

Analyse af:

# Ministerredegørelse for dansk udviklingssamarbejde (2023)

02.05.23



Centralt i den politiske aftale bag Danmarks udviklingspolitiske strategi "Fælles om verden" (2021) er, at der hvert år skal udarbejdes en redegørelse af udviklingssamarbejdet. I år præsenterer minister for udviklingssamarbejde og global klimapolitik, Dan Jørgensen, således den anden skriftlige redegørelse for udviklingen i Danmarks udviklingssamarbejde.

At dette er Dan Jørgensens redegørelse, hersker der ingen tvivl om, når man læser forordet til redegørelsen. Med titlen som Minister for udviklingssamarbejde og global klimapolitik, understreger Dan Jørgensen med denne redegørelse af implementering af den udviklingspolitiske strategi igen, at hans hjerte brænder for klimaet.

Han understreger, at klimapolitik og udviklingspolitik ikke kan adskilles, og at der er direkte sammenhæng mellem klima og fattigdomsbekæmpelse. Denne udpenling føles næsten som et svar på en ikke eksisterende kritik. Der er ingen – i hvert fald ikke i civilsamfundet, der modsætter sig, at fattigdom og klimaforandringerne hænger



sammen, og derfor også skal løses ud fra et holistisk perspektiv. Tilbage og ubesvaret står dog spørgsmålet om det store behov for finansiering og de additionelle midler, som de rige lande har lovet udviklingslandene, men de endnu ikke har betalt.

### Et nyt format for redegørelsen?

Under sidste års redegørelse for implementering af Fælles om verden påpegede både civilsamfund og de politiske ordførere under Folketingsdebatten, at der manglede et overblik og kun var fokus på få nedslag i udviklingssamarbejdet for 2021. I år understreges det allerede i indledningen, at redegørelsen er et tilbageblik på 2022, men redegørelsen synes at have en ambition om at vise en større bredde af Danmarks udviklingssamarbejde. Dog forbliver redegørelsen på det deskriptive hjørne, hvor gode cases og nedslagspunkter udfoldes, uden at nå dybere i en analyse af ambitionerne for den rolle, som dansk udviklingssamarbejde skal spille i verden.

Særligt har redegørelsen for 2022 en lang række fremhævelser af, hvordan Danmark arbejder i de forskellige partnerlande - fra den svære situation i Sahel, til grønne partnerskaber med mellemlandene og fremhævelsen af, at "*Danmark ikke har glemt Syrien*".

Sidste års redegørelse bliver husket for nogle store politiske kampe omkring, hvad formålet med udviklingsbistanden egentlig er - fra kampen om fængslerne i Kosovo til, hvorvidt bistanden skal bruges til at "*imødegå irregulær migration mod EU*", hvor ministeren fra talerstolen i Folketingssalen måtte anerkende, at det måske ikke var den rigtige formulering.

Denne redegørelse er mindre politisk sprængfarlig og i højere grad et overblik over, hvad de danske udviklingsmidler bliver brugt på. Men redegørelsen går heller ikke ind i en dybere refleksion over, de udfordringer

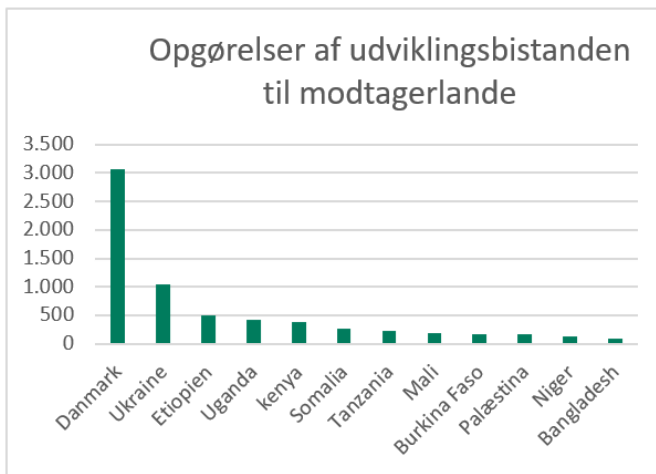
udviklingssamarbejdet står overfor, og der mangler en analyse af, om de indsatser, som bliver fremlagt, har haft den ønskede effekt i partnerlandene. Der bliver heller ikke konkluderet på, om Danmark er på rette spor ift. at opnå de udviklingspolitiske målsætninger. Man sidder dermed tilbage med et blankpoleret billede af situationen, nærmest en reklame af Danmarks gode arbejde ude i verden.

### Bistand

I et af de første afsnit af redegørelsen lægges tallene for brugen af udviklingsbistanden frem. Her anerkender redegørelsen som det første - og meget ærligt, at bistand til Afrika faldt i 2022, hvilket begrundes med Ruslands krig mod Ukraine. Det skrives indirekte, at bistanden til Afrika vil blive styrket igen, idet man skriver, at faldet er "midlertidigt".

Mindre gennemsigtig er opgørelsen over de største modtagere af dansk bistand for 2022. Heraf fremgår det, at Ukraine er den største modtager af dansk bistand i 2022 med over 1 milliard DDK givet til landet - mere end dobbelt så meget som den andenstørste modtager, Etiopien, som har modtaget ca. 500 millioner DKK. Men en forglemmelse i tabellen er at indsætte det land, som faktisk modtager flest udviklingsmidler, nemlig Danmark, der ubetinget var den største modtager af bistanden med tre gange så meget bistand, som er gået til Ukraine. Udviklingsbistand der blev brugt til dække danske udgifter forbundet med modtagelse af flygtninge fra Ukraine i Danmark.

Det fremgår desuden, at Danmark bruger 5,4 mia. DKK i multilateral bistand og 14,8 til bilateral bistand, men her er det vigtigt at læse fodnoten, som peger på, at den såkaldte *multi-bilateral* bistand, som er øremærket landebidrag, og som kanaliseres gennem de multilaterale organisationer som FN, tælles som bilateral bistand.



Tabellen viser, hvordan grafen ville se ud, hvis Danmark medregnede udgifter til flygtningemodtagelsen, som bliver brugt i Danmark. Da Udenrigsministeriet ikke selv opgør dette tal på Openiad.dk er tallet hentet fra OECD DAC foreløbige tal for 2022 og omregnet til kroner. Det kan derfor ikke direkte sammenlignes med de resterende tal for modtagerlandet, da insignifikant forskel kan have forekommet med valutaomregning fra USD til DKK, men grafen afspejler den virkelighed, at Danmark anvender tre gange så mange udviklingsmidler i Danmark sammenlignet med Ukraine og mere end den samlede bistand til Afrika.

Kilde: Globalt Fokus

### Samarbejde med partnere

Samarbejdet med civilsamfundet bliver fremhævet i redegørelsen, hvor der lægges særligt vægt på det arbejde civilsamfundet gør for at engagere danskerne i udviklingssamarbejdet. I en tid med så meget pres på civilsamfundets råderum og menneskerettighederne, vil det have klædt redegørelsen at analysere civilsamfundets rolle i Danmarks udviklingsbistand.

Af andre samarbejdspartnere har EU fået en markant plads i redegørelsen, hvor der henvises til både EU's Global Gateway Strategi fra 2021 samt de 34 'Team Europe'-initiativer, som Danmark er med i. Et af disse 'Team Europe' initiativer er det Digitale Demokrati-initiativ, som Globalt Fokus blandt andre civilsamfundsaktører er partner i. I redegørelsen fremhæves det, at Global Gateway, som ifølge Kommissionen selv er "*EU's contribution to narrowing the global investment gap worldwide*"<sup>iii</sup>, skal tage udgangspunkt i det globale syds behov. Det er et nobelt udgangspunkt, men som det påpeges af den europæiske tænketank ECDPM, så er Global Gateway også blevet præsenteret som den geopolitiske løsning på, at EU er ved at tabe politisk og økonomiske terræn til Kina samt anerkendelse som primær samarbejdspartner. Derudover at Global Gateway mest af alt ligner en strategi

for at åbne nye markeder til europæiske virksomheder, og dermed er en strategi for EU's økonomiske interesser<sup>iii</sup>.

På det globale niveau, er det værd at bide mærke i, at der udtrykkes en klar holdning til, at FN har brug for at forny sig og følge med tiden for at kunne bringe svar på de globale udfordringer. I denne forbindelse nævnes også det danske kandidatur til FN's Sikkerhedsråd, som en mulighed for at skubbe på en forandring af FN-systemet. Vi venter i disse dage på en ny udenrigspolitisk strategi, som forventes at fortælle mere om det danske kandidatur og prioriteterne i Sikkerhedsrådet.

Den nye udenrigspolitiske strategi forventes også at have fokus på *ligeværdige partnerskaber* med det globale Syd. Redegørelsen fremhæver samarbejdet med den Afrikanske Union: "*AU står stærkt på ambitionen om at udvikle afrikanske løsninger på afrikanske problemstillinger. Det bakker Danmark op om*"<sup>iv</sup>. Dette er med til at tegne et billede af, hvordan ligeværdige partnerskaber vil spille ind i udviklingspolitikken, og hvordan forholdet til Afrika er under forandring på Asiatisk Plads.



## Det glemte fundament

Som vi efterhånden har set i alle de offentliggjorte dokumenter efter vedtagelse af Fælles om Verden, fylder demokrati og menneskerettigheder som fundamentet for strategien markant mindre end de to strategiske søjler: Kampen for klima, natur og miljø samt Vi skaber håb. Ligesom det er placeret bagefter de to strategiske søjler i redegørelsens opsætning.

Der nævnes ni konkrete og gode eksempler på, hvordan Danmark har arbejdet for demokrati og menneskerettigheder i 2022. Her er højdepunktet Globalt Fokus' egen Claim Your Space-pulje, arbejdet med ytringsfrihed og kampen mod disinformation, arbejdet for tros- og regionsfrihed, kampen for seksuelle og reproduktive sundhed og rettigheder (SRSR), samt ungeinddragelse.

I Fælles om Verden fremgår det, at demokrati og menneskerettigheder er fundamentet og dermed forudsætningen for alt andet arbejde - også i de to strategiske søjler. Den menneskerettighedsbaserede tilgang er udgangspunkt for al arbejde i udviklingssamarbejdet, og derfor er et ønske til næste redegørelse, at dette skrives frem, således at det er tydeligt, hvordan der arbejdes med fundamentet i de strategiske søjler, og hvordan Danmark arbejder strategisk med demokrati og menneskerettigheder som et område i sig selv.

Dertil kommer, at redegørelsen slet ikke nævner, hvordan Danmark arbejder med 'leave no one behind'-princippet, som ellers fremgår som et tværgående princip i Fælles om Verden. Dermed forglemmes de marginaliserede grupper, som ellers er helt centrale, hvis et fundament om menneskerettigheder skal reflekteres i redegørelsen.

## Den globale klimapolitik

Sidste års redegørelse analyserede på, hvad Danmark skal have nået inden for hvert af de fire mål, der er opstillet for hver af de to søjler i Fælles om Verden. Den samme opdeling finder ikke sted i år, hvor de to afsnit om de strategiske søjler har mindre tekst og flere fakta om konkrete tiltag.

Klima har som nævnt en hovedplacering i årets redegørelse. I afsnittet om Danmarks globale klimainsats sidder man tilbage med indtryk af, at der særligt er tre områder Danmark har fokus på ift. den globale klimapolitik.

Det første er klimatilpasning, som nævnes som en dansk mærkesag. Det er dog værd at bide mærke i, at selvom dette i redegørelsen nævnes som den første prioritet inden for klimaafsnittet, så blødgøres målsætning om midlerne til klimatilpasning, idet det af redegørelsen fremgår, at "*ca. 60 % af klimabistanden skulle målrettes klimatilpasning*". Tilføjelsen af '*ca.*' kan synes uskyldig nok, men ambitionen, som første gang optrådte i finanslovsforslaget for 2022 og er blevet bekræftet flere gange siden, har altid været på 60 %, og i Regeringens udviklingspolitiske prioriteter fra 2022 fremgik det, at *mindst 60 % af klimabistanden skulle være klimatilpasning*<sup>v</sup>.

Det andet fokusområde for klima er Danmarks ambitioner om at bruge innovative tilgange til at mobilisere klimafinansiering, som også er et af de få steder, hvor redegørelsen er fremadskuende. Der er et stort fokus på brug af både udviklingsbankerne og IFU til at mobilisere klimafinansieringen, og det forventes, at Danmark herigennem er lykket med at mobilisere 6 mia. DKK i 2022 i klimafinansiering.

Sidst men ikke mindst har biodiversitet og naturbaserede løsninger fået sin egen overskrift. Her nævnes en række eksempler



på, at Danmark har styrket arbejdet hermed. Der er dog ingen refleksion over FN's biodiversitetskonference COP15, der fandt sted i december 2022, og som havde store nye tiltag angående finansiering til at modgå biodiversitetskrisen.

### **Migration og humanitære indsatser**

Den anden strategiske søjle i den udviklingspolitiske strategi "Vi skaber håb" fokuserer i høj grad på Danmarks humanitære indsatser og arbejdet med migration.

Redegørelsen fremhæver også i dette afsnit en lang række eksempler på, hvordan Danmark har bidraget med humanitære indsatser ude i verden. Særligt fremhæves, at Danmark arbejder på at skabe sammenhæng mellem det humanitære, udvikling og fredsopbyggende arbejde - det såkaldte Nexus-arbejde. Som den tredje største modtager af dansk udviklingsbistand i 2022 får Etiopien en del plads, mens Afghanistan også får et lille afsnit, hvoraf det fremgår, at man arbejder gennem civilsamfundet og FN uden om Taliban. Dog dykker redegørelsen ikke ned i det kæmpe humanitære dilemma, som sektoren står overfor idet Taliban i december 2022 forbød hjælpeorganisationer at ansætte afghanske kvinder.

Som allerede nævnt, så er sproget omkring formålet med arbejdet med migration tonet en hel del ned siden sidste redegørelse, hvor

det fremgik, at udviklingsbistanden skulle bruges på at stoppe irregulær migration til EU. I denne redegørelse bruges der også et langt afsnit på at tale om arbejdet med irregulær migration, men der lægges vægt på at eksemplificere arbejdet langs ruterne og i partnerlandene. Her fremhæves det, at arbejdet foregår rettighedsbaseret, at man arbejder for et nyt asylsystem igennem EU, samt at indsatserne også bruges til at skabe dialog om tilbagetagelse af mennesker uden lovlig opholdstilladelse i Danmark.

Af redegørelsen fremgår der også et kort, som viser de globale migrationsstrømme. Kortet fokuserer i høj grad på migrationsstrømmene mod nord og de vestlige lande, og dette kan være med til at skabe et fordrejet billede af virkeligheden, da største dele af mennesker, der er fordrevne, bliver i deres egen region og nærområder. Desuden er flygtningestrømmen fra Ukraine til EU udeladt på trods af, at Ukraine var det land i 2022, som flest mennesker blev fordrevet fra, grundet krigen.

Redegørelsens vægtning af dette afsnit om migration kunne tyde på, at den forrige regerings ambitioner på migrationsområder fortsat er til stede, men at det ikke har samme politiske fokus for den nye regering - og den nye minister, som i højere grad har fokus rettet mod klima.

### **Referencer**

<sup>i</sup> Redegørelsen for udvikling af udviklingssamarbejdet i 2021, <https://um.dk/danida/danmarks-udviklingspolitiske-samarbejde>

<sup>ii</sup> EU Kommissionen, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en)

<sup>iii</sup> ECDPM,

[https://www.eurodad.org/the\\_emperor\\_s\\_new\\_clothes\\_what\\_s\\_new\\_about\\_the\\_eu\\_s\\_global\\_gateway?utm\\_campaign=newsletter\\_17\\_11\\_2022&utm\\_medium=email&utm\\_source=eurodad](https://www.eurodad.org/the_emperor_s_new_clothes_what_s_new_about_the_eu_s_global_gateway?utm_campaign=newsletter_17_11_2022&utm_medium=email&utm_source=eurodad)

<sup>iv</sup> Redegørelsen for udvikling af udviklingssamarbejdet i 2022, <https://um.dk/danida/danmarks-udviklingspolitiske-samarbejde>

<sup>v</sup> Regeringen Udviklingspolitisk prioriteter 2022, <https://um.dk/danida/strategi-og-prioriteter/prioritetsplaner>