

Udenrigsministeriet

Sendt pr. mail til udvikpolhoering@um.dk



5. august 2016

Hørings svar på Verden 2030. Udkast til Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi

Røde Kors takker for det fremsendte udkast til Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi (herefter strategiudkastet). Strategiudkastet har mange positive elementer. Men set i lyset af den nuværende ramme for dansk udviklingsbistand på 0,7 pct. af BNP, og at en stor del heraf går til modtagelse af flygtninge i Danmark, savner Røde Kors helt overordnet en klarere prioritering mellem de forskellige indsatsområder i strategien. Prioriteringer i strategien fremfor ved de årlige finanslovforhandlinger vil give længerevarende pejlemærker for dansk udviklingsbistand, og det er der i høj grad behov for.

1. Generelle og overordnede bemærkninger

- Røde Kors er glad for, at det af strategiudkastet fremgår, at Danmark skal være en stærk fortæller for den internationale humanitære folkeret og menneskerettighederne. Røde Kors foreslår, at det skrives ind, at Danmark vil arbejde for den mekanisme, der kan holde stater ansvarlige for overtrædelse af krigens regler – og at Danmark arbejder for respekt for folkeretten gennem dialog med og krav til vores allierede.
- Røde Kors er ligeledes positiv over, at de danske humanitære indsatser til stadighed skal leve op til de humanitære principper. Røde Kors vil dog gerne advare mod, at den humanitære bistand underlægges politiske prioriteringer eller samtænkes med de militære indsatser. Det kan udgøre en stor fare for både internationale og lokale humanitære arbejdere og hindre adgangen til dem, der har behov for humanitær hjælp. Danmark bør derfor arbejde for, at de humanitære midler fortsat administreres ud fra en vægtning af behov, uafhængigt af andre interesser. Dette gælder både i Danmark og i EU.
- Røde Kors er enig i, at der i de danske prioriteringer bør være et særligt fokus på fattige og skrøbelige lande. I strategiudkastet er det dog ikke nærmere beskrevet, i hvilket omfang fattige og skrøbelige lande og regioner samt humanitære indsatser skal prioriteres. Det er Røde Kors' anbefaling, at der sker en markant opprioritering af indsatsen i skrøbelige lande og regioner, og at de humanitære midler ligeledes forøges markant.
- Røde Kors anbefaler, at det fremgår klarere, hvad der menes med modstandsdygtighed og indsatser for at styrke denne. Særlig forebyggelse og beredskab er afgørende for at mindske konsekvenserne af kriser, der har destabiliseret skrøbelige lande og regioner. Her ser Røde Kors også

sundhed som en afgørende forudsætning for modstandskraft. Vi savner derfor fokus på forebyggelse og beredskab samt adgang til sundhed som vigtige elementer i opbygning af modstandsdugtighed og bidrage til at sikre stabilitet.

- Røde Kors er bekymret for tendensen til at kanalisere en øget andel af bistanden til udviklings- og humanitære indsatser gennem multilaterale organisationer. Det hænger dårligt sammen med den nyligt indgåede globale målsætning om, at 25 pct. af den humanitære bistand skal gå til lokale aktører. Røde Kors ser derfor gerne en klarere prioritering af finansieringsmekanismer, der kan målrettes direkte støtte til lokale aktører og en klar prioritering af opbygning af lokale aktørers kapacitet.
- Røde Kors mener, det er vigtigt at opretholde flygtninges konventionsbaserede ret til international beskyttelse og beskyttelse af sårbare migranternes værdighed og basale rettigheder. For de tiltag, der har et direkte sigte på at begrænse migration, bør det fremgå klart af strategiudkastet, hvordan man vil sikre både flygtninge og sårbare migranternes rettigheder i tiltag. Dette er både vigtigt ved introduktion af aftaler bilateralt og gennem EU med tredje lande om tilbagesendelse og håndtering af migration. Ligeledes bør det stå klart, at humanitærhjælp ikke må omfattes af denne form for politiske aftaler, men fortsat skal gives udelukkende på baggrund af de humanitære behov.

2. Specifikke bemærkninger

Strategiudkastets afsnit "Danmarks udviklingspolitiske vision, pejlemærker, prioritering"

Røde Kors er glad for indskrivningen af princippet om *'leaving no one behind'*, fordi det bidrager til at sikre, at verdensmålene også omfatter de mest sårbare, herunder flygtninge og internt fordrevne¹. Vi støtter derfor også, at den finansielle tyngde af udviklingssamarbejdet vil blive lagt på *fattige og skrøbelige lande og regioner samt fattige, stabile lande – med særlig opmærksomhed på skrøbelige lande og regioner med skrøbelighed*².

I strategiudkastet er det dog ikke angivet, hvordan fordelingen skal være imellem den humanitære bistand og de tre kategorier af lande/interessesfærer. Røde Kors opfordrer til, at indsatserne i de fattige, skrøbelige lande og regioner med skrøbelighed opprioriteres med en større del af midlerne, og at der sættes konkrete mål for fordelingen mellem kategorierne, således at disse mål i højere grad bliver længerevarende pejlemærker, der kan give stabilitet i dansk udviklingspolitik. Med udgangspunkt i den store kløft mellem humanitære appeller og de faktiske bidrag på verdensplan, anbefaler Røde Kors i forlængelse heraf, at andelen af midler til den humanitære hjælp, som ofte gives til skrøbelige lande og regioner, forøges markant.

I forbindelse med den fremtrædende rolle migration er tiltænkt i strategiudkastet, anbefaler Røde Kors en tydeliggørelse af terminologien. Røde Kors anerkender, at det i konkrete kontekster kan være svært at skelne mellem flygtninge, asylansøgere, uledsagede mindreårige, ofre for handel med mennesker, økonomiske migranter og anden irregulær migration. Vi anbefaler dog, at det som minimum tydeliggøres, hvornår der refereres til flygtninge/asylansøgere og deres konventionsbeskyttede rettigheder, internt fordrevne og migration under irregulære forhold. Røde Kors foreslår, at Danmark trækker på den europæiske definition.³

¹ Afsnit 1.2, s. 2

² Afsnit 2.5, s. 7

³European Migration Network Glossary http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary/index_a_en.htm and Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1509 (2006) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17456&lang=EN>.

Strategiudkastets afsnit "Partnerskaber for Danmarks udviklingspolitiske engagement"

I skrøbelige lande og situationer er civilsamfundet afgørende. Derfor bør der investeres mere i lokale aktørers kapacitet og organisationsudvikling. Set i det lys er Røde Kors bekymret for tendensen til at kanalisere en øget andel af støtten til udviklings- og humanitære indsatser gennem multilaterale organisationer. Det mener vi ikke er foreneligt med den på det såkaldte "World Humanitarian Summit" nyligt indgåede globale målsætning om, at 25 pct. af den humanitære bistand skal gå til lokale aktører. I forlængelse heraf, bør Danmark have som et mål i sig selv at opbygge stærke, lokale og uafhængige civilsamfund, især i fattige og skrøbelige lande, der kan arbejde uafhængigt af og i supplement til stater. Den globale målsætning og strategien for opnåelse heraf bør skrives direkte ind i strategiudkastet.

De nye store (europæiske) multi-donor 'trust funds' er umiddelbart en positiv tendens, der mindsker transaktionsomkostninger, og som muliggør en mere direkte kanalisering af midler til de lokale aktører. Røde Kors vil gerne fremhæve Danida som en agil og fleksibel donor, hvilket især er vigtigt for indsatserne i krisesituationer, der hurtigt udvikler sig. Derfor anbefaler vi en målrettet indsats fra Danmarks side for at sikre mere effektive, fleksible og ikke mindst transparente procedurer og processer i de store "trust funds", samt at disse også bidrager til opnåelse af det globale 25 pct. mål om mere direkte støtte til lokale aktører. Dette bør ligeledes skrives ind i strategiudkastet.

Strategiudkastets afsnit "Vi vil fremme fred, sikkerhed og beskyttelse"

Fra skrøbelighed til modstandsdygtighed

Opbygning af lokal modstandsdygtighed er centralt for Røde Kors' arbejde, og det er derfor positivt, at målsætninger om at "*adressere underliggende årsager til sårbarhed og at bidrage til at opbygge lokal modstandsdygtighed*" er reflekteret flere steder i strategiudkastet⁴. I forbindelse med denne målsætning kunne en mere fremtrædende rolle for de lokale civilsamfundsaktører med fordel afspejles i strategiudkastet.

Røde Kors savner, at det i strategiudkastet nærmere defineres, hvad modstandsdygtighed består af, og hvordan det tænkes opbygget. Det er her afgørende, at det anerkendes, at naturkatastrofer er en af de mest ødelæggende faktorer for modstandsdygtighed – og at vejrrelaterede kriser kan føre til eller forværre en konflikt. I nogle tilfælde kan konsekvenserne af vejrrelaterede kriser også forværres af forudgående konflikter (som fx tørken på Afrikas Horn).

Katastroforebyggelse, beredskab og klimatilpasningsinitiativer tilpasset de lokale prioriteringer og behov er centrale elementer i opbygning af modstandsdygtighed, og det kan bidrage til forebyggelse af konflikt og migration. Danmark bør derfor gå foran med investeringer i forebyggelse og beredskab, og sikre udvikling af finansieringssystemer, der bygger på videnskabelige prognoser (såkaldte varslingsbaserede finansieringssystemer). Det bør fremgå eksplicit af strategiudkastet⁵.

Røde Kors ser ligeledes mental og fysisk sundhed som helt afgørende elementer af opbygning af modstandsdygtighed. En af de største nuværende humanitære udfordringer er manglende adgang til sundhed i krisesituationer, ikke mindst for kvinder og piger, grundet meget svage sundhedssystemer i fattige og skrøbelige kontekster. Derfor er det afgørende at arbejde direkte med sårbare lokalsamfund for at styrke deres kapacitet til at fremme sundhed og forebygge store sundhedskriser og epidemier både i forhold til smitsomme og ikke-smitsomme sygdomme.

⁴ Fx i afsnit 4.1, s. 14, afsnit 4.2, s. 16, afsnit 4.3, s. 17, og afsnit 4.4, s. 17

⁵ Fx afsnit 5.3, s. 19, afsnit 6, s. 20, afsnit 6.1, s. 21, afsnit 6.2, s. 21

Danmark har vigtige erfaringer og ekspertise at bidrage med på sundhedsområdet, og vi anbefaler derfor, at det også indskrives som en vigtig del af indsatsen i *fattige og skrøbelige lande*, hvor det har så stor betydning for den modstandsdygtighed og udvikling, der skal være med til at stabilisere situationen og danne udgangspunkt for fremtidig vækst.

Oprethold den humanitære folkeret og de humanitære principper

Røde Kors er naturligvis glade for, at det af strategiudkastet fremgår, at Danmark fortsat vil være en *"stærk fortaler for den internationale humanitære folkeret og menneskerettighederne"*⁶. Vi savner dog en konkretisering af, hvordan Danmark vil gå foran i arbejdet for at sikre respekt for den humanitære folkeret. Med tanke på de mange civile ofre i væbnede konflikter, stadig sværere adgang til dem samt stigningen i angreb på nødhjælpsarbejdere, -bygninger og -materiel er processen for at skabe en mekanisme, der kan holde stater ansvarlige for overtrædelse af krigens regler, særdeles vigtig.

Strategien bør derfor udlægge, hvordan Danmark gennem sit internationale engagement vil arbejde for en sådan mekanisme. Vi foreslår endvidere, at det indskrives, at Danmark arbejder for respekt for folkeretten gennem dialog med og krav til vores vigtige allierede, som en af vores vigtigste kilder til indflydelse.

Røde Kors hæfter sig også ved, at de danske humanitære indsatser til stadighed skal *leve op til de humanitære principper, være baseret på visionen i den Europæiske Konsensus om Humanitær Bistand, og på principperne for "God Humanitær Donoradfærd"*⁷. Røde Kors er glad for, at det anerkendes, at de humanitære principper er særlig vigtige i skrøbelige og konfliktfyldte krisesituationer for at beskytte modtagerne af humanitær hjælp og sikre, at hjælpen kan nå frem. Samtidig fremgår det dog, at humanitære indsatser skal ses som en del af et samlet engagement, hvor udviklings- og stabiliseringsindsatser indgår.⁸

Røde Kors anerkender behovet for at sikre en langt bedre sammenhæng og overgang mellem indsatser, der skal imødekomme de akutte humanitære behov og indsatser, der understøtter beskyttelse og selvforsørgelse i nærområder til krise og konflikt. I situationer, der hurtigt kan ændre sig, vil dette give de uafhængige, neutrale og upartiske humanitære aktører mest mulig fleksibilitet til at tilrettelægge indsatsen i takt med at behovene ændres.

Røde Kors anbefaler, at det i strategiudkastet gøres tydeligt, at humanitær bistand *udelukkende* gives på baggrund af de humanitære principper. Derfor kan denne type indsatser ikke underlægges eller "samtænkes" med udenrigs- og sikkerhedspolitiske målsætninger, som der lægges op til. Går man på kompromis med de humanitære principper, undergraver man muligheden for at nå de mest udsatte grupper i krige og konflikter, og sætter nødhjælpsarbejdere og frivilliges liv på spil. Danmark bør derfor fastholde den behovsdrivne humanitære hjælp og fortsat anerkende, at anvendelsen af militære ressourcer i humanitære aktioner er den sidste udvej, når ingen tilsvarende civile ressourcer er til rådighed. Det har det danske og internationale engagement i Afghanistan og evalueringen heraf vist med al ønsket tydelighed.

I henhold til det europæiske niveau lægges der op til, at Danmark skal arbejde for en tættere sammenkobling mellem EU's støtte til humanitære indsatser og udviklingsarbejde⁹. Mens Røde Kors støtter målet om større effektivitet i udviklingssamarbejdet gennem bedre overensstemmelse og sammenhæng med EU's eksterne politikker, er det fuldstændig afgørende for sikkerheden og adgangen til de konfliktramte befolkninger, at de humanitære finansieringsinstrumenter under EU ikke underlægges Den Fælles Udenrigstjeneste og lægges sammen med andre eksterne finansieringsinstrumenter. Danmark bør derfor arbejde for et fortsat uafhængigt DG ECHO.

⁶ Afsnit 4.2, s. 15

⁷ Afsnit 4.2, s. 15

⁸ Afsnit 4.3, s. 17

⁹ Afsnit 3.3, s. 11-12

Strategiudkastets afsnit "Vi vil sætte migration tydeligt på udviklingsdagsordenen"

Som nævnt indledningsvist, vil Røde Kors gerne opfordre til, at man i videst mulig udstrækning skelner mellem flygtninge/asylansøgere, internt fordrevne og anden form for migration, og at det skrives tydeligere frem, hvordan Danmark fortsat vil arbejde for at yde den nødvendige beskyttelse af de forskellige gruppers rettigheder.

Røde Kors er stærkt bekymret over de mulige konsekvenser af, at "*håndtering af migration og flygtningespørgsmålet indtænkes i en bredere og tættere sammenknytning af udviklings- og humanitære indsatser både strategisk, operationelt og finansieringsmæssigt*"¹⁰. Som allerede understreget, bør humanitære indsatser ikke underlægges politiske prioriteringer, og det bør gøres klart i strategiudkastet.

Der lægges i strategiudkastet op til et konditionalitetsprincip, en såkaldt "noget-for-noget tilgang"¹¹, som ligeledes er et centralt element i det netop vedtagne "Partnership Framework" under EU. Mens Røde Kors støtter en stærk prioritering og en sammenhængende indsats for at arbejde for at skabe forbedrede forhold for flygtninge og migranter i oprindelses- og opholdslande i nærområder til konflikter og andre kriser, er det vigtigt at være opmærksom på mulige humanitære konsekvenser af de modkrav, der stilles til partnerlande.

Røde Kors anbefaler derfor, at man er særlig opmærksom på følgende mulige konsekvenser af noget-for-noget tilgangen, og at strategiudkastet medtager, hvordan man vil søge at imødegå dem:

- Risikoen for at underminere beskyttelsen af især sårbare migranternes rettigheder i lande, hvor fx øget intern grænsekontrol og håndtering af fordrevne i transit kunne føre til arrestation og tilbageholdelse under uværdige forhold, såsom Sudan og Libyen - og i værste fald, at mennesker på flugt fra krig og konflikt eller med et andet behov for beskyttelse sendes tilbage til lande, hvor respekt for deres grundlæggende rettigheder og sikkerhed ikke kan garanteres.
- Andre værtslande for flygtninge, især i nærområderne til konflikt, som oplever et langt mere omfattende pres på deres ressourcer og sammenhængskraft kan frygtes at følge en lignende vej, hvilket yderligere vil gøre det vanskeligt at søge sikkerhed og beskyttelse for verdens flygtninge.
- Risikoen for at overse den enorme betydning migration indenfor regioner har som overlevelsestrategi, for mange af de migranter, der flygter fra vejrbedingede kriser, naturkatastrofer, konflikt og forringede levevilkår.

Røde Kors er enig i, at det er vigtigt at forholde sig til *betydningen af* migrationsstrømme for at stabilisere skrøbelige lande og skabe økonomisk og politisk udvikling. Samtidigt er vi bekymret over tendensen til at udenrigs-, handels- og udviklingspolitik og endda de humanitære indsatser målrettes begrænsning af migration. Dermed risikerer migrationsbegrænsning at blive et overordnet mål for partnerskaberne med de enkelte lande, fremfor et fokus på fattigdomsbekæmpelse og beskyttelse af de sårbare rettigheder – som strategiudkastet ellers fastsætter som formål.

Med venlig hilsen



Anders Ladekarl
Generalsekretær

¹⁰ Afsnit 5.1, s.18

¹¹ Afsnit 5.2, s. 19