Mali, Niger, Burkina, Afghanistan, Syrien og Ukraine.

Udviklingsbistanden – set fra Paris

Temanummer: Danmarks udviklings samarbejde: muligheder i en udfordret verden

Set fra Paris – og i et OECD DAC-perspektiv – står det internationale donorsamfund over for en række svære udfordringer. Den samlede vestlige udviklingsbistand har aldrig været højere end nu – 224 milliarder dollars i 2023. Men fokus på de fattigste lande og på Afrika er vigende, bistandsindsatsen mere spredt, og donorviljen til samarbejde med partnerslandenes regeringer udfordret. Der er behov for mere udviklingsbistand generelt og også for relativt mere bistand til at mobilisere andre finansielle ressourcer. Men der er også behov for at se mere kritisk på, hvordan vi håndterer udfordringer som flygtningeudgifter og støtten til Ukraine – så vi undgår, at Afrika kommer til at betale prisen.

224 milliarder USD. Det er den foreløbige opgørelse for 2023 af den samlede internationale udviklingsbistand fra de 32 medlemmer af OECD's *Development Assistance Committee* (DAC).ⁱ Tallet har aldrig været højere og svarer til 0,37 % af DAC-medlemmernes BNI. En markant stigning i forhold til for tyve år siden, hvor den samlede internationale udviklingsbistand lå på mellem 0,20 og 0,25 %. Over de seneste fem år – siden 2019 – er bistanden samlet set steget med over en tredjedel. Hvis man tager krisehåndteringen ud af ligningen – øgede flygtningeudgifter, Covid-19 og Ukraine – er stigningen på lidt over 7 procent.

Så umiddelbart en stor succes. Udviklingsbistanden er nu for første gang i årtier over halvvejs mod FN's 0,7 %-mål for udviklingsbistanden, som blev vedtaget i 1970.

Men også en succes med forbehold. Går man lidt tættere på, blinker advarselsslamperne. Den bilaterale bistand til Afrika syd for Sahara steg godt nok igen efter et lille fald i 2022. Det samme gjaldt støtten til de 45 mindst udviklede lande (LDC-landene), hvoraf mange også er afrikanske.

Men det er ikke noget, der ligner et systematisk svar på de mange kriser, de fattigste udviklingslande har stået midt i siden Covid-krisen ramte i 2020 – med stigende udgifter til gældsservicering som omdrejningspunkt.

Bistanden til mellemlandene er omvendt steget betydeligt, i sagens natur især drevet af den dramatiske stigning i bistanden til Ukraine efter det russiske angreb, der i 2023 gjorde Ukraine til den historisk set største modtagerland af udviklingsbistand nogensinde – med 20 mia. USD i udviklingsbistand fra DAC-medlemslandene. Hertil kom yderligere 20,5 mia. USD, der blev ydet



CARSTEN STAUR
OECD-DAC Formand,
Ambassadør
Carsten.STAUR@oecd.org

i obligationsfinansierede koncessionelle lån fra EU institutionerne, så støtten til Ukraine samlet kom op på godt 40 mia. USD.

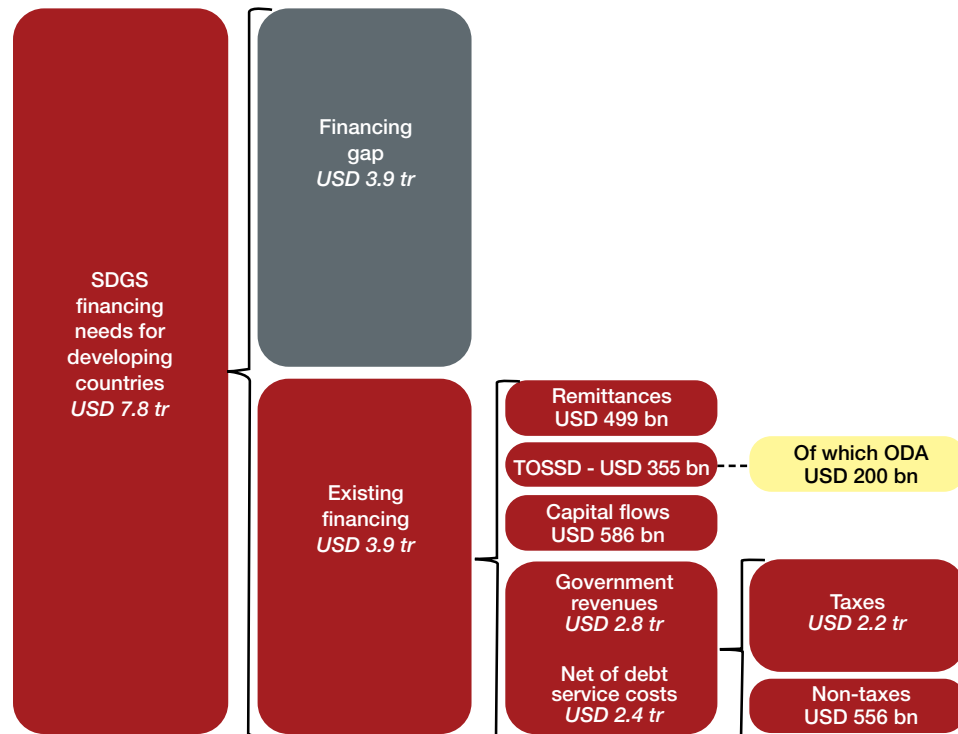
Udgifterne til flygtningemodtagelse beløb sig i 2023 til 31 mia. USD (13,8 % af den samlede bistand) – lidt under niveauet året før, men fortsat et meget højt tal og mere end de samlede og stigende udgifter til humanitær bistand i 2023.

Så godt nok er udviklingsbistanden vokset de senere år, men den er også blevet mindre fokuseret på de fattigste lande, ikke mindst de afrikanske og de mindst udviklede lande.

Ikke en universalløsning

Men også det billede kræver nogle flere nuancer. Verden er ikke sort/hvid. 224 milliarder USD er mange penge, men det er stadig kun omkring 0,2 % af den globale økonomi. Set i forhold til udviklingslandenes samlede finansieringsbehov for at nå verdensmålene – af FN opgjort til astronomiske 7.800 mia. USD årligt (se graf) – udgør udviklingsbistanden, som opgjort af OECD i form af *Official Development Assistance* (ODA) under 3 %. Selv hvis alle DAC-medlemmer lå på 0,7 %, ville bistanden stadig kun udgøre 5 % af de samlede finansieringsbehov i udviklingslandene.

The SDG financing gap & existing sources of financing for development



Sources: Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023, based on figures for ODA-eligible countries excluding China; remittances are based on KNOMAD (2022) Remittance inflows (database). Capital flows are from IMF, Balance of payments (database); data on composition of government revenues taken from IMF (2022), World Economic Outlook - April 2022 edition (database).

Source: Global Revenue Statistics Database

Udviklingsbistanden har heller aldrig været tænkt som en universalløsning. Den har altid været et bidrag – en hjælp – til partnerlandene, der skal være med til at gøre det muligt for disse at håndtere de udfordringer, de står med. Det kræver, at donorlandene har øje for, hvor udviklingsbistanden kan fungere katalytisk og være med til at understøtte positive ændringer i samfundet – og også i stigende grad kan være med til mobilisere andre former for finansiering i bæredygtig udvikling, ikke mindst fra privat side, hvad enten vi taler om direkte udenlandske investeringer (FDI) og international låntagning eller om øget indenlandsk opsparing og investering.

I sidste ende er det et spørgsmål om økonomisk vækst. Grøn og bæredygtig, selvfølgelig, men stadig økonomisk vækst. Verdensøkonomien må og skal vokse, hvis alle skal med. Selv med det enorme fald i ekstrem fattigdom, vi har set over de seneste årer, ikke mindst drevet af udviklingen i Kina, er der fortsat 700 millioner mennesker, en markant andel af disse i Afrika, der lever for under 2,15 USD om dagen.

Udviklingsbistanden skal være med til at skabe en økonomisk vækst, der er både miljø- og klimamæssig bæredygtig og social inkluderende. Det kræver nogle strategiske overvejelser, prioriteringer og valg, som donorlandene gerne skulle være enige om, hvis indsatsen skal optimeres.

Fokus på de fattigste

Traditionelt er bistandsindsatsen blevet målrettet de mennesker, der har mest brug for den, og som lever i lande, hvor der er færrest ressourcer til at hjælpe dem. Lande, hvor institutioner og systemer ikke kan skabe de nødvendige rammer for, at også de allerfattigste får de handlemuligheder i tilværelsen, som mennesker retmæssigt bør have.

Her kan udviklingsbistanden bidrage til kapacitetsopbygning og institutionsudvikling, til at skabe mere transparens og bekæmpe korrupsion, og til at understøtte de sociale sektorer – uddannelse, sundhed, sociale sikkerhedsnet, vand – og på at sikre ligestilling og kvinders rettigheder. Alt indikerer, at støtte til disse områder kan have en afgørende betydning, især i de fattigste lande, og at disse prioriteringer derfor bør fastholdes. For de mindst udviklede lande udgør den eksisterende udviklingsbistand omkr. 10 % af deres samlede økonomi, så det er en mærkbar faktor, både økonomisk og som støtte til reformprocesser. Den nye britiske udviklingsstrategi sætter f.eks. som mål, at *halvdelen* af den britiske bilaterale bistand fremover skal anvendes i LDC-landene.ⁱⁱ

Fokus på de mindst udviklede lande udelukker selvsagt ikke, at der også ydes støtte til de lidt bedre stillede mellemindkomstlande. Her er den overordnede økonomiske betydning af bistanden mindre – under 1 % af økonomien – men mulighederne for at nå flere fattige og bistå med reformer er samtidig større, da disse lande ofte selv kan løfte mere. En række mellemindkomstlande spiller også en vigtig rolle som 'lokomotiver', der kan drive regional udvikling og

økonomisk integration – noget der i høj grad er behov for. Kun 13 % af de afrikanske landes samhandel er med andre afrikanske lande; det tilsvarende tal for regional samhandel i Europa er 68 %.

Fragmentering og autokrati

Den bilaterale udviklingsbistand har over en årrække været præget af øget fragmentering og spredning af indsatserne. De enkelte bevillinger bliver mindre, kredsen af samarbejdspartnere mere omfattende, antallet af aktører flere og flere og koordinationsproblemerne stadig mere udfordrende.

Der er derfor behov for fornyet fokus på effekt og resultater, på bistandseffektivitet og ikke mindst på styrket koordination af indsatserne. Vi ser i den forbindelse også, at en stigende del af den bilaterale bistand gennemføres gennem multilaterale organisationer, hvilket bør give anledning til, at mulighederne for at styrke det multilaterale bistandssamarbejde kommer højere på dagsordenen.ⁱⁱⁱ

En af årsagerne til denne udvikling er donornes vanskeligheder med at håndtere den stigende grad af *autokratisering*. Autokratiske styreformere bliver stadig mere udbredte, hvad enten som følge af militærkup, som set ikke mindst i Sahel, eller som følge af gradvise, mere 'snigende', autokratiske tendenser, som også blev fremmet under COVID-19-krisen med den begrundelse, at det var 'nødvendigt' at begrænse bl.a. ytrings- og forsamlingsfriheden for at sikre den offentlige ro og orden i krisetider. Næsten tre fjerdedele af verdens befolkning lever i dag i autokratiske lande.^{iv}

Disse tendenser har skabt udfordringer for det traditionelle statslige bistandssamarbejde – regering til regering, som fik sin stjernestund i 2005 med Pariserklæringen om bistandseffektivitet og efterfølgende erklæringer i Accra og Buzan, der satte nationalt ejerskab og lederskab i partnerlandene i centrum og gav løfter om generel budgetstøtte. Men hvordan kan man som bilateral donor indgå et stærkt, tillidsfuldt og bredt samarbejde med regeringer, hvis demokratiske DNA man sætter spørgsmålstegn ved? Penge er fungible, og budgetstøtte er netop det: støtte til det samlede budget – også de elementer, der kan skabe politiske problemer i den hjemlige bistandsdebat.

Dagens bistandsbevillinger målrettes i stedet konkrete og monitorbare indsatser, og donorerne vælger i stigende grad at yde bilateral bistand nærmest på kanten af regeringsapparatet. Lokaledede udviklingsindsatser med bistanden til de udsete målgrupper ydet gennem NGO'er, civilsamfundsorganisationer, lokale fællesskaber, kommuner eller af donororganisationerne selv. Alt andet end 'staten'. Det har den fordel, at det bringer indsatserne tættere på de befolkningsgrupper, man ønsker at støtte, men der er samtidig klare kvalitetsmæssige 'stordriftsfordele' ved at støtte nationale systemer og nationalt formulerede og ledede indsatser, som let falder til jorden, hvis man forsøger at undgå statslige samarbejdspartnere.

Vejen frem er mere skræddersyede løsninger, baseret på analyser af partnerlandenes politiske økonomi og de samfundsmæssige kræfter, der er i spil. Men det er nok også værd at overveje en højere grad af det gode danske udtryk 'pragmatisk idealisme' – og en mere realistisk og kontekstuel tilgang til bistandsamarbejdet. Der er ikke nogen større udenrigs- eller udviklingspolitisk fordel ved systematisk at undgå regeringer som centrale samarbejds- og dialogpartnere. Tværtimod. Bistandsindsatsen risikerer at blive mindre effektiv, og den politiske dialog bliver svagere med risiko for, at andre – og noget anderledes tænkende – aktører får mere plads.

Det kræver donortilstedeværelse at engagere sig tæt i disse svære politiske sammenhænge. Velbemandede ambassader, kontaktnet, koordination og videndeling, så man ved, hvad der kan pege fremad og hvad man bistandsmæssigt især bør engagere sig i. Alternativt – eller snarere samtidigt – bør man også søge at styrke det multilaterale system, ikke mindst FN, med mulighed for at gøre brug af de særlige flerstrengede styrkepositioner, som FN-systemet har i politisk vanskelige situationer. Vi har en klar interesse i, at den multilaterale platform bliver et stadig mere afgørende globalt mødested.

Mobilisering af andre finansielle ressourcer

Forståelsen af, at den internationale udviklingsbistand skal anvendes strategisk og katalytisk, er afgørende for den øgede fokus på bistandens muligheder for at understøtte mobiliseringen af andre finansielle ressourcer.

Der er mange penge i verden. Kapitalfonde og formueforvaltere jonglerer rund med tusindvis af milliarder af dollars, der skal placeres og give afkast. De globale handelsstrømme for varer og tjenesteydelser beløb sig i 2022 til omkring 27.000 milliarder USD, direkte udenlandske investeringer til 1.700 milliarder USD – og *remitter* til udviklingslandene, overføres fra borgere i andre lande, til omkring 500 milliarder USD, mere end dobbelt så meget som den samlede udviklingsbistand.

På alle disse områder kan udviklingsbistanden være med at øge omfanget af de finansielle ressourcer, der er til rådighed for udviklingslandene – og den effekt, de kan få på økonomisk og social udvikling mere bredt: opbygning af troværdige og effektive finansielle markeder; risikodeling for f.eks. at øge pensionskassers investeringer i de fattigste lande; afdækning af reelle risici ved investeringer i modsætning til forestillede, så investeringer øges; og facilitering og finansiering af handelsstrømme, så den globale samhandel igen bliver en driver af økonomisk vækst. Der er mange muligheder, og udfordringen bliver at sikre, at udviklingseffekten sættes i centrum – og at indsatserne målrettes især de fattigste lande. Som det er nu, står de mindst udviklede lande og deres knap 900 millioner indbyggere for blot 1 % af den globale varehandel.

Det afgørende bliver at sikre, at der investeres flere bistandsmidler i at mobilisere finansielle ressourcer fra den private sektor, og at det sker, uden at der dermed

åbnes op for skævvridning af bistanden og alt for kreative modeller, der ikke er udtryk for en reel bistandsindsats. Bistandsmidler skal ikke anvendes til eksportfremme: Fokus må altid være på samarbejdslandenes behov og prioriteringer.

De 0,7 procent

FN's mål for udviklingsbistand på 0,7 % af BNI går som nævnt tilbage til 1970. Selv om det aldrig er blevet nået, har det haft en stor politisk og folkelig betydning for opbakningen til den internationale bistandsindsats. Donorlandene ved, at de bliver målt på deres bistandsprocent, og der er en vis – venlig – konkurrence om at gøre det lidt bedre end de andre.

De 21 EU-lande, der er medlemmer af DAC, ydede i 2023 i gennemsnit 0,52 % af BNI i udviklingsbistand. Kun fem lande lå over 0,7 % i 2022: Luxembourg, Sverige, Norge, Tyskland og Danmark.

FN-målet er vigtigt som et politisk tilsagn fra OECD-landene og som udtryk for global solidaritet. Men netop derfor udfordres det også af flere forhold:

Mange donorlande presser på for, at stadig flere budgetposter kan medregnes i udviklingsbistanden. Der har traditionelt været en diskussion om afgrænsningen i forhold til militære udgifter – der ikke kan medregnes som bistand – og om hvor grænsen går i mere sammensatte operationer. Den samme diskussion gør sig gældende på andre områder, herunder i forhold til vaccineudvikling, CO₂-reduktioner og globale offentlige goder generelt – og det er DAC's opgave at manøvrere disse klippefyldte farvande og at gøre det i den ånd, hvori FN-målet i sin tid blev formuleret. Helt konkret har en nylig norsk ekspertrapport peget på, at en del af presset på udviklingsbistanden kunne lettes ved, at donorlandene også afsatte midler til internationale indsatser, der ikke nødvendigvis skulle medregnes i forhold til DAC-opgørelsen.^v

Et andet højaktuelt problem er udgifterne til flygtningemodtagelse, der med visse begrænsninger kan medregnes for de første tolv måneder, en flygtning eller asylansøger har været i et DAC-medlemsland. Disse udgifter ligger, som tidligere nævnt, nu på et niveau, som er helt ekstraordinært højt. Spørgsmålet er, om man fremover skal dele bistandsopgørelserne op, så dette fremgår mere klart – eller om man evt. skal sætte et loft over, hvor meget denne post må udgøre af bistanden. Den – borgerlige – svenske regering har netop besluttet at indføre et loft, der sikrer, at flygtningemodtagelsen højst vil udgøre 8 % af den samlede bistand, der rapporteres til OECD.^{vi}

Endelig er der Ukraine – langt den største modtager af udviklingsbistand i 2022. Prioriteringen er umiddelbart politisk forståeligt i et europæisk perspektiv, men giver problemer i et globalt. Den ses af mange udviklingslande, ikke mindst i Afrika, som udtryk for, at man fra vestlig side i sidste ende ikke er fuldt engageret i de globale udviklingsproblemer. Oveni i det indtryk, mange udviklingslande fik under COVID-19 – at vestlige lande kun tænkte på sig selv

og indkøbte langt flere vacciner, end de havde brug for – kan dette godt føre til øgede politiske spændinger.

Det er en svær balancegang. Men det afgørende må være at sikre, at Afrika (og mindst udviklede lande andre steder) ikke i det lange løb betaler prisen for, at vi støtter Ukraine. Vi må sikre, at bistanden til Ukraine bliver så effektiv, som overhovedet muligt, og at der ikke bruges bistandsmidler, hvis anden finansiering er mulig. Forholdet mellem Ukraine og Afrika må aldrig blive et enten-eller. Det må og skal blive et både-og. Ellers vil kriserne og konflikterne i (og potentielt også *med*) Afrika kun vokse og blive endnu vanskeligere at løse.

Alt dette kan godt medføre, at der i disse – kritiske – år, hvor verden er udfordret både af en regional militær konflikt i Europa, af øget geopolitisk rivalisering, af nye økonomiske kriser i de fattigste lande som økonomiske 'senfølger' efter COVID-19 og af stadig kraftigere globale klimaændringer, skal *investeres mere i internationale indsatser*, end vi havde planlagt.

Udfordringerne står i kø, og der er ikke rigtig nogen undvigelsesmuligheder. Medmindre vi nægter at se de globale problemer i øjnene og indirekte beslutter at udskyde håndteringen af dem til næste generation. At vi (også) abdicerer.

Noter

- i. Jeg bruger i denne artikel begrebet 'udviklingsbistand' frem for 'udviklingssamarbejde' eller 'udviklingspartnerskaber' for at være konsistent med DAC-terminologien (official development assistance), men også for at understrege det koncessionelle grundlag for indsatsen: Udviklingsbistand er ikke transaktionel, noget for noget, men en gave eller et tilskud (grant), der reflekterer en grundlæggende international solidaritet. OECD's foreløbige tal for udviklingsbistanden i 2023 blev offentliggjort den 11. april 2024.
- ii. *International development in a contested world: ending extreme poverty and tackling climate change*, White Paper on International Development, November 2023.
- iii. *World Bank Group: Understanding Trends in Proliferation and Fragmentation for Aid Effectiveness Crisis*, July 2022.
- iv. Se bl.a. Critical Voices. UNESCO's Instruments in Defence of Freedom of Expression of Artists, Journalists and Scientific Researchers - Permanent Delegation of Denmark to UNESCO (um.dk), som jeg i en tidligere egenskab har haft fornøjelsen af at være medforfatter til.
- v. *Investing in a common future. A new framework for development policy*, Oslo 2023.
- vi. Min blog herom på Development Matters: https://lnkd.in/e_exQPDU. Regeringskansliet: *Bistånd för en ny era. Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt*, 2023.

Afrikanske perspektiver på det fremtidige udviklingsamarbejde

Temanummer: Danmarks udviklingsamarbejde: muligheder i en udfordret verden

Afrika er genstand for ny opmærksomhed. Lars Løkke Rasmussen har, siden han blev udenrigsminister, besøgt Afrika flere gange, og den nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi lægger, ud over det udviklingspolitiske, vægt på et øget politisk, økonomisk og sikkerhedspolitisk samarbejde med afrikanske partnere (Udenrigsministeriet, 2023). I strategien indgår en ny plan for Danmarks engagement med Afrika, som bliver offentliggjort i løbet af 2024. Danmark er ikke alene. Også Norge og Sverige arbejder på en strategi for Afrika. Den britiske regering har et "White Paper for International Development", hvori der fokuseres meget på Afrika, og i Frankrig debatterer man, hvordan man genvinder fodfæste i Sahel, hvor der i den grad er en anti-fransk stemning (Prod'homme, 2023). Indien offentliggjorde i 2020, at man ville åbne 18 ny ambassader i Afrika (Times of India, 2020), og i 2023 annoncerede det russiske udenrigsministerium, at det var i forhandlinger om at åbne "et stort antal" ambassader i Afrika. Danmark lukkede derimod i løbet af 00'erne og 10'erne flere ambassader i Afrika og er dermed kommet lidt sent med på den ny bølge af interesse for Afrika.



ANNE METTE KJÆR
Aarhus Universitet
mkjaer@ps.au.dk

Opmærksomheden for kontinentet er ikke ny. 1980'erne var præget af kampanjer mod sult og fattigdom. I 00'erne var Afrika-kommissioner på mode. I forbindelse med Tony Blairs Afrika-kommission beskrev en række afrikanske forskere det således: "Most Africans are skeptical. They have heard those righteous calls before. Every decade or so, a throng of Western donors, African governments, and international organizations gathers to announce grand initiatives to pull the world's poorest continent out of its economic miasma" (Ayodele et al., 2005).

Det ny er den øgede geopolitiske betydning, Afrika har fået. Efter Ruslands invasion i Ukraine har vestlige ledere for alvor erfaret, at afrikanske ledere ikke nødvendigvis står på Vestens side. Nogle observatører taler endda om en "ny kold krig" i Afrika (Pinto, 2023). Afrika udgør 28 procent af FN's afstemningsgrupper og sidder på ca. 30 procent af verdens vigtige mineraler, hvoraf mange også er vigtige for den grønne omstilling. Ligeledes har især EU og europæiske donorer grund til at samarbejde med Afrika om at løse flygtninge- og migrationssituationen

Afrikas voksende geopolitiske betydning vil helt givet påvirke det fremtidige udviklingsamarbejde. OECD's Development Assistance Committee (DAC) konstaterer i sin seneste årsrapport, at den nye geopolitik, som særligt blev manifesteret ved Ruslands invasion af Ukraine, koblet med klimakrise og følgerne af COVID-19, har skabt en "global disruption", og at bistandssystemet

må tilpasse sig denne (OECD DAC, 2023). Hvis samarbejdet skal være effektivt og ikke mindst ske i ligeværdige partnerskaber, må udgangspunktet være at blive klogere på partnerlandenes perspektiver. Formålet med dette bidrag er derfor at afdække holdningerne til udviklingssamarbejdet blandt afrikanske ledere, forskere og befolkninger i nogle af de lande, som Danmark har et udviklingssamarbejde med. Det er ikke muligt på denne afgrænsede plads at give et fuldstændigt billede af sådanne holdninger, men jeg vil zoome ind på nogle nøgleaspekter, nemlig synet på afsenderlande og holdninger til bistandens formål og instrumenter. Det er ej heller muligt at afdække holdninger, der er repræsentative for hele det store kontinent. For at få forskellige perspektiver med, trækker jeg dels på eksisterende holdningsundersøgelser, dels på interviews med udvalgte personer med indsigt i udviklingssamarbejdet, som kommer fra Uganda, Sydafrika og Etiopien. Endelig vil jeg trække på nyere akademiske bidrag om udviklingssamarbejdet skrevet af afrikanske forskere og debattører.

På baggrund af relevant litteratur om udviklingssamarbejdet skitserer artiklen indledningsvist, hvilke aspekter af udviklingssamarbejdet det vil være væsentligst at afdække holdningerne til. Herefter berører jeg de afrikanske holdninger til henholdsvis udviklingssamarbejdets afsenderland/-region og på de forskellige formål og instrumenter i udviklingssamarbejdet.

Aspekter i udviklingssamarbejdet

Selve begrebet ”udviklingssamarbejde” dækker over, hvad der før kaldtes udviklingsbistand, altså finansielle overførsler til udviklingslande. Ordet ”bistand” blev i stigende grad kritiseret for både at have noget nedladende over sig og for at indikere noget envejs, altså at pengene bare flyder i én retning, når bistandsarbejdet i virkeligheden består af et dynamisk og komplekst samspil (Jaeger, Zühr & George, 2021).

Den nye geopolitiske konkurrence om Afrika betyder, at Afrikas ledere har fået større handlerum. Hvis de ikke er enige i vestlige donorers prioriteter, har de andre, de kan vende sig mod. Men selvom flere afrikanske ledere jævnlige giver udtryk for fjendtlighed overfor vestlige donorer, ved vi fortsat ikke nok om, hvilke samarbejdspartnere der foretrækkes, og om partnerne altid udelukker hinanden. Som en Oxford-forsker for nylig konstaterede, udspiller den nye geopolitiske konkurrence sig ikke i et tomrum, og det er nødvendigt at punktere den dominerende fortælling om, at afrikanske ledere ikke vælger deres partnere klogt og strategisk (Soulé, 2021). Soulé fremhæver, at afrikanske ledere i høj grad benytter en ”partnerdiversificeringsstrategi” til at opnå mere autonomi. Det første aspekt, som det vil være væsentligt at undersøge afrikanske holdninger til, må altså være deres syn på de væsentligste bistandsydere.

Begrebet udviklingssamarbejde indikerer, at samarbejdet har flere parter, og at alle bør være med til at sætte målene. Men selvom der altid har været flere formål med udviklingssamarbejdet, har flere iagttagere påpeget, at udviklings-

politikken over de sidste cirka to årtier er blevet anvendt til flere og flere formål (Dornboos, 2001; Grindle, 2004; Lancaster, 2007; Bermeo, 2017; Kjær, 2022; Engberg-Pedersen & Moe Fejerskov, 2021). Hvor fattigdomsreduktion før var det altoverskyggende mål, har andre mål sneget sig ind. I 1990'erne begyndte demokrati, bedre regeringsførelse og beskyttelse af menneskerettigheder at fylde mere på den internationale udviklingsdagsorden, og også i den danske udviklingspolitik. I 00'erne og særligt efter terrorangrebet den 11. september 2001, kom bekæmpelse af terror og sikkerhedshensyn til at spille en større rolle. Parallelt hermed kom både migrations- og klimahensyn til at fylde mere og mere i 10'erne og 20'erne. Udviklingssamarbejdet er, så at sige, blevet et "crowded place".

Stigningen i antallet af formål med udviklingssamarbejdet rejser naturligt nok en debat om vægtning, herunder hvordan de mange, til tider måske endda indbyrdes modsigende, formål påvirker mulighederne for et effektivt og virkningsfuldt udviklingssamarbejde.

Det er altså relevant at få afdækket holdningerne til disse formål og de problemstillinger, de indebærer, blandt afrikanske aktører.

Endelig har udviklingssamarbejdet en lang række instrumenter, som naturligvis både kan have forskellig effekt og blive anvendt forskelligt alt efter formålet (Riddell, 2007; Lancaster, 2007). Væsentligst er en overordnet skelnen mellem multilaterale og bilaterale instrumenter. Den danske bistand var i begyndelsen nærmest udelukkende multilateral, og en stor del gik til FN-systemet. Efterhånden fik vi gennem 60'erne og 70'erne opbygget en statslig bistandsindsats, og vi begyndte at yde bistand fra regering til regering, i begyndelsen til fire udvalgte partnerlande: Tanzania, Kenya, Indien og Bangladesh (Bach et al., 2008; Kjær, Petterson & Tjønneland, 2023). Gennem lang tid fordelte Danmark cirka halvdelen af bistanden til multilaterale instrumenter og halvdelen til bilaterale, den såkaldte 50/50-balance. Med den multilaterale bistand kunne vi forblive en relevant aktør på udviklingsscenen og opnå indflydelse i FN-fora. Med den bilaterale bistand kunne vi bedre tjene forskellige danske hensyn og interesser (Bach et al., 2008).

Den bilaterale bistand kunne kanaliseres gennem budgetstøtte til landenes finansministerier, men det meste har gennem tiden været givet enten i form af projekter eller sektorprogrammer, hvor bistanden øremærkes til en bestemt sektor, fx sundhed eller vand. I stigende grad øremærkes bilateral bistand til multilaterale organisationer eller fonde. Det kan være fonden til vacciner, fonden til bekæmpelse af hiv/aids, tuberkulose og malaria eller fonde for grønne investeringer. Denne type kaldes i Danmark for multi-bi-bistand. Den bilaterale bistand kan også ydes gennem civilsamfundsorganisationer eller til investeringsfonde som IFU, Investeringsfonden for Udviklingslande i Danmark.

Valget af instrument påvirkes af mange faktorer, der ikke kan behandles udtømmende her. Men hensynet til effektivitet spiller naturligt nok ind. Humanitær bistand kan være svær at håndtere bilateralt i meget skrøbelige stater.

Danmark kan som bilateral donor have svært ved at arbejde ”on the ground” i usikre krisesituationer, hvor nogle multilaterale organisationer er specialiseret til netop dette. Vil man gerne øge grønne investeringer og have bistanden til at skabe flere grønne midler, er investeringsfonde et oplagt valg, og vil man gerne undgå, at bistandsmidler bliver brugt politisk i et land, der kunne have stigende politisk korrupsion og autokratiske tendenser, er det oplagte valg at kanalisere midler gennem civilsamfundsorganisationer. Der kan så opstå det dilemma, at donorlandet ikke længere har det samme talerør til modtagerlandenes regeringer, hvis al bistand går uden om disse regeringer. Det kan give plads til andre aktører, for hvem regeringsførelse spiller en mindre eller slet ingen rolle, og dermed give, typisk, vestlige donorlande mindre indflydelse.

Når formålet er at få en forståelse af afrikanske holdninger til udviklingssamarbejdet, vil det derfor også være vigtigt at undersøge holdningerne til forskellige instrumenter og deres fordele og ulemper. I det følgende undersøger jeg først holdninger til ”afsenderen”, altså bistandsyderen, og dernæst på formål og instrumenter.

Afsenderland

”The thing that makes you happy about their aid is that it is not tied to any conditions. When they decide to give you, they just give you”. Sådan udtalte John Magufuli, Tanzanias tidligere, kontroversielle præsident sig i 2018, da han forklarede, hvorfor han foretrak kinesisk frem for vestlig bistand (BBC, 2018). Samme år havde Danmark på grund af Magufulis homofobiske udtalelser suspenderet ca. 70 millioner bistandskroner til Tanzania.

Selvom Magufuli var en forholdsvis anti-vestlig præsident, er hans udtalelse udtryk for en efterhånden udbredt holdning blandt afrikanske regeringsledere. De fremhæver deres suverænitæt og frabeder sig, at vestlige donorer blander sig i deres interne politiske og administrative affærer (Sufoglu, 2023). Den anti-vestlige holdning udtrykker altså dels en opfattelse af, at Vesten netop har haft en tendens til at blande sig og stille krav, og dels en modstand mod, hvad der opfattes som en tendens til, at Vesten agerer nationalistisk i forhold til Afrika. Denne modstand findes både blandt statsoverhoveder og afrikanske befolkninger og er blevet forstærket af nyere globale kriser som COVID-19-pandemien og Ruslands invasion af Ukraine.

Afrikanske kritikere giver udtryk for, at de rige lande efter COVID-19-pandemien burde have gjort mere for at udbrede vacciner globalt. Vestens ”vaccine-nationalisme” eller ”vaccine-hamstring” blev således stærkt kritiseret (Mlaba, 2021). Modstanden mod Vesten blev også styrket efter Ruslands invasion af Ukraine, fordi oplevelsen var, at europæerne var langt mere optaget af en krig på deres eget kontinent og overså, hvor mange krige Afrika havde været igennem uden at få nævneværdig assistance. Mange insisterede på at forblive neutrale.

Flere iagttagere har derudover bemærket kampen om ressourcer og mineraler på det afrikanske kontinent – mineraler, der er brug for i den grønne omstilling, og som bliver jagtet ofte uden hensyntagen til lokalsamfundene, der kan føle sig ekskluderet og udnyttet. (ESI, 2023; Kamnitzer, 2023). Endelig finder man i Sahel-området en stigende anti-fransk stemning, der også ses hos de nye militærledere, der har gennemført kup i Mali, Niger og Sahel (Chatelot, 2023). Omend denne stemning er opbygget mod Frankrig over længere tid, påvirker den nu også andre vestlige donorer udviklingssamarbejde, fordi de må tage stilling til, hvorvidt de kan arbejde sammen med de nye militærledere. Stemningen er også udtryk for en mere generel afkoloniseringsbevægelse, der præger Afrika – en bevægelse, der ikke er homogen, men som insisterer på Afrikas evne til at kunne sætte en egen retning uafhængigt af særligt de vestlige magter (Ndlovu-Gatsheni, 2020). Dette kan de som nævnt gøre ved at have flere samarbejdspartnere udover de traditionelle vestlige donorer.

Forskningsnetværket Afrobarometer spørger til holdninger til forskellige afsenderlande og/eller regioner. Her fremgår det, at borgere i Danmarks modtagerlande gennemsnitligt er mere positivt stemt over for både Kina og USA end over for EU. 27,3 procent svarer, at EU har haft meget negativ eller noget negativ indflydelse på deres land, mens andelen for USA og Kina er henholdsvis 18,7 og 20,2 procent.

	Gns.	Burkina	Mali	Niger	Etiopien	Uganda	Tanzania	Kenya	Sydafrika
EU	27,3	36,5	62,5	33,3	28,4	-	9,7	-	14,1
USA	18,7	14,9	29,4	16,8	48	15	11,4	11,7	14,7
Kina	20,2	12	15	18,1	27,4	25,5	8,2	25,5	19,9

Tabel 1. Holdning til, i hvilket omfang afsenderland/-region har haft meget negativ eller noget negativ indflydelse (i procent)

Kilde: Afrobarometer, survey-runde 2021-2023.

Dog varierer dette meget, som Tabel 1 viser. I Mali er man mest negativt stemt over for EU, hvor 62,5 procent vurderer indflydelsen som negativ, mens den tilsvarende andel i Tanzania er 9,7. Generelt ses der i det østlige Afrika (med undtagelse af Etiopien) noget mere positivt på både EU og USA end i det vestlige Afrika. For eksempel er både sydafrikanere, tanzaniere og kenyanere mere negative over for Kina end over for USA.

Så opfattelserne af Kina varierer altså meget fra land til land. Der er heller ikke noget, der tyder på, at man betragter Kina versus Vesten som et "enten-eller" spørgsmål. I en undersøgelse spurgte man blandt afrikanske offentlig- og privatsektorledere om deres foretrukne partner blandt Kina, Frankrig, Rusland, Sydafrika, Storbritannien eller USA. 46 procent svarede, at de foretrak Kina til infrastrukturprojekter, mens kun en enkelt procent foretrak Kina til gover-

nance- og rule-of-law-projekter (OECD, 2023: 216-17). Også i de sociale sektorer var DAC-donorer de foretrukne. Det samme giver de eksperter, jeg har interviewet, udtryk for: ”The Chinese investors are often very corrupt ... They arrive here with trailers of money instead of going through the official way in the Uganda Investment Authority. Ordinary Ugandans wouldn’t prefer China. Chinese products are sub-standard” (uafhængig ugandisk journalist, personlig samtale, 15. januar 2024).

En respondent mener, at bekymringen om Kina og Rusland er overdrevet: ”The Western fear of China is not justified. The BRICS are no substitute for the World Bank, and Russia is no substitute for the US. They don’t have the money, skill, or background. Africans are now indebted to China, so they have to turn to the IMF, which Europe is in charge of. It is true that African leaders are angry with the West, but they are not in love with the East either. Western leaders should find a non-aligned room” (ugandisk finansrådgiver, personlig samtale, 13. januar 2024).

Undersøger man holdningen til den tidligere kolonimagt, genfinder man en skepsis over for Frankrig men ikke i nær så høj grad over for Storbritannien. Langt flere i de tre Sahel-lande er mere negativt indstillet over for Frankrig end tilsvarende i det østlige Afrika over for Storbritannien.

Kategori	Total	Burkina Faso	Mali	Niger
Meget negativ	28,3	24,3	41,2	19,2
Noget negativ	18,1	23,8	17,9	12,6
Hverken positiv eller negativ	7,4	6,8	5,3	10,0
Noget positiv	23,3	27,6	15,8	26,5
Meget positiv	17,9	13,3	17,5	22,8
Ingen svar	0,1	0,1	0,1	-
Ved ikke	5,0	4,1	2,3	8,8

Tabel 2. Holdning til Frankrigs indflydelse i Sahel (i procent)

Det er dog slående, at de tre Sahel-landes befolkninger har meget forskellige syn på deres tidligere kolonimagt, og at de er forholdsvist splittede, som Tabel 2 viser. Særligt i Mali er der stor utilfredshed med Frankrig, hvor over 59 procent af borgerne er negativt indstillet, mens dette tal for Niger er nede på ca. 32 procent. Der er også i Niger flere, der faktisk er positivt stemt. Afrobarometer spørger ikke om synet på de skandinaviske lande, men der er gode grunde til at antage, at de bliver set på mere positivt end både Frankrig og Storbritannien. Årsagen er både de skandinaviske landes støtte til kampen mod apartheid og deres langvarige partnerskaber i udviklingssamarbejdet, hvor de nordiske har været kendt som generøse og stabile donorer (Kjær et al., 2022; se også ACI, 2023).

Flere af de interviewede er enige og understreger, at de skandinaviske lande har været gode til at tilpasse sig partnernes ønsker og behov; de har tilsidesat

egne nationale interesser. Derfor har de et godt navn. Men hvis de skandinaviske lande også begynder at agere mere efter nationale interesser, kunne de godt ”komme lidt bagud” i prioriteterne, som en ugandisk professor i statskundskab udtrykker det (personlig samtale, 17. januar 2024).

Eliten eller folket: Syn på formål og instrumenter

Når man følger afrikanske indlæg i debatten, er det en bestemt type bistand, der bekymrer. Hvad enten den er bilateral eller multilateral, synes der at være massive forbehold over for direkte overførsler til regeringerne, simpelthen fordi der er stor mistillid til egne regeringer. Der er en udbredt opfattelse af, at bistanden kan hjælpe med at understøtte autoritære regimer, og at bistanden derfor ikke kommer til at bidrage til fattigdomsreduktion eller jobskabelse. Som Tabel 3 viser, er det gennemsnitligt over 70 procent, der mener, at deres regering håndterer det at skabe bedre levevilkår for de fattigste dårligt eller meget dårligt, dog med nogen variation (fra ca. 48 procent i Tanzania til hele ca. 84 procent i Sydafrika).

Tabel 3. Holdning til håndtering af levevilkår for de fattigste (i procent)

Kategori	Total	Burkina Faso	Etiopien	Kenya	Mali	Niger	Sydafrika	Tanzania	Uganda
Meget dårlig	40,7	35,2	39,1	50,6	28,2	26,8	60,8	25,2	47,9
Temmelig dårlig	29,5	45,0	33,8	32,8	23,8	31,9	23,4	23,1	26,9
Temmelig god	22,5	17,2	22,2	14,5	28,3	31,3	11,1	38,2	19,4
Meget god	6,4	2,0	4,6	1,7	17,7	9,7	1,6	12,4	5,5
Intet svar	0,0	-	-	0,0	-	-	0,4	-	0,0
Ved ikke	0,8	0,6	0,3	0,3	2,0	0,3	2,6	1,1	0,3

En ugandisk finansrådgiver sætter det på spidsen: “In Africa, it is difficult to find countries to support where governments are really working for the people – donors need to think through if they want to be with the elites or with the people ... Donors need to find a way to be friends with the governments without abandoning the people” (personlig samtale, 13. januar 2024).

Der synes at være opbakning til formålet med at støtte menneskerettigheder og governance. Faktisk giver ledere i OECD DAC’s (2023) undersøgelse udtryk for bekymring for, om den nye geopolitiske konkurrence om Afrika kan betyde, at menneskerettigheder, governance og hensyn til landenes befolkninger kommer i anden række, efter vigtigheden af at etablere gode bilaterale relationer. Samtidig giver enkelte dog udtryk for en skepsis til effekten af governance-bistand: ”Donors shouldn’t push for public accountability in Uganda, because they will fail” (Ugandisk finansrådgiver, personlig samtale, 13. januar 2024).

Man er altså splittet i forhold til governance-formålene med bistanden. På den ene side er man bekymret for, at de nye strategiske interesser gør, at afrikanske befolkningers rettigheder glemmes, og på den anden side ved man, hvor svært det er at gennemføre governance-programmer, så de virker.

Flere af de interviewede fraråder direkte overførsler til afrikanske regerings offentlige budgetter men nævner muligheden for at samarbejde med grene af regeringen, der kan fungere. I Uganda nævnes for eksempel kapacitetsopbygning af lokalregeringer på sundhedsområdet eller på vandområdet. I Etiopien nævnes the Agricultural Transformation Agency (som Danmark allerede har et samarbejde med) (etiopisk forsker, personlig samtale, 18. januar 2023). Også civilsamfundsstøtten bliver nævnt, men også her giver flere af de interviewede udtryk for, at man nøje bør vurdere partnerne, da civilsamfundsorganisationer også kan have problemer med korrupsion.

De danske udviklingspolitiske strategier har de senere år været præget af den grønne omstilling og dermed et grønt udviklingssamarbejde på både reduktions- og tilpasningsområdet. Migration og bistand til skrøbelige stater og nærområder har også fyldt meget.

I Afrika ses disse områder nok som vigtige, men langt fra de vigtigste. Et spørgsmål fra Afrobarometer beder respondenterne udpege de vigtigste problemer eller udfordringer, deres land har. I Danmarks samarbejdslande er de helt overordnede prioriteter sundhed, vand, arbejdsløshed, håndtering af økonomien, uddannelse og kriminalitet og sikkerhed. Klima står meget lavt på listen (med 0,3 procent), og migration figurerer slet ikke.

Tabel 4. De otte vigtigste problemer i Danmarks samarbejdslande (i procent)

Problem	Gennemsnit
Sundhed	10,9
Vandforsyning	9,8
Håndtering af økonomien	9,3
Arbejdsløshed	8,9
Kriminalitet og sikkerhed	8,8
Uddannelse	7,8
Korrupsion	5,5
Elektricitet	4,9

Kilde: Afrobarometer, survey-runde 2021-2023.

Det ser ud til, at denne prioritering af problemerne afspejles hos statslederne. I hvert fald lægger Kenyas regeringsparti, United Democratic Alliance, og regeringskoalitionen i deres Kenya Kwanza-plan allermest vægt på økonomisk transformation, jobskabelse og udryddelse af sult (Kenya, 2022). Fødevarerproduktion og landbrugsindsatser vejer tungt. Ligeledes er den etiopiske regerings tiårsplan fokuseret på at udvikle bedre velfærd for befolkning-

gen, at have en sund markedsøkonomi og at fremskynde en strukturel transformation. Også for den etiopiske regering spiller landbrugssektoren en stor rolle (Ethiopia, 2021). Dette betyder selvfølgelig ikke, at det grønne område eller klima er ligegyldigt for disse lande, men blot at det, forståeligt nok, har en lavere prioritet i forhold til mere presserende problemer, som for eksempel den udbredte arbejdsløshed og fattigdom.

Migration figurerer som nævnt slet ikke blandt de prioriterede problemer. I Afrika har grænserne traditionelt været noget mere flydende end i Europa (Herbst, 2000). Folk har gennem historien flyttet sig hyppigt, og de grænser, der blev trukket af kolonimagten, har ofte splittet etno-regionale grupperinger ad. Det betyder også, at migration historisk set er forekommet mere naturligt og fortsat gør det. På grund af tørke, oversvømmelse og forskellige konflikter er der en stor stigning af migration i nogle lande, men det er altså ikke noget, der ses som et vigtigt problem blandt borgerne i almindelighed. Det er heller ikke noget, som fx Kenyas regeringsparti eller Etiopiens regering nævner i deres udviklingsplaner.

Adspurgt om emnet siger den interviewede ugandiske rådgiver, at støtten til flygtningelejre og lokalsamfundene lige omkring dem har en tendens til at skabe en skævhed, således at almindelige borgere, der ikke bor i nærheden af en flygtningelejr, føler sig forfordelt. Han formulerer det således: "Refugees and host communities are becoming small wealthier islands" (personlig samtale, policy-ekspert, 13. januar 2024).

Uanset om udviklingssamarbejdet drejer sig om klima, migration eller noget tredje, fremhæver flere, at pengene nemt risikerer ikke at nå borgerne: "Climate financing is risky because it could be financing the wrong channels" (interview, etiopisk forsker, 17. januar 2024).

De fleste giver udtryk for, at tilpasning til lokale prioriteter er centralt (OECD DAC 023 men også interviews). For eksempel siger en etiopisk forsker, at klima, "climate-smart agriculture" og grøn energi alle er vigtige temaer, men for at de kan være effektive, skal der først være fred. Derfor må man begynde med at se på udfordringerne her og nu, "on the ground", og have en politisk dialog om, hvordan man kan skabe fred.

OECD DAC's undersøgelse blandt afrikanske ledere understreger det samme: "The most influential and helpful donors were those that respected the self-determination of countries to set their own priorities, supported locally identified rather than externally imposed reforms, and ensured that their efforts are in step with those of other actors on the ground ... They most valued donors that adapted their strategies to fit local needs, for instance aligning efforts to the national development strategy" (OECD DAC, 2023: 216).

Konklusion

I dette lille bidrag har jeg afdækket holdninger til henholdsvis afsenderland, formål og instrumenter som de kommer til udtryk i holdningsundersøgelser i Afrika, blandt offentlige figurer i afrikanske medier, og blandt afrikanske akademikere og eksperter. I forhold til afsenderland synes EU at være noget mindre populær end USA og Kina. Særligt i Sahel og Mali er dette båret af en vrede mod Frankrig, men holdningerne afdækket i denne artikel viser også, at det ene ikke udelukker det andet. Afrikanske ledere vinder et større handlerum ved at diversificere antallet af partnere, og kontinentet er ikke bare en ressource, man kan konkurrere om. I forhold til formål er de mest populære donorer dem, der kan lytte til partnerlandenes behov og til en vis grad tilside-sætte egne interesser. Både Danmark og de andre skandinaviske donorer har her en styrke. Ovenstående analyse, giver mig anledning til at konkludere, at hvis udviklingssamarbejdet tilsidesætter afrikanske ønsker og behov, kan vi risikere at underminere en kapital, vi har bygget op over et meget langvarigt og loyalt udviklingssamarbejde. Nøglen til et effektivt og ligeværdigt udviklingssamarbejde synes at være en stabil, forudsigelig tilstedeværelse, der går balancegangen mellem politisk dialog om governance og fred og samtidig har befolkningerne som den klare modtager af bistanden. Hvis Afrikaplanen i højere grad bliver en udenrigs- end en udviklingspolitisk strategi, risikerer vi at miste den styrke, vi allerede har opbygget.

Referencer

- ACI (2023). The role of Nordic countries in EU-Africa dialogue – Commonwealth Africa
- Ayodele, Thompson, Franklin Cudjoe, Temba A Nolutshungu and Charles Sunwabe (2005). African Perspectives on Aid_ Foreign Assistance will not pull Africa out of poverty. 'The Cato Institute: Economic Development Bulletin. No 2, Sept 14, 2005.
- Bach, Christian Friis, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen. *Idealer og realiteter. Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*. København:
- BBC (2018) John Magufuli: Tanzania prefers 'condition-free' Chinese aid - BBC News
- Bermeo, Sarah Blodgett, 2017, 'Aid allocation and targeted development in an increasingly connected world', *International Organization*, Vol. 71, pp. 735-766.
- Chatelot, Christophe (2023). Comment la France est devenue indésirable dans le Sahel. *Le Monde*, 03 Septembre.
- Doornbos, Martin (2001): "‘Good governance’: the rise and decline of a policy metaphor?" *The Journal of Development Studies*. Vol. 37, No. 6, pp. 93-117.
- Engberg-Pedersen, Lars and Adam Moe Fegerskov (2021). Danish Development Cooperation: Withering Heights. In Antoine de Bengy Pyvallée and Kristian Bjørnskov (eds) . *Do-gooders at the End of Aid: The Scandinavian Humanitarianism in the Twenty-First Century*. Cambridge. Cambridge Core Online access books. Cambridge University Press.
- ESI (2023). Competition intensifies for Africa's critical minerals (esi-africa.com)
- Ethiopia (2021). Ten Years Development Plan. A Pathway to Prosperity. 2021-2030. Federal Democratic Republic of Ethiopia. Planning and Development Commission.
- Grindle, Merilee S. (2004). Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 17, No. 4.
- Herbst, Jeffrey (2000). States and Power in Africa, Comparative lessons in Authority and control. Cambridge University Press.
- Jaeger, Kalila; Raimund Zühr, and Sheba George (2021). Stronger words, stronger policy: Modernizing language for con-

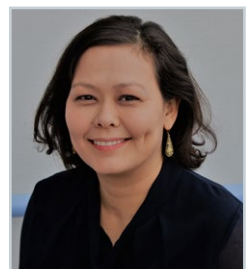
- temporary conceptions of global development. Donortracker.org.
- Kamnitzer, Ruth (2023). 'It's a real mess': Mining and deforestation threaten unparalleled DRC wildlife haven
- Kenya (2022). The Kenya Kwanza Plan. The Bottom Up Economic Transformation Agenda, 2022-2027. Kenya Kwanza UDA Manifesto 2022.pdf (africacheck.org)
- Kjær, A. M., Pettersson, J., & Tjønneland, E. (2023). Scandinavia's choices of partner countries in Africa: Is the poverty criterion still dominant? I *Danish Foreign Policy Review 2023* (s. 116-145). DIIS - Danish Institute for International Studies.
- Kjær, Anne Mette (2022). The paradigm shift of Danish Development Policy 1990-2020. *Forum for Development Studies*.49: 3.
- Kjær, Anne Mette, Jan Pettersson, Elling Tjønneland, Marikki Karhu and Jari Lanki (2022). Diverging like mindedness? Development Policy Among the Nordics, *Forum for Development Studies*, 49:3, 319-344, DOI: 10.1080/08039410.2022.2120414
- Lancaster, Carol, 2007, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Mlaba (2021). 7 Leaders From Africa Who Are Leading the Charge Against COVID-19 Vaccine Hoarding (globalcitizen.org)
- Ndlovu-Gatsheni, Sabelo J. (2020). African Decolonization's Past and Present Trajectories
- OECD DAC (2023B). Debating the Aid system. Paris. Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System | en | OECD
- Pinto, Teresa Nogueira (2023). The U.S. strategy for Africa – GIS Reports (gisreportsonline.com)
- Prod'homme, Pierre (2022). Quelle stratégie pour la France en Afrique ? *Revue Défense Nationale*, 2023, HS 13, 375-94
- Riddell, Roger C. (2007). *Does Foreign Aid really work?*. Oxford University Press.
- Soulé, Floashadé (2020). 'Africa +1' summit diplomacy and the 'new scramble' narrative: recentering African agency. *African Affairs*. 119/477, 633-646.
- Sufoglu(2023). The Niger coup shows decreasing Western influence across West Africa (trtworld.com)
- Times of India (indiatimes.com) India opens 9 more embassies in Africa | India News - Udenrigsministeriet (2023). Regeringen. Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi. Maj. Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2023 (um.dk)
- UK (2023). International development in a contested world: ending extreme poverty and tackling climate change (publishing.service.gov.uk)

Aid and Governance

Temanummer: Danmarks udviklingsamarbejde: muligheder i en udfordret verden

The relationship between aid and governance has been a topic of considerable discussion and debate within the international development community. Good governance and effective institutions have long been spotlighted by development partners as essential for economic development and aid effectiveness. With the adoption of the Sustainable Development Goals in 2015, they have been recognized globally also as development goals in themselves – framed, as set out in SDG 16, with attention to peace, access to justice, and ‘effective, accountable, and inclusive institutions’. Yet at the same time that aid has been seen to play a pivotal role in international efforts to support and incentivize better governance, long-voiced critiques have spotlighted how it also may have (unintentionally) negative impact on the same. Recent global trends and events further have served to focus attention on the role of aid, and the challenges faced by aid, in relation to governance and institution-building.

For Nordic and other Western donors, conflicts in Syria, Ukraine, and elsewhere, alongside related migrant flows, have spotlighted both the importance of and the challenges to aid-supported peacebuilding and state-building. Meanwhile, geopolitical shifts and global democratic backsliding have prompted new attention to the role of aid in the promotion of democracy and human rights. Globally, the Nordics have stood out both in the strength of their own democratic institutions and in their long-standing reputation for aid commitment in this area. While discussions of aid and governance have evolved over time, the topic has remained central, possibly becoming even more so in the coming years. Consistently among the handful of donor countries that have met – or exceeded – the 0.7% GNI aid target, Sweden, Norway, and Denmark in particular have an important role to play in these discussions.



**RACHEL M.
GISSELQUIST**

Senior Research Fellow,
United Nations University World Institute for
Development Economics
Research (UNU-WIDER)
gisselquist@wider.unu.edu

From the good governance agenda to the aid-institutions paradox

From the late 1980s through the 2000s, ‘good governance’ in one scholar’s terms, ‘assumed the status of mantra for donor agencies as well as donor countries’ (Nanda, 2006). This discussion, for one, spotlighted domestic over international causes for development outcomes, with a key World Bank study attributing ‘the litany of Africa’s development problems’ to ‘a crisis of governance’ (World Bank, 1989). Good governance also was highlighted as a

prerequisite for economic development, ‘perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development’ (United Nations, 1998). Further, good governance was linked centrally to aid effectiveness. In the late 1990s, a study by economists Craig Burnside and David Dollar began circulating, which showed through analysis of cross-country data that aid’s impact on economic growth was positive only when ‘good policies’ were in place (Burnside & Dollar, 2000) – a finding strongly challenged in a number of subsequent analyses which provide evidence of aid’s overall positive impact (Arndt, Jones, & Tarp, 2016; Dalgaard & Hansen, 2017).

These discussions nevertheless focused donor attention not only on providing positive support for the strengthening and reform of governance institutions, but also on incentivizing better governance by taking into account the quality of governance in decisions about the distribution of aid. By the early 2000s, influenced by the Burnside-Dollar findings, the Monterrey Consensus (2002) reflected broad agreement that aid should be distributed selectively to countries with ‘good’ policies, where it would be most effective.

In practice a laundry list of diverse institutions, policies, and practices, the good governance agenda also was subject to considerable critique. Making a case for ‘good enough governance’, Harvard professor Merilee Grindle argued that there was nothing much inherently wrong with most of the items on the list, but that the approach paid insufficient attention to historical evidence, sequencing, and timing, imposing criteria that were unrealistic and exceptionally burdensome on aid-recipient countries (Grindle, 2004). Other critiques centered around the ‘one-size-fits-all’ nature of good governance models and their poor fit with diverse real-world contexts – models seemingly based on ‘Sweden or Denmark on a good day, perhaps’ (Andrews, 2008). Pushing such models on low-income countries was not only futile, Andrews and other critics argued, but counter-productive, producing hollowed-out states with governance institutions that looked formally like those in wealthy countries, but did not function in practice (Pritchett, Woolcock, & Andrews, 2013; Reinsberg, Kentikelenis, Stubbs, & King, 2019).

Another line of critique pointed to the unintended harms of aid on governance and accountability, regardless of its aims, especially in aid-dependent countries (Bräutigam & Knack, 2004; Moss, Pettersson, & van de Walle, 2006). This work for instance, cautioned that reliance on aid over domestic revenues could serve to reorient government accountability towards donors over citizens. Likewise, it meant weak incentives to build the institutional capacity for tax administration and collection, a core component of state capacity. The modalities through which aid was provided also could pose problems, for instance flowing through ministries of finance and circumventing legislative budget discussions, thus strengthening the hand of the executive over the legislative branch and undermining oversight by elected representatives.

Advancing a still broader indictment of aid’s impact on governance, in *The Tyranny of Experts*, William Easterly argued that an expert-led and top-down

approach dominated development work – and that it not only had failed to end global poverty, but also served to entrench top-down, authoritarian leadership in aid-recipient countries (Easterly, 2013). Multiple accounts of misappropriation and corruption in aid tell a related story. Journalist Michela Wrong's *It's Our Turn to Eat*, for instance, explores aid and corruption in Kenya and the efforts of whistleblower John Githongo (Wrong, 2009). One recent study estimated that 7.5% of World Bank aid on average was 'captured' by corrupt officials, finding its way into offshore bank accounts (Andersen, Johannesen, & Rijkers, 2022).

Aid's overall impact

Such critiques introduce an important dose of skepticism and caution into aid discussions. From the beginnings of aid as an institution after the Second World War, the widely acknowledged success of the Marshall Plan in facilitating economic and political reconstruction in Europe has set expectations for many about what could be accomplished with sufficient external assistance – with a 'Marshall Plan' for Africa, or for Afghanistan or Ukraine for instance. Even with the best intentions and vast monetary investments, these critiques showed us, engineering good governance is not straightforward, and aid has, in some places, made things worse.

At the same time, such critiques have sometimes prompted overgeneralizations, that aid harms governance on the whole. What does the empirical record tell us? Although several early cross-country studies show negative impact (Knack, 2001), later analyses point to little overall empirical support (Dijkstra, 2018; Knack, 2004). Drawing on new data for an over 25-year period, economists Finn Tarp and Sam Jones show that the data simply do not support claims that aid has had a systematic negative effect on political institutions (Jones & Tarp, 2016). Indeed, they document a small *positive* net effect of total aid on political institutions, driven largely by stable inflows of 'governance aid'. Findings in my own research, focused on aid's impact on democracy, are broadly consistent (Niño-Zarazúa, Gisselquist, Horigoshi, Samarin, & Sen, 2020).

Towards a new idealistic realism?

What implications do these discussions have for donor countries like Denmark today? One clear conclusion that can be drawn is that aid has both supported and hindered governance and institution-building. This has several key implications for aid policy. One is the value of being realistic about what aid reasonably and likely may accomplish, setting expectations appropriately for all. A second is that the most pressing questions for development policy and research today are not so much in further documenting success and failure, but in building deeper understanding of when and why aid has more positive versus more negative impact in this area, and what might be done to facilitate better outcomes overall. Which contextual factors to keep in mind

in identifying whether an approach that worked in one place is likely to work similarly in another, for instance? Which aid modalities or project design features are most promising?

One factor that consistently seems to matter in the success of aid interventions is some degree of local ownership. In other words, aid works best when it supports locally-led policies and reforms, not interventions that are purely donor-driven, carried out by external actors and reflecting external priorities only. On a broader scale, Stefan Dercon, former chief economist of the UK's DFID (now FCDO) advances a related argument in *Gambling on Development*: what is special about countries that developed when compared to those that did not, he argues, is not any specific set of policies or institutions, but the existence of a 'development bargain' among the country's elites (Dercon, 2022). When such a bargain exists, aid has helped to catalyze development, but prospects in countries without such a bargain are poor. By extension, donors could consider the existence of such a bargain in allocating aid monies for maximum effectiveness. Nordic donors, who have stood out in terms of their long-term country partnerships, might pursue such a strategy also in sectoral allocations within these countries – i.e. by favoring aid to sectors with strong domestic coalitions for development where aid is most likely to have impact.

A key challenge with this 'betting on winners' approach is increasing concern over fragile and conflict-affected countries – where, by the OECD's estimate, some 86% of the world's extreme poor will live by 2030. Fragile states tend to be poorly governed and to have weak state capacity and legitimacy. National governments may not legitimately represent local priorities, and state institutions may be poor managers and implementers of aid-supported activities – across multiple sectors. Often deeply divided, fragile and conflict-affected states are perhaps least likely environments for elite development bargains to exist. Assessments of aid's effectiveness in supporting better governance in these contexts give overall an uninspiring picture of mixed at best. Indeed, one recent assessment of the effectiveness of aid in Afghanistan, Mali, and South Sudan between 2008-21 concluded dismally that 'development aid is not a suitable tool for addressing the core problems of fragile states', it 'does not improve governmental capacity, does not lead to better governance, and does not provide more stability' (Zürcher, 2022).

In face of these challenges, donor countries could turn inward or focus their aid investments on the surest prospects, yet abandoning fragile states to their own devices would be both a humanitarian and a strategic blunder for wealthy countries. Even setting aside humanitarian obligations, conflicts can enlarge and send migrants across borders. Research and practice spotlight no silver bullets. Even when donors have strong commitment to local ownership and sustainability for instance, it can be difficult to implement in practice. In *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*, Clark Gibson and colleagues illustrate this based on research with SIDA, showing how problematic incentives can be inherent in development cooperation relation-

ships, across diverse aid modalities (Gibson, Andersson, Ostrom, & Shivakumar, 2005). But there is still a growing and diverse body of work upon which to keep building. For instance, ‘community-driven development’ projects have been implemented in fragile contexts in an effort to be less top-down and donor-driven in aid interventions. Some assessments suggest limited impact, while others point to more promise (Samii, 2023). More broadly, many donors today speak the language of ‘localisation.’ Although in practice most interventions still are not locally led or managed, the Grand Bargain reached at the World Humanitarian Summit in 2016 set multiple targets, including allocating at least 25% of funds to national and local actors, and the number of signatories continues to rise (Ramachandran & Gisselquist, 2024).

The end of the end of history

Thirty years ago, political scientist Francis Fukuyama famously declared ‘the end of history’ with Western liberal democracy proven to be the ‘winning’ ideological model (Fukuyama, 1992). But the world today is fast changing. Last year, the Varieties of Democracy (V-Dem) Institute found that global democracy was at its lowest point since 1986 (V-Dem Institute, 2023). By 2022, 72% of the world’s population, it noted, lived in autocracies. Such trends raise major concerns, both for the civil and political rights of those in autocratizing countries, and in terms of implications for global peace and prosperity. They have prompted renewed attention by Western donor countries to the role of aid in democracy promotion. The Nordics have a unique position in these discussions due both to their long-standing attention as donors to democracy and human rights, and to their own domestic institutions, which place them consistently at the top of global democracy ratings and offer a global model of social democracy.

The emergence of new global actors and donors adds new complexity to these discussions. With the rise of new global actors, traditional donors, including the Nordics, have less leverage on aid-recipient countries. What role new actors will play is evolving. One point that is clear is that the record of democracy in the BRICs – Brazil, Russia, India, China, South Africa, Egypt, Ethiopia, Iran, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates – is decidedly more mixed than among the 32 members of the OECD DAC. Much of our dominant research and thinking on aid and governance has been done since the so-called ‘end of history.’ As the world shifts, these approaches will be surely challenged.

References

- Andersen, J. J., Johannesen, N., & Rijkers, B. (2022). Elite Capture of Foreign Aid: Evidence from Offshore Bank Accounts. *Journal of Political Economy*, 130(2), 388-425. doi:10.1086/717455
- Andrews, M. (2008). The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. *Oxford Development Studies*, 36(4), 379-407. doi:10.1080/13600810802455120
- Arndt, C., Jones, S., & Tarp, F. (2016). What Is the Aggregate Economic Rate of Return to Foreign Aid? *The World Bank Economic Review*, 30(3), 446-474. doi:10.1093/wber/lhv033

- Bräutigam, D., & Knack, S. (2004). Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change*, 52(2), 255-285.
- Burnside, C., & Dollar, D. (2000). Aid, Policies, and Growth. *The American Economic Review*, 90(4), 847-868. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/117311>
- Dalgaard, C.-J., & Hansen, H. (2017). The Return to Foreign Aid. *The Journal of Development Studies*, 53(7), 998-1018. doi:10.1080/00220388.2017.1303674
- Dercon, S. (2022). *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*. London: Hurst.
- Dijkstra, G. (2018). Aid and good governance: Examining aggregate unintended effects of aid. *Evaluation and Program Planning*, 68, 225-232. doi:<https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2017.09.004>
- Easterly, W. (2013). *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. New York: Basic Books.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Washington, DC: Free Press.
- Gibson, C. C., Andersson, K., Ostrom, E., & Shivakumar, S. (2005). *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*. Oxford: Oxford University Press.
- Grindle, M. S. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*, 17(4), 525-548. doi:10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x
- Jones, S., & Tarp, F. (2016). Does foreign aid harm political institutions? *Journal of Development Economics*, 118(January 2016), 266-281. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030438781500111X>
- Knack, S. (2001). Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests. *Southern Economic Journal*, 68(2), 310-329. doi:10.2307/1061596
- Knack, S. (2004). Does foreign aid promote democracy? *International Studies Quarterly*, 48(1), 251-266.
- Moss, T., Pettersson, G., & van de Walle, N. (2006). *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Nanda, V. P. (2006). The "Good Governance" Concept Revisited. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 603(1), 269-283. doi:10.1177/0002716205282847
- Niño-Zarazúa, M., Gisselquist, R. M., Horigoshi, A., Samarin, M., & Sen, K. (2020). *Effects of Swedish and international democracy aid*. Stockholm: Expert Group for Aid Studies (EBA).
- Pritchett, L., Woolcock, M., & Andrews, M. (2013). Looking like a state: Techniques of persistent failure in state capability for implementation. *Journal of Development Studies*, 49(1), 1-18.
- Ramachandran, S., & Gisselquist, R. M. (2024). Taking localisation beyond labels and lip service. Retrieved from <https://odihpn.org/publication/taking-localisation-beyond-labels-and-lip-service/>
- Reinsberg, B., Kentikelenis, A., Stubbs, T., & King, L. (2019). The World System and the Hollowing Out of State Capacity: How Structural Adjustment Programs Affect Bureaucratic Quality in Developing Countries. *American Journal of Sociology*, 124(4), 1222-1257. doi:10.1086/701703
- Samii, C. (2023). *Revisiting community-driven reconstruction in fragile states*. Helsinki: UNU-WIDER. WIDER Working Paper 26/2023.
- United Nations. (1998). *Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*. Retrieved from <http://www.un.org/Docs/SG/Report98/ch2.htm>
- V-Dem Institute. (2023). *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*. Retrieved from Gothenburg: https://v-dem.net/documents/30/V-dem_democracyreport2023_highres.pdf
- World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study*. Washington, DC: World Bank.
- Wrong, M. (2009). *It's Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle-Blower*. New York: Harper Collins.
- Zürcher, C. (2022). *Evidence on aid (in)effectiveness in highly fragile states: A synthesis of three systematic reviews of aid to Afghanistan, Mali, and South Sudan, 2008–21*. Helsinki: UNU-WIDER. WIDER Working Paper 160/2022.

Er dansk udviklingsbistand stadig relevant?

Temanummer: Danmarks udviklingssamarbejde: muligheder i en udfordret verden

Danmarks udviklingssamarbejde har mere end 60 år på bagen. Selv om det har udviklet sig meget i den periode, har verden også forandret sig fundamentalt. Man kan derfor spørge, om udviklingssamarbejdet stadig er relevant?

Oprindeligt var tanken at støtte de nyligt uafhængige lande i Afrika og andre steder, således at de hurtigt kunne få gang i økonomien og udvikle deres selvstændighed. En grundlæggende humanitær omsorg for og solidaritet med økonomisk fattige mennesker var en væsentlig drivkraft.

Samtidig formodede man at mange af de elementer (andelsbevægelse, teknologisk udvikling, industrialiseret fødevarerproduktion osv.), der stod bag den økonomiske vækst i Danmark, kunne overføres mere eller mindre uproblematisk til udviklingslandene. Det var derfor naturligt at kanalisere en stor del af udviklingsbistanden gennem danske virksomheder og dansk landbrug, der så skulle forestå udviklingsaktiviteterne i syd. Snart var 'returprocenten' blevet et veletableret begreb til at beskrive, hvor stor en del af bistanden, der tilfaldt danske virksomheder. Kommercielle motiver havde således suppleret de solidariske.

Endelig var udviklingsbistanden også en del af det geopolitiske spil mellem USA og Sovjetunionen, hvor amerikanernes forventning var, at Danmark og de øvrige nordiske lande stod for deres del af inddæmningen af kommunismen ved at yde udviklingsbistand til venligtsindede udviklingslande.

Fra første færd var udviklingssamarbejdet således påvirket af forskellige motiver, og det har alle dage været et af bistandens problemer, at den på samme tid er blevet spændt for så mange forskellige vogne. Det er klart, at kommercielle hensigter ikke altid er fattigdomsorienterede, og at de fattigste lande ikke altid er de geopolitiske mest interessante. Derfor risikerer man let at ende med middelmådige aktiviteter på alle fronter, når flere forskellige målsætninger skal indfris samtidig.

Hvordan ligger landet så i dag? Ja, der er jo stadig masser af fattigdom. Op mod 700 millioner mennesker lever i absolut fattigdom, mens omkring 3,5 mia. mennesker lever for under 7 \$ om dagen. Det er jo absurde tal, der i sig selv kan begrunde, at et rigt land som Danmark fortsat yder udviklingsbistand til disse mennesker.

Når jeg alligevel tøver med at tænke, at Danmark bare skal fortsætte arbejdet, som vi plejer, skyldes det således ikke et manglende behov for udviklingsbistand. Hvis man foretog det tankeeksperiment, at al bistanden var målrettet disse fattige mennesker, ville jeg være en varm fortæller for den.



**LARS
ENGBERG-PEDERSEN**
Dansk Institut for
Internationale Studier (DIIS)
lep@diis.dk

Det er imidlertid ikke tilfældet og bliver det heller ikke, så vidt jeg kan bedømme. Desuden er der andre faktorer, der udfordrer udviklingssamarbejdet. Resten af denne lille artikel vil skitsere de udfordringer, og der er hele syv af slagsen.

1. Fattigdomsorienteringen af udviklingsbistanden er som nævnt dalende. Den andel af bistanden, der går til de såkaldt mindst udviklede lande, faldt markant i 2015 og er siden da blevet på det lavere niveau. Man kan diskutere om de data, som OECD leverer på dette punkt, fortæller hele historien, men som tendens er der næppe tvivl om deres lødighed (se Figur 1).

Figur 1.



Kilde: OECD

Tendensen understøttes da også af flere forhold: Et er at det siden 2010 ikke alene har været samfunds manglende økonomiske velstand, der har været kriteriet for landevalg, sådan som det var tidligere. Danske interesser har også kunnet bestemme, hvilke lande udviklingsbistanden går til, hvilket betyder, at en række mellemindkomstlande (f.eks. Tyrkiet, Indien og Brasilien) i stigende grad nyder godt af danske bistandskroner.

Noget andet er at danske politikeres fokus på kommercielle interesser efter finanskrisen, på at stoppe migration til Europa efter 2015 og i de senere år på at begrænse og tilpasse sig til klimaforandringerne samlet set har flyttet fokus fra at tage udgangspunkt i udviklingsproblemer i fattige lande til at tilgodese emner, der står højt på dagsordenen i dansk indenrigspolitik.

Endvidere har politikerne udvist stor vilje til at anvende bistanden på at modtage asylansøgere i Danmark. Inden for de regler, som OECD har udstukket for officiel udviklingsbistand, kan man betegne visse udgifter til asylansøgere inden for de første 12 måneder efter deres ankomst som udviklingsbistand. I 2016 blev tæt på en tredjedel af budgettet brugt på det formål, og den daværende regering var klar til at bruge mere af udviklingsbistanden om nødvendigt.

På det seneste er betydelige midler blevet anvendt til modtagelse af ukrainske flygtninge, og Ukraine, der er et mellemindkomstland, er blevet den største modtager af danske udviklingsmidler – så længe det da ikke er Danmark selv, som det jo er tilfældet i de år, hvor der ankommer mange asylansøgere. Udviklingsbistanden er på den måde blevet en kasse, som kan bruges til lidt af hvert for den til enhver tid siddende regering.

I 2023 har regeringen så besluttet at give IFU (Investeringsfonden for Udviklingslande, der investerer i 'projektselskaber' i udviklingslande) adgang til betydelige ressourcer i form af dels en låneramme i Nationalbanken, dels årlige bidrag på ½ mia. kr. fra udviklingsbistanden i perioden 2024-30. Da investeringerne, som ofte foretages i samarbejde med danske pensionskasser, skal give et afkast – og endda et ganske højt afkast – er det kun få af dem, der finder vej til fattige lande og til sociale sektorer.

Med et samlet set dalende dansk engagement i fattigdomsbekæmpelse svinde grundelsen for at yde udviklingsbistand, hvis primære formål såvel i lovgrundlaget som i undersøgelser af befolkningens holdninger er at støtte mennesker, der lever i fattigdom.

2. Udviklingsbistanden forhindrer delvist en debat om Danmarks interesser i at investere i fred og fremgang i verden. Det kræver lidt forklaring. Blandt danske politikere hersker der nu enighed om at udviklingsbistanden skal beløbe sig til 0,7% af bruttonationalindkomsten (BNI). En FN-beslutning fra 1970 taler om *mindst* 0,7%, men i en dansk politisk sammenhæng er procent-satsen blevet selve målet.

Samtidig vil jeg hævde at udviklingsbistanden af danskerne ses som uselvisk støtte til økonomisk fattige mennesker i en anden del af verden. Det afspejler sig delvist i opinionsundersøgelserne. Danmark får ikke noget ud af at yde bistand. Den er nærmest en moralsk forpligtelse, så vi med god samvittighed kan nyde vores velfærdssamfund.

Imidlertid hænger verden i dag meget mere sammen end den gjorde, da udviklingsbistanden blev opfundet og hvor billedet af den som uselvisk var tættere på virkeligheden. Hvad der sker på den anden side af jordkloden, kan få konsekvenser for os, ligesom fjerntliggende lande reagerer på det, vi foretager os i Danmark. Det første er corona-pandemien et eksempel på, mens Muhammed-krisen i 2006 er det på det sidste.

Klimaforandringerne og tilbagevendende pandemier, økonomiske kriser, uroligheder m.v. er globale kriser, der påvirker det danske samfund, og nogle af dem har delvist deres baggrund i fattigdom og ulighed. Hvis kriserne ikke forebygges, kan de på længere sigt undergrave vores velfærdsstat, stabilitet og sammenhængskraft. Der er derfor al mulig grund til at overveje betydelige investeringer i forebyggelse af disse kriser – det er i vores egen langsigtede interesse.

Ikke desto mindre er udviklingsbistanden de eneste midler, der delvist bruges til det formål. Når den samtidig ikke må overstige 0,7% af BNI og i befolkningen betragtes som almisser, forhindrer den en væsentlig debat om Danmarks behov for at investere i en fredelig, fremgangsrig verden. Udviklingsbistanden tilhører en verden af i går med klar forskel på rige og fattige lande og med minimal interaktion mellem dem. Den er i langt mindre grad løsningen på nutidens udfordringer.

3. Tilliden mellem giver- og modtagerlande i udviklingssamarbejdet har det skidt. Selv om Det Globale Syd er en broget gruppe af store og små, fattige og mindre fattige lande, der på mange punkter har forskellige interesser, er det i visse sammenhænge en sammentømret gruppe, der optræder i opposition til Vesten, som betragtes som selvtilfreds og arrogant.

Det kan der være mange grunde til, men oplevelsen af, at Vesten plejer sine egne interesser (f.eks. i forhold til handel og vacciner og omkring repræsentation i internationale organisationer), at Vesten ønsker at presse egne værdier ned i halsen på landene i syd, og at Vesten så ikke selv lever op til disse værdier, vokser sig i disse år stadig stærkere.

Det vanskeliggør selvsagt udviklingssamarbejdet. Donorlande skal ikke komme med ret mange 'gode ideer', før det opfattes som utidig indblanding, og støtte til civilsamfundsorganisationer, der arbejder for menneskerettigheder og lignende, fører let til, at de bliver stemplet som vestlige lejesvende. I Sahel-landene er Vesten og i særdeleshed Frankrig nærmest blevet et skældsord.

Blandet andet derfor vender fattige lande sig mod Kina, Rusland og andre lande, der ikke udviser nogen interesse i menneskerettigheder og andre liberale dagsordener. Skal den officielle udviklingsbistand fra Vesten stadig kunne bidrage til fattige landes udvikling, må den gøre voldsomt op med de sidste 30 års tradition for at bruge samarbejdet til at fremme egne værdier, men det bliver særdeles vanskeligt dels at forklare egne befolkninger, dels at forsvare over for en hær af NGO'er, der har specialiseret sig i menneskerettighederne.

4. Det Globale Syds frustration over Vesten bliver ikke mindre af det strukturelle misforhold mellem giver og modtager, som internationalt udviklingssamarbejde bygger på. Man har forsøgt at sikre udviklingslandenes ejerskab til deres egen udvikling, men den magtmæssige ubalance, hvor den ene part har pengene, mens den anden har meget lidt at byde på, er nærmest umulig at gøre noget ved.

Regeringerne i de fattigste lande spiller ofte ud med ønsker, som de ved, at giverlandene er interesseret i. Systemet undergraver således disse regeringers evne og lyst til at tage ansvaret for deres eget samfundsudvikling. Når giverlande som Danmark samtidig forfølger indenrigspolitiske mål (jf. ovenfor), bliver det for alvor svært at gøre noget ved ubalancen og dens konsekvenser.

Udviklingsbistand gennem multilaterale institutioner som FN-organisationerne og til dels Verdensbanken kan i et vist omfang ses som en løsning på problemet. De er i hvert fald i mindre grad påvirket af indenrigspolitiske dagsordner i giverlandene og kan fokusere mere på udviklingsproblemerne i fattige lande.

Verdensbanken har dog udviklet sine egne prioriteter og er så stor en spiller, at fattige lande har svært ved at hamle op med den, og de fleste FN-organisationer er kronisk underfinansierede og derfor meget optaget af at levere, hvad giverlandene ønsker. Som det multilaterale system fungerer i øjeblikket, er der således ikke meget hjælp at hente her i forhold til den magtmæssige ubalance i udviklingssamarbejdet.

5. En yderligere udfordring er at mange autoritære regeringer vinder frem overalt. Den officielle udviklingsbistand er baseret på et stat til stat-samarbejde, som forudsætter et vist interessesammenfald mellem regeringerne. Det er imidlertid vanskeligt dels at legitimere et samarbejde med ikke-demokratiske styre, dels at forudsætte at autoritære regeringer tjener befolkningernes interesser.

En løsning i lande med autoritære regeringer har ofte været at støtte civilsamsfundsorganisationer og andre aktører, der formodes at have befolkningens opbakning, og som arbejder for mål Danmark ønsker at bidrage til. Det kan til tider lade sig gøre i begrænset omfang, men risikoen er at civilsamsfundsorganisationerne bliver set som fjender af regeringen, fordi de er finansieret af udenlandske kræfter. Og det kan give dem store problemer.

Uanset hvad står man ofte i det dilemma, at hvis støtten modarbejder en autoritær regering, vil denne bekæmpe den, og hvis bistanden ikke gør det, vil den sandsynligvis styrke regeringen over for den opposition, der måtte være i landet. Taberen er i alle tilfælde den fattige del af befolkningen, som næppe er den autoritære regerings væsentligste anliggende.

6. Endelig skal et par forvaltningsmæssige emner nævnes. Selv om de kan lyde kedelige, spiller de en ikke ubetydelig rolle for udviklingsbistandens resultater. Det ene handler om forholdet mellem Folketinget og regeringen.

Til trods for at den seneste udviklingspolitiske strategi fra 2021 blev resultatet af et forlig i Folketinget, forvaltes udviklingsbistanden hovedsageligt af regeringen. I dagligdagen er der ikke store diskussioner i Folketinget af, hvordan midlerne fordeles, og hvilke emner inden for den meget brede strategi der skal prioriteres. Regeringen udgiver hvert år sine udviklingspolitiske prioriteringer, som indgår i finanslovsudkastet, men de bliver sjældent genstand for politisk diskussion, fordi samtlige politiske partier har andre langt vigtigere prioriteringer i finanslovsforhandlingerne.

I forbindelse med forliget om den gældende strategi blev man også enige om, at udviklingsministeren skal afrapportere årligt, hvordan arbejdet med udviklingsbistanden er gået. Denne rapport bliver genstand for diskussion i Folketinget, hvor udviklingsministeren og de udviklingspolitiske ordførere typisk

som de eneste er til stede – alt i alt en 8-10 folketingsmedlemmer. Entusiasmen kan således ligge på et lille sted, og i realiteten er Folketinget koblet af udviklingsbistandens forvaltning.

Det betyder at regeringens mere kortsigtede hensyn får et større spillerum. Når de hensyn tilsiger at der skal lukkes ned det ene sted og åbnes op et andet, sker det. Senest har vi set, hvordan bistanden til Tanzania er blevet afsluttet, mens Kosovo er kommet ind i varmen. Disse skift er særdeles uhensigtsmæssige, hvis man ønsker at skabe udviklingsresultater af bistanden. Det tager nemlig tid at opbygge den tillid mellem partnerne, der er en forudsætning for et tæt samarbejde, og det tager tid at skabe de fundamentale samfundsmæssige ændringer, som bistanden sigter på.

7. Sidste udfordring handler om Udenrigsministeriets kapacitet til at forvalte udviklingsbistanden. Omkring år 2000 rådede ministeriet over ca. 1500 årsværk eksklusivt det på ambassaderne lokalt ansatte personale. I 2016 var det tal faldet til godt 1000, der skulle dække alle ministeriets arbejdsopgaver. Selv om antallet af lokalt ansatte, der kan være særdeles kompetente, er steget, og selv om der er ansat nyt personale i København i de senere år, skal en medarbejder i dag forvalte langt flere – muligvis dobbelt så mange eller flere – penge end for 20 år siden (det er meget svært at få præcise tal her).

Det korte af det lange er at medarbejderne er overbebyrdede generalister med begrænsede erfaringer fra fattige lande. Deres primære arbejdsopgaver er at finde afløb for pengene og sikre, at disse ikke bliver misbrugt. Bistand, der skaber resultater, kræver imidlertid også typisk (i) specialistviden om lande og emner, (ii) løbende faglig interaktion med samarbejdspartnere, (iii) tid til at lære, hvad der virker i samarbejdet, og (iv) indsigt i aktuelle politiske, sociale og økonomiske forandringer dér, hvor samarbejdet foregår. Og den slags er kraftigt beskåret nu om stunder.

Ser man på disse syv udfordringer, synes jeg det er svært at levere et indædt forsvar for Danmarks nuværende udviklingssamarbejde. Uanset om man lægger vægt på at være solidarisk med fattige lande, eller man gerne vil forebygge globale kriser, der kan undergrave velfærdsstaten i Danmark, kommer udviklingsbistanden til kort.

Jeg drømmer om at Folketinget som helhed engagerer sig i de langsigtede internationale udfordringer, som Danmark står overfor; at politikerne afsætter mindst lige så mange penge til at forebygge globale kriser, som de har besluttet at investere i forsvaret; at vi opfinder nye samarbejdsformer, der respekterer at hele verden ikke skal være som Danmark; og at vi fokuserer på langsigtede resultater i stedet for kortsigtet politisk opportunisme.

Hvilken fremtid skal Danmarks udviklingssamarbejde have?

Temanummer: Danmarks udviklingssamarbejde: muligheder i en udfordret verden

Introduktion

I forbindelse med finansloven for 2024 blev det besluttet, at en markant større del af den danske udviklingsbistand fremover skal kanaliseres igennem Industrialiseringsfonden for Udviklingslande (IFU), og at der samtidig skal gennemføres en såkaldt reform af IFU. Ikke mange udenfor miljøet, der beskæftiger sig med udviklingssamarbejde, bemærkede det, og det gav ikke anledning til større diskussion. Men afspejlede dette en radikal ændring af det danske udviklingssamarbejde, eller var det bare en forsættelse af ændringer, der allerede har været på vej i flere år? Og hvad var årsagen? Havde de danske samarbejdslande bedt om denne omlægning af udviklingsbistanden? Eller havde analyser vist, at det ville sikre en mere effektiv anvendelse af den danske udviklingsbistand? Eller var årsagen, at andre lande havde lavet lignende omlægnings af deres udviklingsbistand?

Der kan være mange forskellige årsager til de ændringer, der finder sted i det danske udviklingssamarbejde. Verden har ændret sig med nye komplekse koblinger mellem en klimakrise, konflikter, krige og kriser om bl.a. sundhed, fødevarer og ulighed, og når verden ændrer sig, må det nødvendigvis få konsekvenser for udviklingssamarbejdet.

Spørgsmålet er derfor, hvordan fremtidens danske udviklingssamarbejde skal se ud. I hvilken grad skal det forholde sig til fælles globale udfordringer og kriser eller afspejle indenrigspolitiske målsætninger? Diskussioner om, hvordan vi prioriterer, organiserer og gennemfører Danmarks fremtidige udviklingssamarbejde, finder imidlertid kun sted i begrænset omfang.

Udviklingssamarbejdet har siden starten været omfattet af markante ændringer og er løbende blevet påvirket af beslutninger på både internationalt plan og indenrigspolitiske forhold. Som eksempler på centrale internationale beslutninger kan nævnes vedtagelsen af 2015-målene og siden SDG'erne, men også den sikkerhedspolitiske udvikling efter 11. september, som har betydet, at en større del af bistanden er blevet anvendt i skrøbelige stater eller i konfliktsituationer. Det seneste eksempel er den omfattende udviklingsbistand, der sendes til Ukraine. Andre eksempler kunne være den voksende bistand til humanitære katastrofer og de senere års øgede internationale fokus på finansiering og ikke mindst klimafinansiering.

Indenrigspolitiske forhold har ligeledes sat deres markante aftryk på skiftende udviklingspolitiske prioriteter. Eksempler på temaer fra de senere år har været



**ADAM MOE
FEJERSKOV**

Dansk Institut for
Internationale Studier (DIIS)
admo@diis.dk



**OLE WINCKLER
ANDERSEN**

Dansk Institut for
Internationale Studier (DIIS)
Olew@diis.dk

et øget fokus på finansiering af flygtningeudgifter, øget multilateral og multi-bi bistand, men også en recentralisering af udviklingssamarbejdet til København på bekostning af egentlige partnerskaber med udviklingslandene og et samtidigt stigende fokus på 'noget for noget', hvor bistanden bruges til at muliggøre andre politiske initiativer (som eksempelvis asylsamarbejde med Rwanda eller fængselssamarbejde med Kosovo).

Selv om der således findes en række analyser af udviklingsbistandens udvikling, forholder analyserne sig sjældent til fremtiden for udviklingssamarbejdet, eller om udviklingssamarbejdet i de seneste årtier kunne have været udformet på andre måder. Det fremherskende perspektiv på udviklingsbistanden bliver dermed institutionaliseret og normaliseret i en sådan grad, at man sjældent ser nogen alternativer til den nuværende måde at udforme politikken på. Eller mister blikket for, at de gradvise forandringer, der har fundet sted over en årrække, samlet set har ledt til relativt radikale forandringer. På den måde lægger samtaler om udviklingssamarbejdets fremtid sig oftest i et spor af kontinuitet og inkrementel, snarere end radikal, forandring.

Det gælder altså på politisk niveau, men i lige så høj grad for etablerede aktører i udviklingssamarbejdet, at de er ude af stand til at træde et skridt tilbage og genvurdere udviklingssamarbejdets form og formål, og forestille sig reelle alternativer til de udviklingsspor, der allerede er blevet lagt.

For at forsøge og åbne det forestillings- eller mulighedsrum som udviklingssamarbejdet i virkeligheden står med, præsenterer vi i det følgende otte scenarier for det fremtidige danske udviklingssamarbejde. Det er indlysende, at bistanden vil ændre karakter, fordi rammerne ændrer karakter, men det er ikke det samme som, at der ikke muligheder for at tilrettelægge den danske udviklingsbistand anderledes, end vi gør det i dag. Målet er ikke at pege på, hvilke scenarier der er mest realistiske, men at lægge op til en bredere diskussion af, hvordan Danmarks udviklingssamarbejde kan udvikle sig de næste 10-15 år. Kun ved at udfordre rammerne for vores opfattelser af, hvad der er realistisk eller realpolitisk, og hvad der ikke er, kan vi tænke tilstrækkeligt frit og inspirerende. Første skridt mod alternative fremtider er nu engang forestillingen om dem, og hvordan de kan se ud.

Fremtidsscenarier for Danmarks udviklingssamarbejde

De skitserede scenarier peger på nogle perspektiver, der i varierende omfang overlapper hinanden. Det betyder også, at de i princippet kan kombineres på forskellige måder.

Danmark først

I det første scenarie dominerer kortsigtede danske indenrigspolitiske interesser udviklingssamarbejdet. Disse interesser varierer med skiftende regeringer og kan omfatte kommercielle mål og støtte til initiativer på andre politikområder, der ikke nødvendigvis direkte har noget at gøre med spørgsmål

som fattigdom og ulighed eller lignende. Det kan være danske virksomheder, der får stillet garantier for deres investeringer, initiativer der har til formål at mindske flytningstrømme til Danmark eller finansiering af initiativer, der ses som del i andre politiske forhandlinger eller politikområder, f.eks. som løftestang for danske eksportinteresser. Initiativerne fører muligvis til potentielle udviklingseffekter, men de er ikke det primære mål.

Instrumenter og modaliteter vil tillade en høj grad af dansk kontrol og dermed typisk være forskellige former for projektbistand eller øremærket multilateral bistand. Programmeringen vil være kortsigtet, fordi den vil reflektere skiftende danske prioriteter. Finansieringen er fleksibel og kan både være gavebistand, forskellige finansielle instrumenter og teknisk bistand. Ansvar for gennemførelsen af aktiviteterne kan ligge hos Udenrigsministeriet, andre ministerier samt private virksomheder og NGO'er. Dette scenarie kræver derfor en vis kapacitet både i de forskellige ministerier og i erhvervslivet og hos NGO'erne. Modtagere af den danske bistand vil primært være mellemindkomstlande, men kan også være lavindkomstlande afhængigt af de givne politiske mål. Landenes ejerskab til aktiviteterne vægtes ikke særligt højt, da prioriteringerne primært fastlægges i Danmark.

Dansk sikkerhed

Dansk udviklingsbistand bliver især anvendt til at fremme danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser. Det oplever man i disse år med en betydelig udviklingsbistand til Ukraine, Mellemosten og Vestafrika. En stor af bistanden vil blive givet igennem multilaterale organisationer, fordi Danmark i de pågældende områder og lande ikke vil have tilstrækkelig kapacitet til selv at stå for gennemførelsen af bistanden.

Dette scenarie indeholder dermed ikke et umiddelbart udviklingsperspektiv, og kriterierne for fordelingen af bistanden fastlægges ofte i tæt samarbejde med andre donorlande, især store donorlande. Udviklingsbistanden gives ikke umiddelbart til de fattigste lande, og globale udfordringer vil være relevante i det omfang, de har potentielle konkrete konsekvenser for dansk sikkerhed.

Der vil være fleksibilitet i anvendelsen af bistandsinstrumenter og finansieringstyper, afhængigt af hvor effekten vurderes at være størst for dansk sikkerhed. Indholdet i aktiviteterne vil skifte med de sikkerheds- og geopolitiske forskydninger og udviklinger, der finder sted over tid, og som har konsekvenser for Danmarks sikkerhed. Ansvar for gennemførelsen af aktiviteterne kan ligge hos Udenrigsministeriet eller Forsvarsministeriet, og begge ministerier vil derfor have behov for kapacitet til at administrere bistanden.

Humanitær supermagt

I dette scenarie vil dansk udviklingsbistand primært blive anvendt i forbindelse med humanitære kriser rundt omkring i verden. Den humanitære bistands andel er allerede vokset i de senere år, men i dette scenarie vil den vokse yderligere. En stor del af den humanitære bistand vil blive givet som

mere eller indre øremærkede bidrag igennem multilaterale organisationer samt internationale og danske NGO'er. Bistanden vil blive givet som en kombination af finansiering til eksisterende kriser og til opståede kriser. Da fokus vil være på kriser, katastrofer og lignende, vil der i dette scenario være mindre vægt på langsigtede udviklingsproblemer og underliggende strukturelle faktorer. Finansieringen vil primært være gavebistand.

Udenrigsministeriet vil være ansvarligt for udviklingsbistanden, da den danske rolle hovedsageligt vil være finansiering, mens ansvaret for gennemførelsen vil ligge hos de relevante multilaterale organisationer og humanitære NGO'er. I partnerlandene kan både statslige og ikke-statslige aktører deltage i gennemførelsen af aktiviteterne.

Finansiering er alt

Dette perspektiv tager udgangspunkt i, at der er et stor behov for øget udviklingsfinansiering og samtidig den erkendelse, at den offentlige udviklingsbistand ikke alene kan dække dette behov. I dette perspektiv er fokus derfor på at mobilisere internationale private investeringer i udviklingslandene. Dette forsøges gjort ved en række forskellige instrumenter, herunder blanding af offentlige og private midler, garantier og subsidier. Da fokus primært er på at mobilisere øgede private investeringer og at sikre disse et afkast, vil der blive tale om enkeltstående projekter, og der vil blive lagt mindre vægt på udviklingseffekterne af investeringerne. Forventningen om et afkast af investeringerne betyder, at man især vil fokusere på mellemindkomstlande og mindre på de fattigste lande.

Udenrigsministeriet vil være overordnet ansvarlig i dette perspektiv, men ansvaret for gennemførelsen af aktiviteterne vil blive lagt ud til specialiserede institutioner som IFU men ofte i et samarbejde med lignende institutioner i andre lande. Partnerlandene kan blive inddraget ved, at der bliver indgået aftaler med statslige aktører, herunder offentlige forsyningselskaber.

Fattigdomsorienteret

Dansk udviklingsbistand vil (igen) i større omfang blive anvendt til direkte at bekæmpe fattigdom rundt omkring i verden og bidrage til løsning af globale fattigdoms- og ulighedsproblemer. Det vil betyde mere bistand til lavindkomstlandene og flere målrettede programmer til de fattigste befolkningsgrupper. Det kan bl.a. omfatte støtte til landbrugssektoren og forskellige sociale sektorer.

Tilrettelæggelsen af udviklingsbistanden vil få en mere langsigtet karakter og vil kunne omfatte anvendelsen af både bilaterale og multilaterale instrumenter, afhængigt af hvor effekten på fattigdomsreducing vurderes at være højest. Finansieringen vil primært være gavebistand.

Udenrigsministeriet vil have ansvaret for udviklingssamarbejdet, der vil kunne fungere mere eller mindre uafhængigt af indenrigspolitiske prioriteter

i Danmark, og udviklingsarbejdet vil i høj grad blive administreret af ambassader og repræsentationer i partnerlandene – ofte i tæt samarbejde med institutioner og organisationer i landene. Dette scenarie vil derfor forudsætte en betydelig kapacitet i Udenrigsministeriet til at administrere bistanden.

Klima i centrum

I dette scenarie vil udviklingsbistanden primært blive givet som klimabistand og skal bidrage til at afhjælpe den globale klimakrise. Bistanden vil have fokus på at reducere emissioner og vil dermed især gå til mellemindkomstlande, men vil også desuden støtte til klimatilpasning. Denne sidste støtte vil også komme de fattigste og mest sårbare lande til gode. Samtidig kan bistanden bidrage til at fremme danske eksportinteresser på det grønne område. Dette scenarie vil derfor indebære en anden fordeling på landegrupper end fattigdomsscenarioet nævnt ovenfor. Derudover vil der være et snævrere sektorfokus, hvilket vil have konsekvenser for administrationen af udviklingsbistanden og den kapacitet, der skal være til stede for at forberede og gennemføre bistandsprojekterne.

Bistanden vil blive fleksibelt organiseret med anvendelse af en række forskellige instrumenter, herunder samarbejde med multilaterale organisationer. Ansvar for gennemførelsen af aktiviteterne kan både ligge hos Udenrigsministeriet og hos ressortministerier samt med inddragelse af den private sektor og NGO'er. Modtagere af bistanden og partnere vil variere, alt efter hvilken form for klimabistand der er tale om.

Multilateral bistand har prioritet

Andelen af den danske udviklingsbistand der kanaliseres igennem multilaterale organisationer har været voksende i de senere år. I dette scenarie vil denne andel vokse yderligere. Begrundelsen vil være, at der er behov for mere fokus på overordnede udviklingsspørgsmål, herunder internationale offentlige goder, og at Danmark som lille land har en interesse i et stærkt multilateralt system. Desuden vil multilaterale organisationer bedre kunne være til stede i et stort antal lande.

Danmark vil i dette scenarie primært bidrage med finansiering mens modaliteterne kan variere. Således kan bistanden være mere eller mindre øremærket og blive kanaliseret igennem diverse trust fonde eller som såkaldt multi-bi-bistand. Afhængigt af i hvilket omfang bistanden øremærkes, vil dette scenarie betyde, at danske interesser i mindre omfang kan direkte varetages.

Scenariet vil desuden have markante konsekvenser for administrationen af bistanden. Der må forventes mindre administration. Den danske administration af udviklingssamarbejdet kan i teorien minimeres til et niveau hvor der er fokus på at facilitere multilateral finansiering samt kommunikation af resultater, uden behov for større bistandsfaglige kompetencer i det nationale system. Bistanden programmeres multilateralt. Derfor vil modtagere være blandede og ikke styres fra dansk side, men af de enkelte multilaterale organisationer.

Syddrevet

I dette scenarie vil udviklingsbistanden være efterspørgselsstyret og blive gennemført i tæt samarbejde med partnerlandene. Udgangspunktet vil være, at landene bedst selv kender deres behov og muligheder for at gennemføre forskellige aktiviteter. I scenariet vil partnerlandene få langt større indflydelse på bistandens anvendelse, og bistanden vil afspejle landenes egne prioriteter, og landenes institutioner vil blive støttet, således at disse i højere grad kan tage ansvaret for udviklingsbistanden. For at sikre et sådan tæt samarbejde med partnerlandene vil administrationen af bistanden kræve en betydelig tilstedeværelse i partnerlandene. Globale udfordringer er relevante i den udstrækning, de har konsekvenser for partnerlandene, der selv har indflydelse på, hvordan bistanden bør bruges.

Budgetstøtte og programbistand vil være de fremherskende instrumenter, men der vil også være behov for fleksibilitet for at sikre, at bistanden løbende kan tilpasses lokale behov og prioriteter. Den nationale organisering af udviklingssamarbejdet forankres i Udenrigsministeriet, men kan involvere andre ressourceministerier samt private virksomheder og NGO'er efter behov. De primære samarbejdspartnere i partnerlandene vil være statslige institutioner og eventuelt også NGO'er.

Diskussion og konklusion

De skitserede scenarier kan måske virke trivielle, men så snart man holder dem op mod hinanden, er det tydeligt, at de har markant forskellige konsekvenser for dansk udviklingsbistand, både for dens tilrettelæggelse og dens konsekvenser.

Tabel 1. Sammenfatning af scenarier

	'Danmark først'	Dansk sikkerhed	Humanitær supermagt	Finansiering er alt	Fattigdomsorienteret	Klima	Multi-lateralt	Syddrevet
Lokalt ejerskab	Lavt	Lavt	Variierende	Lavt	Højt	Variierende	Variierende	Højt
Interesse-fortolkning	Kortsigtet	Langsigtet	Kortsigtet	Kortsigtet	Langsigtet	Kort- og langsigtet	Langsigtet	Langsigtet
Finansiering	Bilateral	Multi-lateral, multi-bi	Multi-lateral, NGO'er	Bilateral	Blandet	Blandet	Multilateral	Bilateral, multi-bi
Ansvar	UM	STM	UM	UM	UM	Blandet	UM	UM
Modtagere	Blandet	Blandet	LDC	Blandet	LDC	Blandet	Blandet	LDC

I nogle af scenarierne vil udgangspunktet primært blive danske indenrigspolitiske interesser, mens der vil være mindre fokus på internationale offentlige goder eller udviklingseffekt. Det gælder især 'Danmark først' og 'Dansk sikkerhed'. Andre scenarier vil have et stærkere fokus på internationale offentlige

goder. Det gælder 'Humanitær supermagt', 'Klima i centrum' og 'Multilateral bistand har prioritet'. Endelig vil nogle af scenarierne give partnerlandene en meget mere central placering. Det gælder for 'Fattigdomsorienteret' og 'Syd-drevet'. Scenariet 'Finansiering er alt' afviger for de øvrige perspektiver ved, at det primært fokuserer på at mobilisere finansiering fra den private sektor.

Scenarierne afspejler dermed meget forskellige mål med den danske udviklingsbistand og vil have meget forskellige konsekvenser. Det gælder for fordelingen af bistanden på lande, hvor nogle af scenarierne betyder, at en voksende del af vil bistanden vil gå til mellemindkomstlande, men de forskellige scenarier vil også have konsekvenser for fordelingen af bistanden på sektorer.

De forskellige scenarier har også konsekvenser for administrationen af bistanden, både i Udenrigsministeriet og andre ministerier, hvor scenarierne i varierende omfang lægger op til, at ansvaret for udviklingsbistanden flyttes væk fra Udenrigsministeriet og over til andre steder i centraladministrationen og til andre samarbejdspartnere i Danmark og i partnerlandene. Det gælder også for de ressourcer og den kapacitet, der skal være til rådighed til at administrere bistanden.

Udgangspunktet for denne artikel var, at diskussionen om Danmarks udviklingssamarbejde i dag er snæver i sine forestillinger af, hvad udviklingssamarbejdet kan være. Det gælder i høj grad fra politisk side af, hvor diskussionerne sjældent for alvor forsøger at ny- eller gentænke samarbejdets form. Men det gælder i lige så høj grad fra etablerede aktører i udviklingssamarbejdet, hvis dybe involvering af og til har den konsekvens, at de er ude af stand til at træde et skridt tilbage og genvurdere udviklingssamarbejdets form og formål. Vi står i dag med en substantiel viden om, hvordan udviklingssamarbejdet har bevæget sig historisk og frem til i dag. Men ingen af disse analyser forholder sig i virkeligheden til fremtiden for udviklingssamarbejdet, og nogle af dem understøtter reelt set kontinuiteten ved at argumentere for, at vi i fremtiden hovedsageligt vil se en bevægelse langs de spor, vi har set udvikle sig over de sidste år eller endda årti. Vores scenarier viser derimod, at der faktisk er en række alternative mulige måder, det fremtidige danske udviklingssamarbejde kan organiseres på, og at der derfor er både mulighed og behov for en bredere diskussion af, hvad det er vi vil med dette samarbejde.

Litteratur

- Engberg-Pedersen, L., & Fejerskov, A.M. (2018). The transformation of Danish foreign aid. In K. Fischer, & H. Mouritzen (Eds.), *Danish Foreign Policy Review 2018* (pp. 138-162). Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Engberg-Pedersen, L. & Fejerskov, A.M. (2021). Danish Development Cooperation: Withering Heights. In 'Do-Gooders at the End of Aid: Scandinavian Humanitarianism in the Twenty-First Century' (edited by Puyvallée, A. & Bjørkdahl, K.), Cambridge University Press.
- Kjær, A.M. (2020). Paradigmeskiftet i dansk udviklingspolitik. *Politica*, 52. årg., nr. 2 2020, 125-146.
- Kjær, A.M. (2022). The Paradigm Shift of Danish Development Policy. *Forum for Development Studies*.

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?

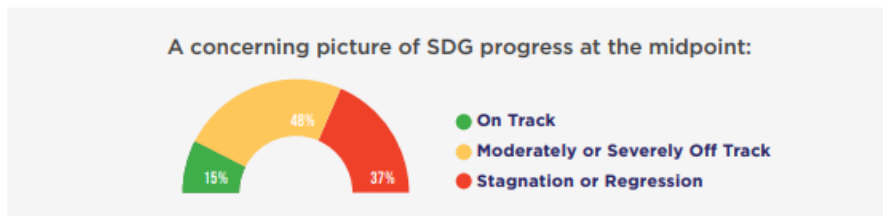
For det første skal strategien tegne og muliggøre Danmarks niche i den aktuelle geopolitiske kontekst i det globale syd. For det andet skal strategien matche Danmarks styrkepositioner i forhold til de humanitære og udviklingsmæssige behov, som vi står over for i de kommende år.

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.

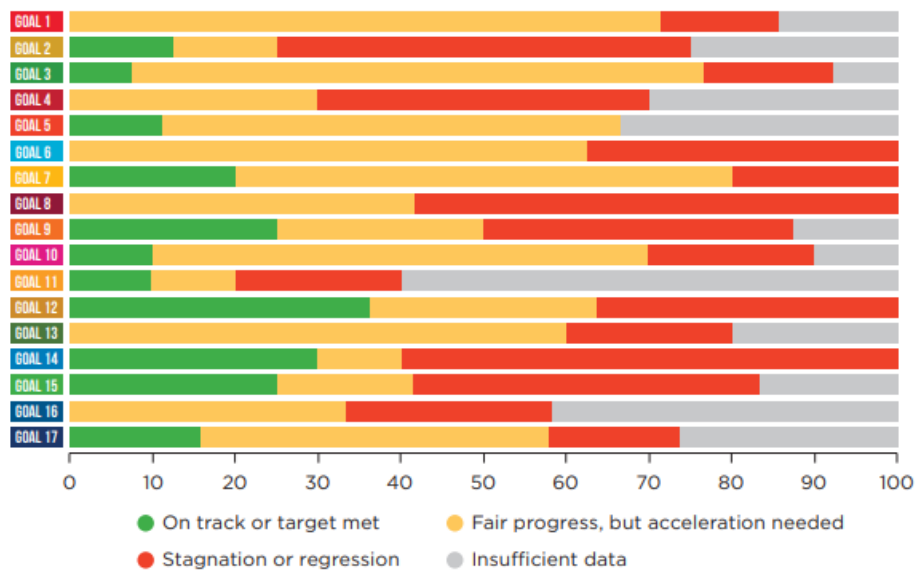
Vi skal gøre mere af det, der virker

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 fødevarerens sikkerhed 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}

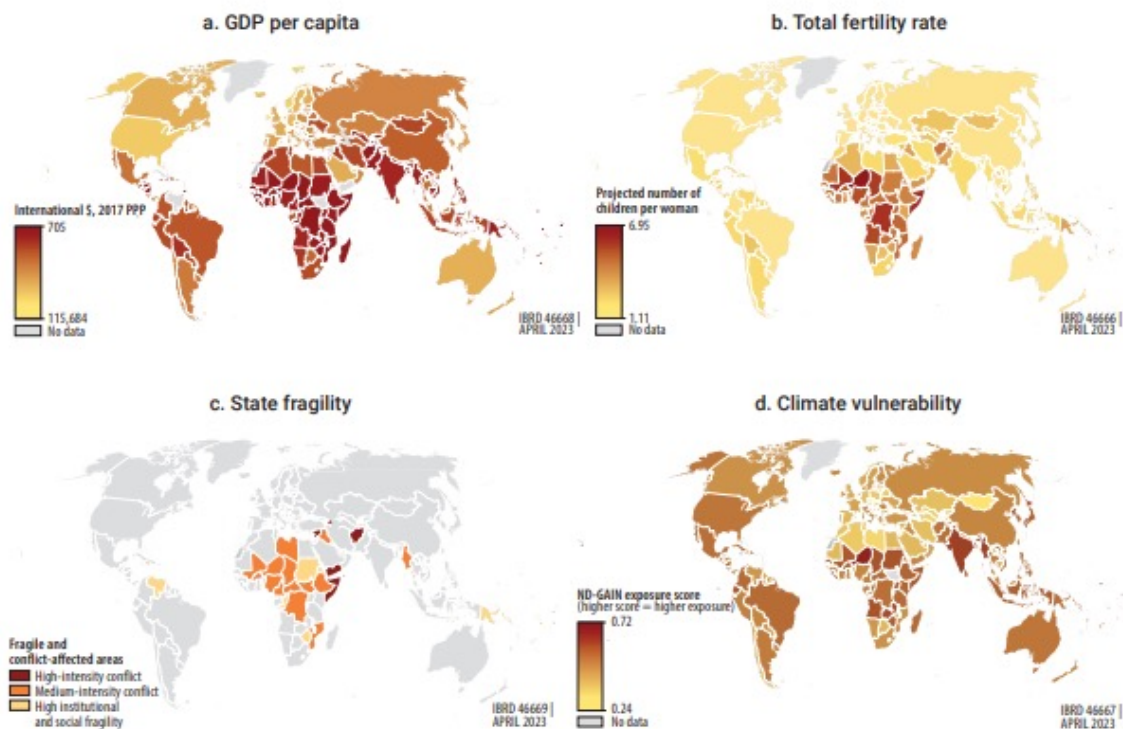
Værd at bemærke i denne sammenhæng er, ifølge Mixed Migration Centre (MMC), at fordrivelse grundet klimaforandringer sjældent leder til migration mod nord men oftest til intern fordrivelse.

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.

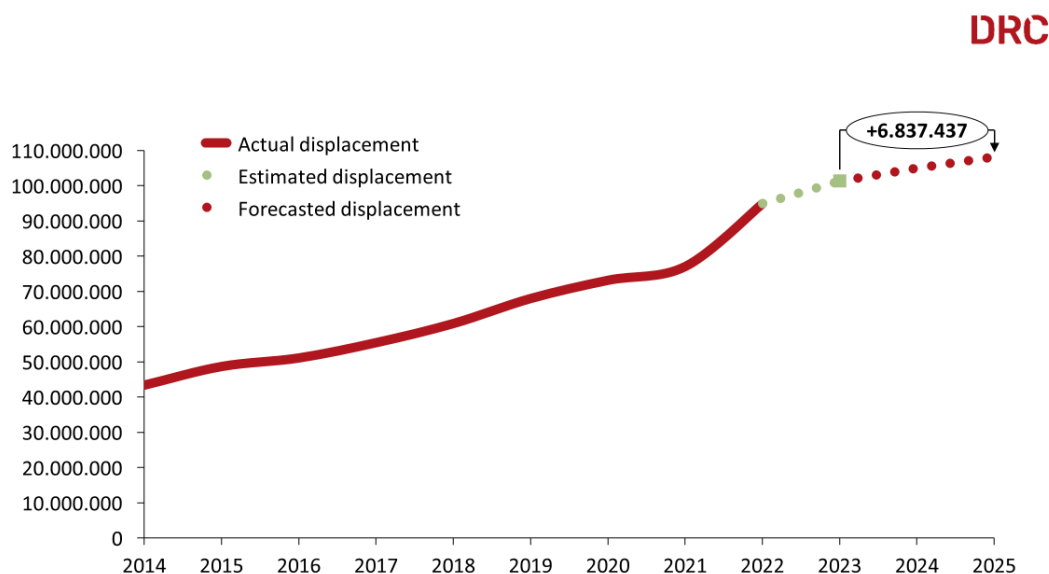
Mere ligeværdige partnerskaber er vejen frem, hvis vi vil styrke tillid og samarbejde med landene i Afrika. Det har diskussionerne omkring afkolonisering også gjort os klogere og mere bevidste om. I udviklingspolitisk sammenhæng kaldes det lokalisering og omfatter styrket samarbejde med lokale og nationale 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

Vi er i et afgørende årti for lederskab og handling

Temanummer: Danmarks udviklingssamarbejde: muligheder i en udfordret verden

Vores ansvar er utvetydigt. Og det forpligter. Vi var ved årtusindeskiftet få årtier væk fra at have udryddet ekstrem fattigdom, men den globale samfundsøkonomi og bæredygtige udviklingsmodel, må vi i dag erkende, var bygget på en falsk præmis, som vi nu betaler prisen for. En præmis om vækst og udvikling, der ikke tog nok højde for vores klima og naturkapital. Og det i en grad, der kan placere de nulevende generationer i historiebøgerne som dem, der tabte det hele på gulvet og umuliggjorde visionen om en bæredygtig fremtid for os selv og de kommende generationer. Og vil vi det?

Nej, naturligvis ikke, men hvis vi vil ændre fortællingen om generationer, der ikke vedkendte sig deres ansvar og handlede derefter, så kræver det uset transformation og lederskab på tværs af lande, sektorer, byer, civilsamfundet og i alle lande uanset udviklingsstadiet på stort set samme tid (i historisk forstand). Særligt det politiske lederskab vil i eftertiden blive vurderet på evnen til at trække kloden væk fra en apokalyptisk fremtid og i stedet lægge grundstenene til en fremtid, som den brændende platform i særlig grad giver anledning til. Nemlig den helt unikke mulighed vi står med nu for i den yderste time at transformere og skabe et oprigtigt bæredygtigt globalt verdenssamfund indenfor de planetære grænser og i samtidig opfyldelse af de visioner for bæredygtig udvikling, som i årtier er blevet formuleret i regi af talrige internationale konventioner og aftaler.

Vi har mindre end syv år til at opfylde FN's 2030-dagsorden og de tilhørende Verdensmål, og vi skal indenfor den samme periode nedbringe vores udledninger af drivhusgasser med 42%, hvis vi skal fastholde håbet om at holde os indenfor et scenarie, der er i overensstemmelse med Parisaftalens temperaturmål på højst 2,0 grader og så tæt på 1,5 graders global opvarmning som muligt.¹ Og vi skal i samme periode opbygge den robusthed, der skal til, for at vi alle – men særligt at sårbare lande, som oplever de største effekter – kan håndtere konsekvenserne af de uundgåelige klimaforandringer. Det er her en vigtig pointe, at hvor begge målsætninger udtrykker afgørende politiske målsætninger, så udtrykker klimamålsætningen også en naturvidenskabeligt defineret grænse for en sandsynlig fastholdelse af et stabilt globalt klima, som ved overskridelse vil kunne igangsætte irreversible 'tipping points' og kaste menneskeheden og alt levende ud i radikalt forværrede leveforhold i tusinder af år.



CONNIE HEDEGAARD
forperson for CONCITO



JARL KRAUSING
Vicedirektør og
international chef i
CONCITO
jk@concito.dk

Den seneste forskning viser, at flere sådanne klimarelaterede 'tipping points' allerede kan være i bevægelse i et gensidigt forstærkende forhold, samt at flere tipping points forventeligt vil blive igangsat ved en global middeltemperatur på over 1,5 graders opvarmning.ⁱⁱ Forskningen fortæller os også, at vi med den nuværende udvikling vil ramme 1,5 grader omkring 2033. Det er en solid påmindelse om, at naturvidenskabelige grænser kan man ikke forhandle med, og mantraet om, at hvert ton og hver decimal tæller, må stå centralt i vores håndtering af klima- og den bæredygtige udviklingsudfordring.

Det kan ikke siges mere præcist, end det er gjort af FN's generalsekretær, António Guterres, i anledning af hans eget Climate Ambition Summit i september 2023:

“Humanity has opened the gates of hell” by unleashing worsening heatwaves, floods and wildfires seen around the world and that a “dangerous and unstable” future of 2.8C global heating, compared with the pre-industrial era, was awaiting without radical action. “The future of humanity is in our hands,” he said. “We must turn up the tempo, turn plans into action and turn the tide.”ⁱⁱⁱ

Klimaudfordringen i et udviklingspolitisk perspektiv

Allerede nu betaler millioner af mennesker prisen for klimaforandringernes konsekvenser. Verdens Meteorologiske Organisations (WMO) snapshot for 2023 er ren gyser i opremsningen af klimahændelser, som ramte alle kontinenter.^{iv} Der er næppe en dag, uden, at nyhederne rummer beretninger om tørke, hungersnød, oversvømmelser, ekstreme vejrforhold, skovbrænde, ufrivillig migration og markant øget usikkerhed på mad, vand og overalt en tiltagende ekstrem fattigdom som følge af klimaforandringerne. Læg dertil den voksende politiske skrøbelighed i de mest sårbare lande, og man får opskriften på lande, som lige nu befinder sig i en nedadgående spiral. En spiral, hvor klimaeffekterne som trusselsforstærker, øger den politiske skrøbelighed, underminerer sikkerheden, ruller udviklingen baglæns, udfordrer den samfundsmæssige sammenhængskraft, og hvor den tiltagende politiske skrøbelighed underminerer evnen til at håndtere effekterne af klimaforandringerne og samtidigt fremme en grøn, retfærdig og inkluderende omstilling.

Det er ikke kun en teoretisk virkelighed men en virkelighedserkendelse, som også er afspejlet i den nuværende danske udviklingspolitiske strategi, ”Fælles om Verden”, og som i stigende grad spores i de indstillinger, der drøftes i det Udviklingspolitiske Råd som for eksempel i indsatser og landeprogrammer for Mali, Niger, Somalia, Etiopien og Burkina Faso, i humanitære organisationsstrategier samt i for eksempel regionale indsatser i Sahel og på Det Afrikanske Horn.^v Det er ikke uden grund, at et stort og voksende fokus for den danske udviklingspolitiske indsats er klima- og naturindsatsen, den grønne omstilling og en særlig indsats på det afrikanske kontinent.

Overalt gennemses den udviklingspolitiske kontekst af klimapåvirkningernes skrøbelighedsfremmende konsekvenser og med dystre scenarier for fremtiden. Herunder ses afledte udsigter for ufrivillige migrationsstrømme mod blandt andet det forjættede EU i desperat jagt på et nyt levegrundlag som erstatning for ikke blot udsigtsløse men ligefrem ødelagte levegrundlag i oprindelseslande som resultat af den giftige cocktail af klimaforandringer, fattigdom og politisk skrøbelighed. Verdensbanken har advaret om globalt op mod 216 millioner klimamigranter i 2050, hvilket bør vække til eftertanke med den erfaring, vi har fra få hundrede tusinder migranternes ankomst årligt på Europas kyster.^{vi}

Læg dertil Det Globale Syds opgave med at gennemføre en grøn og bæredygtig omstilling og deres betydning for at verden når sine klimamål. Som det fremgår af UNEP's Emission Gap-rapport fra 2023, der er udviklet af CON-CITO i samarbejde med UNEP Copenhagen Climate Center, så står lav- og mellemindkomstlandene, herunder Kina, i dag for ca. 69% af de globale drivhusgasudledninger, men rummer stadig i dag 2,4 milliarder mennesker, som er afhængige af fossil energi til madlavning, og 700 millioner mennesker, som ikke har adgang til ren energi.^{vii}

Og læg til alle de andre udviklingsmæssige udfordringer, som regeringer i disse lande i forvejen slås med i relation til for eksempel sundhed, uddannelse, fødevarer- og vandforsyning, erhvervsudvikling, jobskabelse, ligestilling, gældsætelse og manglende adgang til international kapital. Det er ikke uden grund, at klimaindsatsen nødvendigvis må indlejres i en bæredygtig udviklingsdagsorden i såvel ord som gerning. Det gælder naturligvis overalt – også i Danmark, men i Det Globale Syd i særdeleshed. Hvis klimaindsatsen ikke kaster øjeblikkelige og konkrete udviklingsmæssige gevinster af sig har den meget begrænset attraktion for politiske lederskaber og den folkelige opbakning hertil.

Det er heller ikke i det lys spor overraskende, at Barbados præsident, Mia Mottley, i 2022 sagde ”stop! Nu kan det være nok” med sin lancerede ”Bridgetown Agenda”, der i lyset af gældsælde og stigende klimaomkostninger stillede krav om reform for at imødekomme behovet for finansiering af en integreret og akut klima- og bæredygtig udviklingsdagsorden.^{viii} Det har siden igangsat et stort pres på reform af det internationale finansielle system mhp. i højere grad at tilgodese det globale syds samlede udviklingsbehov, blandt andet resulterende i en omskrivning af Verdensbankens formålsparagraf til nu også at omfatte hensynet til en sikre en bæredygtig klode, ”Eliminating poverty on a Liveable planet”.

Ovenstående eksempler illustrerer klart, at der ingen udsigt er til en bæredygtig udviklingsvej uden en klimasikker fremtid, og der er ingen klimasikker fremtid uden en bæredygtig udviklingsvej. De to dagsordener er gensidigt afhængige og skal nødvendigvis tilgås som sådan. Opfyldelsen af hver af de to dagsordener forudsætter en grundlæggende samfundsmæssig omstilling i både de rige og de fattige lande. Den gode nyhed er, at der er enorme synergie, der kan høstes gennem en klog og effektivt integreret indsats, og dagsordenerne kan være trædesten for hinandens succes.

Vi skal skabe et oprigtigt solidarisk skæbnefællesskab med Det Globale Syd

Forudsætningerne herfor er naturligvis radikalt forskellige, men fællesnævneren for den globale og integrerede klima og udviklingsindsats er, at de rige lande bærer et historisk ansvar, som går langt ud over en politisk 0,7% udviklingshjælpsmålsætning, men som i vores egen interessevaretagelse bør rumme en anerkendelse af et skæbnefællesskab med Det Globale Syds kamp for at opfylde de udviklings- og klimaomstillingsbehov, der skal til for at sikre en retfærdig omstilling og skabe bæredygtige, menneskerettighedsbaserede, inkluderende og stabile samfund.

Dette skæbnefællesskab skal nødvendigvis være kendetegnet ved de rige landes lederskab i at sikre gældseftergivelse, tilstrækkelig bistand, 'tab & skade'-erstatninger, humanitær bistand, teknologioverførsel, markedsadgang i EU og investeringskapital. Det er oplagt i det globale nords egeninteresse at sikre dette, hvilket da også allerede er en fremvoksende realpolitisk tænkning i Europa, og som i en vis grad er afspejlet i EU's geopolitiske værktøjskasse, "the Global Gateway".

Omvendt har Det Globale Syd et helt afgørende ansvar for at få bragt orden i eget hus, gennemført de reformer i regeringsførelse og markedsreguleringer, som skal til for at udvikle og omstille samfundene bæredygtigt i respekt for menneskerettighederne, nedbringe korruption, risikofærdig international kapital og øge national ressourcemobilisering; altså 'noget for noget' med de rige landes særlige ansvar om at gå forrest.

Dette er en holdning, som i øvrigt er fremvoksende på det afrikanske kontinent og konkret udtrykt gennem den sluterklæring, der fremkom på det første "African Climate Ambition Summit" i 2023, som ethvert fremtidigt engagement i Afrika i øvrigt bør tage udgangspunkt i. Heri anerkender de afrikanske regeringer deres eget ansvar for at gennemføre en integreret klima- og udviklingsdagsorden og med samtidig understregning af kontinentets egne naturressourcer og betydning for succes i den globale klima- og bæredygtighedsindsats. Dette understreges også konkret i erklæringen "no country should ever have to choose between development aspirations and climate action", hvilket er et klart signal om behovet for anerkendelse af et økonomisk medansvar i det globale nord for at sikre gennemførelse af en integreret dagsorden.^{ix}

Systemisk forandring på alle niveauer med mennesket og naturen i fokus

Der er grundlæggende tre globale systemer, som skal transformeres fuldstændigt, for at vi kan realisere vores integrerede klima og udviklingsmål, nemlig det globale energisystem, det globale fødevarer system og det globale finansielle system.^x Og parallelt hermed transformere byerne, hvor over halvdelen af

menneskeheden er bosat, og hvor omkring 75% af de globale CO₂-udledninger finder sted.^{xi} Netop dette fokus udgør da også den prisme, hvorigennem CONCITO igennem sin egen indsats arbejder for en klima- og udviklingsmæssig integreret global grøn omstilling.

Kommer vi i hus med en dyb transformation af disse tre globale systemer og af byernes klimafodaftryk i respekt for den samtidige genopretning af natur og biodiversitet er vi kommet langt i kampen for at nedbringe de globale drivhusgasudledninger på et niveau i overensstemmelse med Parisaftalen og de relevante dele af FN's Verdensmål. Netop 2024 bliver i den forbindelse helt afgørende for en accelereret indsats. Det er nemlig nu og over det næste års tid, at alle lande skal indsende opdaterede klimaplaner (NDC'er) til FN's Klimasekretariat, hvilket skal ske hvert femte år for løbende at skrue ambitionerne i vejret i nedbringelsen af drivhusgasudledningerne.

Tilbage står indsatsen på klimatilpasning, tab og skade samt den humanitære indsats og i det hele taget indsatsen for at styrke modstandskraften overfor klimaforandringerne og de afledte effekter på fattigdomsbekæmpelse, ligestilling, menneskerettigheder og forsyningsusikkerhed på energi, mad, vand og sundhedstjenester m.m. Opfyldelsen af FN's Verdensmål er i bedste fald stagneret som resultat af de seneste års polykriser på klima, mad, energi, sundhed, vækst, gæld og konflikt – ikke mindst som konsekvens af covid-19-pandemien og Ruslands angreb på Ukraine.

Hundredvis af millioner af mennesker i de fattigste og mest sårbare lande – ikke mindst på det afrikanske kontinent - har oplevet årtiers udviklingsfremgang stagnerende og lige frem rulle tilbage. Det er beregnet, at alene omfanget af klimaskader andrager omkring \$400 milliarder årligt i Det Globale Syd, og vil koste flere procentpoint i de fattigste landes BNP i årtier fremover. På trods heraf er den globale andel af klimastøtten og investeringer, som tilgår klimatilpasning, blot ca. 27% og også faldende gennem de seneste år.^{xi} Den udvikling skal vendes markant.

Borgeren skal stå centralt i den succesfulde bæredygtige grønne omstilling

Men centralt i transformationen står naturligvis borgeren, som skal finde sig selv til rette i såvel transformationen som i det samfund, der rejser sig efter en succesfuld transformation. Uanset om det er en borger i Danmark, i Etiopien eller i Nigeria. Det er det samme krav til en retfærdig og inkluderende omstilling, som ikke efterlader nogen på perronen. Det er stort set de samme politiske mekanismer, som gør sig gældende på nationalt og lokalt niveau i at skulle drive og gennemføre samfundsforandrende tiltag.

Det handler om som national eller lokalpolitikker at kunne møde befolkningens forventninger til energi-, fødevarer- og vandforsyningsikkerhed, job-

skabelse og jobsikkerhed, økonomisk vækst og udvikling eller fastholdelse af grundlæggende samfundsgoder i for eksempel sundhed, uddannelse, infrastruktur, erhvervsudvikling osv. Om det er gule veste, der demonstrerer over energipriser i Frankrig, tyske landmænd, som går på gaden over en dieselaftgift, eller regeringen i Egypten, som falder på fjernelse af fossile subsidier, så er det den samme forventning om en retfærdig og inkluderende omstilling, der er den realpolitiske virkelighed i både nord og syd.

I Det Globale Syd vil indflyvningen til politisk håndtering af klima og den grønne omstilling derfor logisk være en bæredygtig udviklingsdagsorden, og det vil være nytten i forhold til den dagsorden, som vil sikre befolkningernes opbakning. Og dermed være styrende for den måde, som nationale og lokale politikeres succes måles på i disse lande. Det er ikke et sprog, som italesætter nettonul-målsætninger eller dekarbonisering i sig selv, der er relevant som driver for transformation eller udbygning af bæredygtig energi. Det er i stedet de 'multiple benefits' og synergier med en bæredygtig udviklingsdagsorden, der kan mobilisere lederskaber og befolkninger: adgang til stabil og billig energi, sikring af adgang til mad og vand, jobskabelse og erhvervsudvikling, adgang til teknologier, økonomisk vækst osv.

Omvendt kan den grønne transformation blive netop dét vækstparadigme, som skal til for at opfylde såvel klima som udviklingsmål netop qua de enorme synergipotentialer, der kan realiseres. Et konkret bud på et sådant integreret investeringsparadigme er foreslået af Lord Nicholas Stern og Amar Bhattacharya.^{xiii} Men det forudsætter mobilisering af op mod \$1 billion årligt fra internationale kilder i tilslutning til de \$3-4 billioner, som skal investeres af udviklingslandene selv, hvilket stiller store krav til delvis risikoafdækning med offentlige midler, for at privat kapital fra institutionelle investorer, herunder fra f.eks. danske pensionskasser, kan komme i spil. Tilsvarende skal regeringerne i de lande, hvor midlerne skal investeres, garantere forudsigelige og stabile markedsvilkår for yderligere at nedbringe investeringsrisici.

Selv om det efterhånden er et fortærsket begreb, så er 'localization' af ovenstående grunde en bydende nødvendig indflyvning i den tilgang, som fremover skal drive den integrerede klima- og udviklingsdagsorden. Det er gennem en lokalisering af klimaspørgsmålet – dvs. de nytter og synergier, der giver lokal og konkret udviklingsmæssig mening, som kan drive lederskab og handling i et afgørende årti. Det gælder naturligvis for alle lande, men i særdeleshed i Det Globale Syd, hvor fattigdomsbekæmpelsen er den alt overskyggende prioritet i befolkning og det politiske lederskab.

Der er hér et enormt behov for udvikling af samlede positive visioner for fremtiden, som kan 'trække' lederskaber og befolkninger frem i en integreret klima- og udviklingsindsats. Det er en øvelse, som vi selv i CONCITO har gennemført for de nordiske lande i samarbejde med nordiske partnere, og som burde være en prioritetsøvelse for alle lande med henblik på at motivere øgede indsats i et afgørende årti.^{xiv}

Pejlemærker i den klima- og udviklingspolitiske indsats i Afrika

Men de seneste års geopolitiske konkurrence og tiltagende konflikt, herunder også Vestens manglende leven op til sine løfter om klimafinansiering, afleder et enormt og akut behov for at genopbygge relationerne til afrikanske ledere og befolkninger. Det er relationer, som nødvendigvis må afspejle såvel et historisk ansvar som en gensidigt anerkendt egeninteresse i sammen at skabe stabile og bæredygtige samfund på kontinentet baseret i et ligeværdigt forhold, og som anerkender kontinentets bidrag til løsning på globale udfordringer.

Centralt i den danske interessevaretagelse på det afrikanske kontinent bør da også stå indsatser, der 1) bidrager til en styrket grøn omstilling af økonomierne med et skarpt fattigdomsorienteret sigte og med et solidt menneskerettighedsbaseret udgangspunkt, 2) skaber positive lokale visioner for fremtiden med vægt på synergier og den udviklingsmæssige nytte af den grønne omstilling, 3) fremmer demokrati og god regeringsførelse, 4) bidrager til stabilisering af samfundene via styrket resiliens overfor klimaforandringerne, og 5) som sammen med EU og andre relevante multilaterale institutioner sikrer vores forsyningskæder, bekæmper ekstremisme, tager kampen op mod russisk misinformation og interesser, tilbyder et troværdigt alternativ til kinesisk kapital, og rydder op i egne værdikæder i et reelt samarbejde med de lande, hvorfra vi henter vores produkter og tjenester.

Alt taget i betragtning er det uomtvisteligt, at såvel klimaindsatsen som den udviklingspolitiske indsats fremadrettet skal integreres i en fælles værktøjskasse som middel til at levere de globale goder, som vi ikke bare er forpligtet på, men som i lyset af geopolitikken mere end nogensinde kan tjene et bredere sæt af danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser, herunder også de handelsmæssige og økonomiske. Og det gælder særligt på det Afrikanske kontinent, som indenfor få årtier vil rumme op mod 40% af menneskeheden, og som samtidigt vil rammes ulige hårdt af klimaforandringerne med store destabiliserende effekter, hvis den tilstrækkelige bæredygtige udvikling, robusthed og stabilitet ikke er skabt i samfundene. Derfor haster det med en ambitiøs, retfærdig og grøn klima- og udviklingsintegreret indsats i de kommende år fra også dansk side.

Noter

- i. UNEP Emission Gap Report 2023
- ii. Stockholm Resilience Center, 2023
- iii. The Guardian, 20/9 2023
- iv. WMO 2023 snapshot, november 2023
- v. Danmarks udviklingspolitiske strategi 2021-2025, "fælles om Verden"
- vi. Verdensbanken, september 2021
- vii. UNEP Emission Gap Report 2023
- viii. Bridgetown Agenda – omtalt i the Guardian, 23. september, 2022
- ix. Sluterkklæringen fra Africa Climate Ambition Summit 2023
- x. UNEP Emission Gap Report, 2022
- xi. Greenhouse Gas Protocol - Cities protocol, 2023
- xii. OECD: andelen af klimatilpasningsfinansiering
- xiii. Lord Nicholas Stern, 2023
- xiv. CONCITO: Nordic Stocktake and Visions, 2023

Bedre brug af de globale biologiske ressourcer kan give stor effekt – en overset mulighed for reduktion af CO₂, øget sundhed, mindsket biodiversitets tab, lokal jobskabelse og forbedrede levevilkår i Afrika og andre lav- og mellemindkomstlande

Temanummer: Danmarks udviklingssamarbejde: muligheder i en udfordret verden



LENE LANGE

Professor (f),
ph.d. & dr.scient.,
"LL-BioEconomy"
lene.lange2@gmail.com

Forslag til nyt indsatsområde for klima- og udviklings-Partnerskaber

I den internationale klimadebat medtages ikke det store uudnyttede spild af biologiske ressourcer, der er i landbrug og fødevareproduktion. Alt det, der nu spildes, udgør et kæmpe potentiale for klima, biodiversitet og mere mad til en voksende global befolkning; især vigtigt de steder, hvor fødevareproduktion trues af klimaforandringer. Med nye biologiske processer, ikke kemisk procesering, men bioraffinering, dvs. omdannet vha mikroorganismer og deres enzymer, kan der produceres mad, foder og materialer fra de mange typer af biologiske ressourcer, der nu spildes (se boks 1). Det åbner for signifikante fordele for både klima, miljø og mennesker inklusive CO₂-reduktion, arealbesparelser, øget produktion af sunde fødevarer, forbedrede levevilkår også i landområder, og mere plads til biodiversitet. Og det er store tal og volumener, der er tale om. Misbruget af de biologiske ressourcer er overvældende: Globalt set går 34% tabt som madspild (FAO, 2018), ligesom der spildes eller underudnyttes yderligere ca 20% som side- og reststrømme fra fødevareproduktionen. De to tal, altså godt halvdelen tilsammen, er næsten de samme for alle dele af verden. I lav- og mellemindkomstlande tabes mest på marken og under opbevaring, mens tabet i de rige lande er størst i detailledet og hos forbrugeren.

Ud over opgradering af processpild kan ny viden om biomassenedbrydende enzymer åbne for, at de afgrøderester, der før ansås som "ikke-mad" pga. det store fiberindhold, kan blive til velsmagende og næringsrig mad til mennesker og til tarmsundt foder til etmavede dyr (grise, kyllinger og fisk). Behandling med enzymer og mikroorganismer kan nemlig åbne de fiberstrukturer, som ellers kun dyr med fire maver kan fordøje. Yderligere, ved kaskadeudnyttelse, hvor man udnytter alle dele af plantematerialet bedst muligt, kan også restfraktionen fra en sådan enzymatisk proces bruges til andre produkter, f.eks. biobaserede materialer, kemikalier og biobrændstof, der kan re-placere fossilt-baserede produkter og til jordforbedring, til erstatning for kunstgødning.

En yderligere fordel ved udnyttelse af afgrøderester er, at den vidt udbredte praksis om afbrænding af afgrøderester på marken kan stoppes. Afbrænding af afgrøderester er ikke kun spild af ressourcer, men også kilde til alvorlig luftforurening med sundhedsskadelig effekt i mange lav- og mellemindkomstlande.

Men måske den allervæsentligste værdiskabelse, fra bedre brug af de biologiske ressourcer, er de socioøkonomiske fordele, det indebærer. At producere nye produkter fra det, der før blev spildt, er en stor mulighed for rurale områder. Opgradering af "available, accessible & affordable" rest-biomasser (f.eks. afgrøderester og side-strømme fra lokal agroindustriel produktion – se Boks 1), kan blive til nye værdikæder, der kan være med til at generere jobs lokalt. Der bliver her mulighed for iværksætterier for mange typer talenter og entreprenører. Måske dette er det stærkeste kort, vi overhovedet har, for at forbedre levevilkår i landområder, truet af klimaforandringer?

Boks 1 Eksempler på nogle af de agro-industrielle sidestrømme, der endnu ikke udnyttes til deres fulde potentiale

- Eks 1:** Opgradering af sidestrømme fra mejeri-sektoren til højværdi, proteinrige fødevaringredienser
- Eks 2:** Opgradering af rapskage til fødevarer eller fødevaringrediens
- Eks 3:** Opgradering af sidestrømme fra bryggeri-sektoren til fødevarer produkter
- Eks 4:** Opgradering af sidestrømme fra mølteri-sektoren til fødevarer produkter
- Eks 5:** Opgradering af Biotek virksomheders mikrobielle biomasse side-strøm
- Eks 6:** Fra sidestrømme til Højværdi produkter, med på påvist effekt på tarmsundhed (sundhed og reduceret behov for antibiotika i industriel kødproduktion)
- Eks 7:** Styrkelse af planters robusthed, der fører til reduceret behov for pesticider. Nuværende pesticid forbrug er en af de allerskadeligst enkelt årsager til tab af biodiversitet
- Eks 8:** Opgradering af afskær, hoved, ben og hale fra fisk
- Eks 9:** Opgradering af ekstraktions-pulp fra produktion af stivelse og sukker fra cassava, yams, søde kartofler etc
- Eks 10:** Opgradering af presse-pulp efter ekstraktion af olie fra oliefrø (solsikker, raps, olie etc)
- Eks 11:** Opgradering af presse pulp efter produktion af juice (appelsin, æbler, kirsebær, solbær etc)
- Eks 12:** Opgradering af frugtkød fra kaffe-frugter
- Eks 13:** Omdannelse af kaffegrums, fra instant coffee og efter kaffebrygning, til substrat til at dyrke spise-svampe på
- Eks 14:** Opgradering af overskud af rene fødevarer via bakterie og eller svampe fermentering
- Eks 15:** Omdannelse af den mikrobielle biomasse fra spildevandsrensning til fosfor-rig biobaseet gødning; og til ny type af mikrobielt baseret læder

På trods af disse mange muligheder, som bedre brug af de biologiske ressourcer åbner for, så er dette positive, konkrete og veldokumenterede perspektiv så godt som fuldstændig negligeret af de globale planer for, hvordan vi kan afhjælpe den polykrise-situation, verden står overfor – og lige snart midt i. Danmark har gode muligheder for at bidrage til at få sat dette på den globale dagsorden.

Relevans og hastende for Afrika og andre lav- og mellemindkomstlande

I store dele af verdens lav- og mellemindkomstlande er klimaforandringer en alvorlig trussel mod fødevarerproduktion og -forsyning. Konkret forårsaget gennem årelange tørkeperioder, typisk afbrudt af jorderosion og tab af afgrøder på grund af skybrud og oversvømmede marker. Det ubærlige er, at sultkatastrofer kan opstå samtidig med at lokal agroindustriproduktion, f.eks. stivelse (fra kassava, yams, søde kartofler), planteolie, frugtjuice, kakao og kashewnødder (plus fiskeri), efterlader bunker af rådne organisk affald. Affald, som fører til både emissioner og forurening af vandmiljøet. Men lokal fødevarerproduktion kan blive større, hvis rester og spild opgraderes til værdiskabende produkter, inklusiv sund og næringsrig mad og foder. Det kan gøres gennem kendte biologiske processer (enzymmer og mikroorganismer), med begrænsede omkostninger til sådanne nye værdikæder, da udgifter til logistik i forbindelse med høst, indsamling og transport af feedstock og første processerings-step i fabrikken allerede er betalt for, ligesom emissioner ligger i primærproduktionen. Den gode nyhed er, at vi nu har udviklet fermenterings-teknologi til at omdanne afgrøderester fra ris (strå og skaller) til sundt foder, der ikke skader dyrenes gummer.

Danske industrier og offentlig forskning er i front inden for biobaserede løsninger som opgradering af spild og sidestrømme, der bygger på brug af enzymer og mikroorganismer. Det gælder ikke mindst de to verdensførende industrivirksomheder Novozymes og Chr. Hansen, der fusionerede til Novonosis' i 2023. Dansk biotekindustri står nu endnu stærkere, specielt set i lyset af, at kombineret brug af enzymer og mikroorganismer sammen med nye gen-editeringsteknologier) kan åbne for endnu bedre udnyttelse af de biologiske ressourcer: produkter, anvendelser og markeder. Tilsvarende er der en meget stærk biomasserelateret enzymforskning på danske universiteter.

EU-satsning, 2014-2021 på udvikling af teknologier til værdiskabelse fra spild

Under EU-Horizon2020 satsede EU stort på at opbygge teknologier til bedre brug af de biologiske ressourcer: I BBI-JU, et industriledet EU-forskningsprogram på i alt 3,7 milliarder euro, udvikledes EU "Circular & Biobased"-området fra kun at fokusere på halm omdannet til biofuel til at inkludere alle typer af biomasse (fra skov, landbrug, fiskeri, slagteri og mølleri), hvor man ikke kun udnytter energiindholdet, men opgraderer alle dele af biomassen til deres fulde potentiale (se Fig. 1). Der kan således produceres både protein til mennesker og sundt foder til dyr plus biobaserede materialer, biogas og jordforbedring. Den rådgivende videnskabelige komite til BBI-JU udgav en oversigtsartikel (Lange et al., 2021) som gav oversigt over, hvad der var opnået mellem 2014 og 2021. I det arbejde kunne vi konkludere, at EU var blevet globalt førende inden for teknologier til at opgradere alle typer af biomasse til

deres fulde potentiale. Men allerede i 2022 fik andre store globale spillere øje på biomassernes store potentiale.

Figur 1. En oversigt, med instruktive farvekoder over de mange typer på endnu ikke udnyttede biologiske restprodukter; og eksempler på de værdikæder/produkter, der kan produceres fra de pågældende restprodukter; Farvekoden refererer til farven af biomassen, gul (fx halm), grøn (fx græs), slagteraffald (fx ben og blod), blå (fra havet); brun (spildevand og slam); grå/kaldes også hvid (industrielle sidestrømme)



International udvikling af bioøkonomien fra 2022-2024

Den globale situation inden for bioøkonomien ændrede sig signifikant i perioden 2022-2024. Denne udvikling er af afgørende betydning for Danmark - og for hele EU. De mest markante bioøkonomiske paradigmeskift skete i USA, Kina og Indien.

I den grønne Biden-satsning, "Inflation Reduction Act" (2022) gav USA for første gang prioritet til at rester og sidestrømme bliver omdannet, ikke kun som tidligere til biobaseret brændstof og biobaserede materialer, men også til højværdiprodukter, fødevarer ingredienser, ernæring og sundhed. Denne nye grønne strategi styrkes af, at der følger penge med til at skabe et attraktivt investeringsmiljø. Det er godt for klimaet og for USA – ikke mindst for jobskabelse og økonomisk udvikling – men udgør også en trussel specielt for EU. Det indebærer en reel risiko for, at de nye, innovative teknologier, produkter

og løsninger inden for bioteknologi og bioøkonomi, udviklet i EU, flytter opskalering og kommercialisering til USA. Dette ville betyde tab af EU's investering og levner ikke meget håb for prioritering af proaktiv vidensdeling til gavn for bedre udnyttelse af de biologiske ressourcer i Afrika.

På samme vis giver den nye 5-årsplan, der blev præsenteret i oktober 2022 af Xi Jin Ping, høj prioritet til opgradering af underudnyttet biomasse. Den tidligere 5-årsplan indeholdt bioøkonomi, men udelukkende fokuseret på 'Biomass to Biofuel', altså ikke fuld udnyttelse af biomassens potentiale, inklusive sundhed og højværdiprodukter. Dette paradigmeskift må forventes at føre til markante fremskridt for den cirkulære bioøkonomi i Kina. Jeg tror og forventer, at det kommer til at gå hurtigt. De kinesiske forskergrupper har været opmærksomme på meget mere end biofuel over en længere årrække, og lokal, decentral og nøjsom udnyttelse af de biologiske ressourcer passer godt til kinesiske traditioner i landområderne. Desuden er behovet for mere mad og foder i Kina enormt. Kina har som bekendt et stort mismatch mellem befolkningens størrelse og den lave procentdel af deres land, der er dyrkbar. Set i dette perspektiv vil det give mening for EU og Danmark at samarbejde med Kina om bedre udnyttelse af deres biologiske ressourcer, da Danmark har teknologier af relevans for landets implementering af dets nye 5-årsplan. Og bedre udnyttelse af Kinas egne biologiske ressourcer vil potentielt kunne reducere landets import af ubearbejdet biomasse fra Indonesien, Afrika og Sydamerika. Bemærk, at samarbejdet kan gennemføres på basis af den viden og teknologier, der allerede ligger i det offentlige rum.

Der er samtidigt meget spændende nyt fra Indien angående bioøkonomien. Indien havde i 2023 formandskabet for G20-samarbejdet, en rolle, der blev udnyttet til at producere bemærkelsesværdige G20-Presidency-dokumenter, der varsler en stærk satsning inden for bioøkonomien. Disse dokumenter, publiceret i juli 2023, beskriver visioner for den rolle, som cirkulær, biobaseret økonomi kunne spille i de kommende år. Dokumenterne er skrevet i regi af samarbejde mellem G20-landenes miljø- og forskningsministerier (G20, 2023). Det danske myndighedssamarbejde med Indien indeholder flere landbrugsrelevante fokusområder, men indtil nu ikke med fokus på bedre brug af alt det, der nu spildes i Indien af de biologiske ressourcer. Men spændende at den danske ambassades innovationscenter (fra 2022 i Bangalore) har startet flere initiativer inden for cirkulære, biobaserede produkter. Yderligere offentliggjorde Modi en føderal bioøkonomisatsning, "Mission Bio-Manufactory" i 2023. Denne nye aktivitet er resort-placeret i det for bioøkonomien mest relevante føderale ministerium, DBT, Department of Biotechnology.

EU og Danmarks respons til den internationale udvikling af bioøkonomien

Mod slutningen af 2023 tog Europa-Kommissionsformanden, Ursula von der Leyen, et højniveauinitiativ til strategisk EU-tiltag inden for "Biotechnology

& Biomanufacturing”. Resultatet af dette initiativ afventes med spænding. Det haster med at rykke! Det er et udtalt håb, at den nye EU-Kommission vil indeholde en strategisk gennemtænkt forankring af det samlede bioøkonomi-råde. Det danske bioøkonomipanel, hvor jeg har haft fornøjelse af at være medlem af siden 2013, anbefalede i 2022, at Danmark skulle foreslå en udvidelse af det grønne strategiske partnerskab med Indien til også at omfatte bioøkonomien. Det næste sæt af anbefalinger fra bioøkonomipanelet kommer i foråret 2024. Yderligere pejlemærker er nu at få ”Bioeconomy og Biosolutions” på dagsordenen for det danske EU-formandskab i 2025. Her kunne der være en åbning for et klima- og udviklingspartnerskab også med Afrika?

Forslag til, hvordan vi får kvantificeret effekt af opgradering af spild ift. klima, BNP og areal

Der er brug for tal for, hvilken effekt opgradering af spild har på reduktion af CO₂ (direkte og indirekte), på tilvækst af BNP (ved at skabe værdi fra hvad der før gik tabt) og på frigjort areal (ved at producere foder fra uudnyttede ressourcer). Udvikling af beregningsmodeller for sådanne, både direkte og indirekte effekter, vil med fordel kunne gøres på basis af danske bioressource-cases. Modellerne kunne herefter optimeres i partnerskabs-samarbejder til at vejlede prioritering og planlægning af bedre udnyttelse af de biologiske ressourcer i lav- og mellemindkomst-lande, hvor klimaforandringer truer fødevarerforsyning og levevilkår. Det Grønne BNP, lanceret januar 2023 af Peter Birch Sørensen (KU), inkluderer værdien af en række miljø- og naturtjenester og sætter BNP-tal på omkostningerne ved forurening, udledning af drivhusgasser og nedslidning af Danmarks naturkapital samt tal for gevinsten ved at investere i forøgelse af naturkapitalen.

BNP-effekt: Et nyt ”Positivt Grønt BNP” bør indeholde beregninger af, hvad der kan vindes ved at opgradere, hvad der nu spildes: pris per ton af de nye højværdi-produkter, produceret fra spild, fratrukket pris per ton for nuværende anvendelse af biomassen. Multipliseret med antal ton til rådighed i Danmark af den pågældende type biomasse. Yderligere værdiskabelse i form af jobs-skabelse etc. (beregning per branche).

CO₂ reduktion via cirkularitet og ressource-effektivitet inden for landbrug og fødevarerprocessering og forædling

- Produktion af f.eks. foder fra, hvad der nu spildes (afgrøderester og proces-sidestrømme), har et signifikant lavere CO₂ fodaftryk end nyproducerede foderafgrøder, da spildbaseret foder ikke belastes af de emissioner, der kommer fra primærproduktionen (kunstgødning, energi til landbrugsmaskiner etc.). Sidestrømme er beregnet af TNO (teknologisk Institut, Holland) til totalt og globalt at være ca 20% af hele fødevarerproduktionen.

Arealbesparelser opnået ved at producere foder fra spild

- Produktion af foder optager 78% af alt det dyrkede areal i Danmark: tilsvarende bruges cirka 75% af det globale dyrkede land til dyrefoder, foderafgrøder og græsningsarealer. Ved at producere foder fra det, der ellers ville have været gået til spildevand, svarende til bare 10% eller 20% af total foderproduktion, vil kunne frigøre betydelige landarealer. Disse arealer kunne bruges til øget produktion af plantebaseret mad, til skovrøjsning eller til andre biodiversitets- og klimafremmende formål.

Mikrobiom-viden giver forståelse af sammenhæng mellem mad, ernæring og sundhed

Den viden, vi har fået fra genom-sekvensering af tarm-mikrobiomet, har muliggjort, at der kan produceres, dokumenteret og evidens-baseret, tarmsunde fødevarer (og foder) fra de fiberrige plantebiomasse-rester, der nu spildes. Denne viden kan bruges til at udvikle sådanne sunde produkter fra sidestrømme og afgrøderester også i Det Globale Syd; ikke mindst på det afrikanske kontinent. Vi ved nu, hvilke korte sukker-oligoer der har sundhedsfremmende effekt. Vi ved også, hvilke tarmbakterier, der tilsvarende har positiv effekt på tarmsundheden. Og vi ved, hvilke typer bakterie- og svampefermenteringer, der giver anti-inflammatorisk effekt. Alle disse tre effekter, prebiotisk, probiotisk og anti-inflammatorisk, kan tilsammen styrke robusthed hos mennesker og dyr.

Sundt mikrobiom er så afgørende for folkesundhed på både kort og langt sigt, at det er en etisk forpligtigelse at sikre hurtig og effektiv vidensdeling af, hvordan vi konkret kan bruge sådan ny viden til at forbedre folkesundheden. Fig. 2 illustrerer, hvordan mikrobiom-sundhed påvirker sundhed for alt levende (One Health).

Figur 2 En oversigt over alle de områder, hvor mikrobiomet har afgørende betydning for sundhed og udvikling. Vidensdeling inden for mikrobiom-området er så afgørende vigtigt, at vi overtræder de basale etiske grundprincipper, hvis vi ikke agerer nu.



Forslag til nyt indsatsområde for klima- og udviklingspartnerskaber med Afrika

Danmark har kompetencer og muligheder til at gå forrest i at etablere samarbejde mellem afrikanske og danske forskere om at udvikle processer til opgradering af alt det, der nu spildes eller underudnyttes af biologiske ressourcer i både Øst- og VestAfrika. Kernen er vidensdeling, både både syd/nord og nord/syd, kombineret med evnen til sammen at udvikle processer, der er optimerede ift de afrikanske afgrøder, afgrøderester og side- og spildstrømme. Det kan gøres uden at blive begrænset af patenter, da mængden af viden, der er tilgængelig i det offentlige rum, af relevans for upcycling af alt det, der nu spildes, er utroligt stor. Der er således mulighed for at udnytte de forskellige biomassers fulde potentiale implementeret som nye værdikæder lokalt, og dermed bidragende til lokale jobs til mange typer af færdigheder og interesser, samt generelt bidrag til øget velfærd og håb, lokalt, regionalt og globalt.

Fremtidige programsamarbejder skal bryde grænserne for de gængse biotek-, bioøkonomi- og biosolutions-samarbejder. Der skal samfundsfaglige kompetencer inden for økonomi med i partnerskaberne fra starten - fra begge sider - og der skal ligeledes inddrages viden om lokale socioøkonomiske og kulturelle forhold. Det hele skal bygge på en basis af solid indsigt i biomasse-feedstocks og bioprocessing. Ekspertise og kunnen på begge sider om optimeret, cirkulær brug af de biologiske ressourcer, der nu spildes, kan føre til upcycling via bioraffinering og biologiske løsninger producerende mere mad, sundhed og bedre plads til biodiversitet samt erstatning for fossilt-baserede materialer og -energi.

Det er afgørende og glædeligt at se, at der allerede gennem flere år er opbygget kvalificerede "Bioøkonomi" miljøer i både Afrika og i Danmark. Partnere, der allerede har deltaget i at opbygge BioInnovate (samarbejde om bedre brug af de biologiske ressourcer mellem 7 østafrikanske lande), og tilsvarende erfaring fra opbygning af fx forskningsmiljøerne i KNUST tekniske universitet i det nordlige Ghana. Og på den danske side er der både industriel og akademisk ekspertise inden for de relevante fagområder - mange af dem har allerede deltaget i opbygningen af EU's globale position inden for upcyclingsteknologier, circular & biobased bioprocessing og biosolutions produkter. Yderligere kan der trækkes på ministerielle kræfter i Afrika. Kenya gik således forrest med at udvikle og implementere et strategisk direktiv til at reducere eksport af biologiske råvarer og i stedet tage en større del af værdikædens merværdi ved opgradering i Kenya. Og i Danmark er der kompetencer inden for fagministerier, Fødevarer- og Landbrugs-, Miljø- og Erhvervsministerierne samt i Forsknings- og Udenrigsministeriet. Energistyrelsens store og lange erfaring med internationale myndighedssamarbejder om etablering af vedvarende energi i globale samarbejder kan der ligeledes bygges på. Tilsvarende er de danske innovationscentre og ambassadernes indsats for lokale grønne satsninger en kilde at trække på.

Syd/nord-klima og udviklingspartnerskaberne kan i næste etape udbygges til at inkludere et eller flere af de nordiske lande og i tredje etape udvides til at blive egentlige europæiske partnerskaber med mange lande i flere regioner i Afrika for klima, fødevarer, sundhed og biodiversitet samt biobaserede produkter til at erstatte fossilt-baserede materialer, jordforbedring og bio-energi. Novo Nordisk Fonden og Dansk Industris europæiske projekt (Biosolutions-alliance) har allerede banet noget af vejen for den indsats, jeg foreslår her.

Men allerførst skal vi starte med målbevidst og vedholdende at arbejde for at få sat bedre brug af de biologiske ressourcer på den globale dagsorden; specielt og af akut relevans for at sikre mad nok i de klimaudfordrede dele af Afrika. Det haster! Hvis vi ikke agerer meget snart, risikerer vi at ende i et næsten ubærligt paradoks, hvor der opstår egentlige sultkatastrofer, lokalt og regionalt, samtidig med at der er agroindustrielle sidestrømme, der rådner i kæmpestore bunker af organisk materiale. Materiale, der kunne have været brugt som basis for produktion af mere mad, sundhed og sundt foder. Når man ved, at noget er af afgørende vigtighed for andres liv og velfærd, er det et spørgsmål om etik; man har en forpligtigelse til proaktivt at samarbejde og dele viden (Lange et al., 2022).

Referencer

1. FAO, 2019: *Global Food Waste Statistics*. Available online at: <http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/en/>
2. Lange, L.; Connor, K.O.; Arason, S.; Bundgård-Jørgensen, U.; Canalis, A.; Carrez, D.; Gallagher, J.; Götke, N.; Huyghe, C.; Jarry, B.; Llorente, P.; Marinova, M.; Martins, L.O.; Mengal, P.; Paiano, P.; Panoutsou, C.; Rodrigues, L.; Stengel, D.B.; van der Meer, Y.; Vieira, H. Developing a Sustainable and Circular Bio-Based Economy in EU: By Partnering Across Sectors, Upscaling and Using New Knowledge Faster, and For the Benefit of Climate, Environment & Biodiversity, and People & Business. *Frontiers in Bioengineering and Biotechnology* **2021**, *8*. <https://doi.org/10.3389/fbioe.2020.619066>
3. G20, 2023: Research Ministerial Meeting Outcome Document and Chair's Summary
Date: 05/07/2023. G20 Presidency: India.
Level: Science and Technology Ministers/Ministers' Language
4. Lange, L.; Berg, G.; Cernava, T.; Champomier-Vergès, M.-C.; Charles, T.; Cocolin, L.; Cotter, P.; D'Hondt, K.; Kostic, T.; Maguin, E.; Makhalanyaane, T.; Meisner, A.; Ryan, M.; Kiran, G.S.; de Souza, R. S.; Sanz, Y.; Schloter, M.; Smidt, H.; Wakelin, S.; Sessitsch, A. Microbiome Ethics, Guiding Principles for Microbiome Research, Use and Knowledge Management. *Environmental Microbiome* **2022**, *17* (1), 50. <https://doi.org/10.1186/s40793-022-00444-y>.