

Ministry of Foreign Affairs – (Department for Humanitarian Action, Migration and Civil Society, HMC)

Meeting in the Council for Development Policy 29 November 2018

Agenda item 2

- 1. Overall purpose** For discussion

- 2. Title:** Thematic discussion: Humanitarian-Development-Peacebuilding Nexus

- 3. Presentation for Programme Committee:** N/A

Notits til Udviklingspolitisk Råd

Udmøntning af ”Verden 2030”: Nexus mellem humanitær bistand, udviklingssamarbejde og fredsopbygning (HDP-nexus)

Baggrund

Dette notat tjener som grundlag for en tematisk drøftelse i Udviklingspolitisk Råd. Drøftelsen finder sted på baggrund af et stigende antal forelæggelser af udviklingsbidrag til indsatser i og omkring skrøbelige og konfliktramte kontekster. Indsatserne er et konkret udtryk for den prioritet, som Verden 2030 tillægger fred, sikkerhed og beskyttelse, og fælles for mange af dem er, at de rækker på tværs af nexus mellem humanitær bistand, udviklingssamarbejde og fredsopbygning (HDP-nexus).

Verden 2030 afspejler dermed en række internationale aftaler og tiltag, som i vidt omfang er baseret på *Agenda for Humanity*, der lå til grund for det Humanitære Verdenstopmøde i Istanbul i 2016. De bygger alle på en stigende international erkendelse af, at eksisterende tiltag i relation til konfliktramte og skrøbelige kontekster er utilstrækkelige, hvis vi skal nå verdensmålene i 2030. Hidtidigt anvendte midler står ganske enkelt ikke længere mål med behov og udfordringer i og omkring lande ramt af konflikter og katastrofer.

Hovedbudskaberne er:

- Det internationale samfund skal stå sammen om at bringe menneskelig lidelse til ophør gennem støtte til opbygning af fredelige og inklusive samfund, og hvor alle har mulighed for at leve et sikkert og værdigt liv.
- Forebyggelse skal stå langt mere i centrum for fremtidige indsatser – i forhold til potentielle konflikter såvel som naturkatastrofer, herunder også grundet klimaforandringer. Når først en krise har ramt et samfund, skal det hjælpes til igen at håndtere egne udfordringer – på hustandsniveau, i lokalsamfund og på nationalt niveau.
- Det internationale samfund skal sikre en bedre udnyttelse af komparative fordele ved at skabe størst mulig sammenhæng og koordination mellem konkrete humanitære, udviklings- og fredsopbygningsindsatser. Det skal ske ved:
 - at programmeringen i muligt omfang baseres på en fælles forståelse af behov og ønskede resultater, også kaldet *collective outcomes*, med fokus på reduktion af menneskelig lidelse.
 - at indsatser baseres på en fælles kontekst-, konflikt og risikoanalyser.
 - at indsatser i videst muligt omfang inddrager og kanaliseres igennem nationale og lokale myndigheder og civilsamfundsorganisationer, for at sikre, at de tager leder- og ejerskab for egen udvikling.
 - at princippet om *leaving no one behind* står centralt, og humanitære indsatser skal derfor fortsat følge de internationale humanitære principper om uafhængighed, neutralitet, upartiskhed og et entydigt fokus på behov og sårbarhed.
 - at finansiering, planlægning og programmering skal være flerårig, forudsigelig og fleksibel.

Disse elementer er reflekteret i Verden 2030 og ses dermed også som kernen i den danske HDP-tilgang.

Den danske tilgang til HDP-nexus

Fra dansk side har arbejdet med HDP-nexus i høj grad taget udgangspunkt i indsatser i og omkring prioriterede langvarige kriser, ikke mindst med et afsæt i langsigtede humanitære indsatser. Stadigt flere landeprogrammer er imidlertid også begyndt at adressere sårbarhed og det understøttes samlet gennem partnerskaber med civilsamfundsorganisationer, og multilateralt gennem EU, FN og Verdensbanken. Tiltagene omfatter:

- Indsatser med fokus på varig reduktion af sårbarhed i lande og regioner, der er ramt af skrøbelighed, konflikt, fordrivelse samt naturkatastrofer og fødevarekriser, herunder også som følge af klimaforandringer. Det gælder lande såsom Somalia, Mali, Afghanistan, Mali, Syrien, og Myanmar.
- Indsatser med fokus på varig reduktion af sårbarhed blandt flygtninge og lokalsamfund i nabolande, eksempelvis Kenya, Uganda, Jordan og Libanon.

Der er i det seneste år tillige kommet et stærkere fokus i en række HDP-indsatser på i) uddannelse samt ii) seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder.

HDP-arbejdet har endvidere omfattet en aktiv rolle i international politikdialog – i mellemstatslige forhandlinger i eks. FN, OECD og EU, og i det løbende samarbejde med multilaterale organisationer og øvrige partnere om overordnede mål og strategier, der kan understøtte operationalisering på landeniveau.

Hvad angår etablering af en HDP-sammenhæng til danske aktiviteter med fredsopbygning (P'et) er der i et vist omfang indhøstet erfaringer, som kan fødes ind i det videre arbejde. Der er opnået ny indsigt og viden gennem Freds- og Stabiliseringsfondens virke, ligesom der er enkelte eksempler på forsoningsinitiativer o.l. med kobling til humanitære aktiviteter og udviklingssamarbejdet i visse lande.

Vedlagte bilag afspejler hidtidige initiativer og status for arbejdet med HDP-nexus tilgange i dansk regi. Det sættes samtidig ind i en international sammenhæng, gennem referencer til relevante internationale processer og aftaler, ikke mindst i regi af FN, OECD, Verdensbanken og EU. Endelig opsummeres de understøttende tiltag, som Udenrigsministeriet har gennemført, bl.a. gennem introduktion af nye former for partnerskaber og samarbejdsstrukturer, reviderede retningslinjer m.v.

Udfordringer i udvikling af HDP-nexus tilgange – i Danmark og internationalt

Internationale erfaringer viser, at bestræbelserne på at fremme sammenhængende indsatser på tværs af HDP-nexus er forbundet med store udfordringer. I takt med konkretiseringen af HDP-nexus står det for det første klart, at involverede aktører ofte har meget forskellige mandater og opfattelser af mål og midler – og en forskellig forståelse af begreber. Af samme grund arbejder især OECD på at fremme en international enighed omkring grundlæggende mål, midler og relaterede begreber – ligesom bestræbelserne herpå også afspejles i en række nye aftaler og tiltag, eksempelvis *Global Refugee Compact*.

For det andet er der i de toneangivende multilaterale institutioner, herunder EU og FN, ikke fuld enighed om, hvorvidt ”P’et” – dvs. fredsofbygning, sikkerhed og stabilitet - bør være en del af nexus, og den samme tvivl høres også fra flere lande. Fra visse lande ses ”P’et” som et forsøg på at fremme en bestemt politisk dagsorden og dermed at være ensbetydende med utidig indblanding i interne politiske anliggender. Andre lande udtrykker frygt for, at de humanitære principper risikerer at blive undergraved af de politiske hensyn, som ”P”-et nødvendigvis bringer med sig. Når det er sagt så anerkender mange lande, at udgangspunktet for at medtage P’et er, at man nødvendigvis må forholde sig til de underliggende politiske problemstillinger for at kunne løse en konflikt og dermed bringe humanitære kriser til ophør. Dette synspunkt fik yderligere vind i sejlene, da FN’s generalsekretær ved sin tiltrædelse i december 2016 udtalte, at ”sustaining peace” bør betragtes som ”the third leg of the triangle” (sammen med H og D).

For det tredje er der en række operationelle udfordringer, selv når man i en given kontekst er blevet enige om, at HDP-programmering er nødvendig for at fremme mere varige og holdbare løsninger. De omfatter bl.a. følgende:

- Kriser udvikler sig ikke lineært. Der er behov for, at forskellige instrumenter kan anvendes samtidigt og sammenhængende under et kriseforløb, hvilket ikke nødvendigvis er muligt i dag grundet udfordringer forbundet med finansieringsformer, forskellige procedurer og tilgange i forbindelse med programmering m.v.
- Beslutning om (og ansvar for gennemførelse af) de tre typer indsatser træffes i forskellige fora, har forskellig tidshorisont og typisk forskellige mål. Der er ofte forskellige aktører indblandet på både donor- og modtagerside.
- HDP-nexus tiltag sætter nationalt lederskab i centrum – men udfordres samtidig af at regeringer i skrøbelige kontekster ofte er part i igangværende konflikter og dermed savner politisk legitimitet.
- Beslutninger træffes i forskellige arbejdskulturer med forskellige normer, værdier, tilgange og incitamentsstrukturer.
- Den humanitære tilgang er i udgangspunktet overvejende kortsigtet med et formål om rettidigt at nå så mange nødlidende som muligt. Dertil kommer, at humanitær bistand ikke er et krise- eller konfliktforebyggende instrument og således ikke må anvendes til at fremme politiske mål (jvf International Humanitær Lov). Humanitære aktører har i udgangspunktet ikke nationale myndigheder som partnere i gennemførelsen af konkrete indsatser.
- Udviklingstilgangen er mere langsigtet og indsatser gennemføres oftest i et samarbejde med nationale og lokale myndigheder eller civilsamfundsorganisationer og inden for rammerne af nationale udviklingsplaner. Planlægningen er typisk meget tidskrævende, og resulterende indsatser er i nogen grad låst af uflexible krav til resultatmål m.v. Risikoappetit er ofte lav, og mange bilaterale donorer har ikke kapacitet til at følge indsatser på jorden.
- Fredsofbygning er oftest politisk styrede indsatser. Ofte samarbejdes der med nationale myndigheder eller andre parter i en konflikt. Fredsofbygningsindsatser og aktører spæn-

der meget bredt – fra indsatser, der ligger tæt op af humanitær og udviklingsstøtte, til civile udsendelser til EU missioner, til f.eks. fredsbevarende eller andre militære indsatser. Af samme grund kan der for nogle indsatser, ikke mindst militære, være uenighed om, hvorvidt indsatsen fremmer et fælles HDP mål, mens andre indsatser vil være mere op-lagte at finde fælles fodslag omkring.

- Tværgående samarbejde hæmmes af stridigheder og usunde silotilgange forbundet med beskyttelse af såvel mandater som ressourcemobilisering. Det synes især at gøre sig gældende blandt FN-organisationer men i nogen udstrækning også blandt donorer og internationale NGO'er.

Nogle af disse udfordringer kan Udenrigsministeriet ikke se sig fri for. Det har bl.a. vist sig i forsøgene på at skabe sammenhæng på tværs af forskellige bistandsinstrumenter, som styres af henholdsvis centrale og decentrale enheder og af partnere på grundlag af divergerende systemer og procedurer. Det er udfordringer, som er genstand for en kontinuerlig tværgående dialog, og der har skabt nogle fremskridt, især på operationelt niveau i visse lande, eksempelvis Uganda.

Der er ligeledes tegn på fremskridt internationalt. Det afspejles i initiativer og aftaler såsom *A New Way of Working*, *Grand Bargain*, samt *Global Refugee Compact* og det indeholdte *Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF)*. Verdensbankens stadigt stærkere engagement i skrøbelige kontekster og i flygtningekriser er et andet udtryk herfor, og det samme gælder det operationelle gennemslag i en række lande. Det omfatter eksempelvis klare fremskridt i både Uganda og Etiopiens udrulning af CRRF, hvorigennem flygtninge i stadigt højere grad får adgang til den lokale samfundsøkonomi og normale offentlige serviceydelser.

Danmark har været og vil også fremover være en aktiv medspiller i disse initiativer og processer. Det sker med et klart afsæt i Verden 2030 og den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi – samt i bredere forstand de 17 verdensmål og det tværgående princip om *Leaving no one behind*. Indhentede erfaringer vil løbende blive omsat i konkrete policy-indspil på globalt plan samt i nye operationelle tilgange, baseret på strategiske partnerskaber samt intern system-, procedure og politikudvikling.

Oplæg til strategisk drøftelse

Med henblik på at understøtte den fortsatte udrulning af HDP-nexus i dansk regi inviteres Udviklingspolitisk Råd til særligt at drøfte følgende centrale, strategiske spørgsmål:

1. HDP-indsatser forberedes og gennemføres ofte under mere omskiftelige omstændigheder, end det normalt er tilfældet i det klassiske udviklingssamarbejde. I den situation er det nødvendigt med en større tilpasningsevne, og det må samtidig erkendes, at vi dermed i nogen grad mister den forudsigelighed og soliditet, som traditionelt har karakteriseret dansk bistand. Samtidig kan der være betydelige omkostninger forbundet med arbejdet i skrøbelige kontekster. Der kræves ofte store investeringer i sikkerhed, og risikoen for såvel økonomiske som menneskelige tab er klart tilstede.

Er vi tilstrækkeligt tilpasningsdygtige og risikovillige til denne type arbejde?

2. Forebyggelse er en mærkesag for FN's generalsekretær Guterres, og det er et hovedfokus i de netop vedtagne reformer af FN. Forebyggelse er en langt mere omkostningseffektiv tilgang til reduktion af menneskelig lidelse, end det er at gribe til humanitær bistand og genopbygning når først krisen er sket.

Bør vi gøre mere for at styrke forebyggelsesindsatsen i den danske bistand – i forhold til såvel konflikter som katastrofer?

3. Fredsopbygning og reetablering af rammerne for et trygt og værdigt liv for alle er først og fremmest en politisk proces. Den kan imidlertid understøttes gennem veltilrettelagte HDP-indsatser, der formår at tage højde for de ofte meget komplekse og konfliktprægede kontekster, hvori de gennemføres.

Hvordan understøtter vi bedst muligt nationalt og lokalt lederskab gennem myndigheder og civilsamfund uden utilsigtet at fremme konflikt og undergrave fredsprocesser?

Bilag: Baggrundsnotat vedr. Udmøntning af ”Verden 2030”: Nexus mellem humanitær bistand, udviklingssamarbejde og fredsopbygning (HDP-nexus)

1. Baggrund for HDP-nexus tilgangen

Der er nu flere lande med voldelige konflikter end på noget tidspunkt i de seneste næsten 30 år.¹ Mange lande og lokalsamfund fastholdes i årevis i skrøbelighed, og det underminerer i mange situationer opnåede udviklingsresultater. Stadigt større befolkningsgrupper skubbes dermed ud i ekstrem sårbarhed og rekordmange mennesker er på flugt i en række lande, både internt og på tværs af landegrænser. Det samme sker i mange nabolande til konflikter, der er værter for store flygtningegrupper. Ved udgangen af 2017 var antallet af fordrevne over 68 mio., og er dermed på det højeste niveau siden Anden Verdenskrig. 99 % af alle internt fordrevne og 85 % af alle flygtninge opholder sig i udviklingslande, og udgør dermed i særlig grad en belastning for lokale værtssamfund, som sjældent har de fornødne ressourcer til at håndtere denne udfordring. Klimaforandringer forstærker eksisterende sårbarheder og øger desuden ofte sårbarheden i kontekster, der ikke traditionelt har været kategoriseret som skrøbelige. Skal verden lykkes med at opnå verdensmålene, er det afgørende, at håndteringen af disse problemstillinger prioriteres.

De negative udviklingsforløb forværres markant af, at konflikter og fordrivelse tenderer til at blive stadigt mere langvarige og komplekse, hvilket også afspejler en manglende evne til at forebygge og adressere konfliktårsager, herunder klimaforandringer, og fremme fredelige løsninger, både nationalt, regionalt og internationalt. Samtidig taler meget for, at sårbarhed på alle niveauer forstærkes i sammenfaldet mellem konflikt og naturkatastrofer, bl.a. i form af langvarig tørke. Tørke, oversvømmelser og klimarelateret ekstremt vejr er blandt hovedårsagerne til voksende fødevareusikkerhed, men konsekvenserne forværres således typisk, når disse fænomener falder sammen med krig og væbnet konflikt. Det ses aktuelt i Yemen, hvor 14 mio. mennesker nu befinder sig i forstadiet til hungersnød. Globalt var i 2017 124 mio. mennesker i 51 lande ramt af akut fødevareusikkerhed. Hovedparten heraf lever i skrøbelige og konfliktramte lande, og omfanget af fødevarekriser har været stigende gennem de seneste tre år.

Børn, der lever i kriseramte lande, har dobbelt så høj risiko for ikke at være i skole som børn i lande, der ikke er kriseramte. Over halvdelen af flygtningebørn i skolealderen modtager ikke undervisning. 61% af mødredødelighed finder sted i skrøbelige situationer og humanitære kriser. Over 25 % af mødredødeligheden i krisesituationer skyldes komplikationer som følge af usikre aborter. 1 af 5 kvinder på flugt bliver udsat for seksuel vold eller misbrug.

Det er ikke mindst af disse grunde, at OECD forventer, at uden yderligere handling vil skrøbelige og konfliktramte lande huse op mod 80 % af verdens ekstremt fattige i 2030². 2030-dagsordenen hvor behovet for et særligt fokus på sårbare mennesker, herunder flygtninge og fordrevne, indfanges af princippet om *“Leaving no one behind”*, er i forlængelse heraf et godt redskab for at sikre, at vi prioriterer skrøbelighed, fordrivelse og den resulterende sårbarhed. Opnåelse af 2030-målene vil alt andet lige netop være en særlig udfordring i lande præget af langvarig kon-

¹ OECD States of Fragility 2018, side 28

² OECD States of Fragility 2018, side 7

flikt, men også for flygtninge, som meget ofte ikke får lov til at blive en del af lokal socio-økonomisk udvikling i værtslande.

I løbet af det seneste årti har ovenstående udvikling ført til en markant forøgelse af behovet for humanitær bistand, ikke mindst i konfliktrelaterede kriser, hvortil 80 % af international humanitær bistand går. FN's nødhjælpsappeller er blevet firedoblet fra 6,5 mia. USD for at nå 25 mio. mennesker i 2008 til 24 mia. USD for at nå 134 mio. mennesker i 2018. Den humanitære finansiering er også forøget markant: OECD-DAC landenes humanitære finansiering steg fra 16 % af ODA mellem 2010 og 2014 til 28 % mellem 2015 og 2017, og androg i 2017 15,5 mia. USD. Også i dansk sammenhæng er der sket et markant skift; den humanitære ramme er fordoblet gennem de sidste ti år, fra 1,235 mia. kr. i 2008 til forventede 2,6 mia. kr. i 2019. I de seneste år har der tilsvarende også været en mindre forøgelse af danske bidrag ydet til indsatser i skrøbelige kontekster gennem Freds- og Stabiliseringsfonden.

Der er bred international enighed om, at humanitær bistand ikke kan stå alene, og at eksisterende indsatser i det hele taget er utilstrækkelige. Der skal gås nye veje for at reducere og forebygge konflikter samt styrke krise- og konfliktramte menneskers modstandskraft som grundlag for mere holdbare løsninger. Dette blev i høj grad italesat under det humanitære verdenstopmøde i 2016 og i den underliggende FN-rapport, *Agenda for Humanity*, og det afspejles i Verden 2030. I forlængelse heraf fokuserer en stribe nye internationale aftaler og initiativer på konfliktforebyggelse og styrkelse af modstandskraft og levevilkår, først og fremmest gennem en stærkere sammenhæng mellem humanitær bistand, udviklingsindsatser og fredsopbygning. Det gælder bl.a. *The New Way of Working* og *Grand Bargain*³, samt de nye internationale aftaler på flygtningeområdet, herunder *Global Refugee Compact*⁴ og det indeholdte *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF)⁵.

Samtidig er FN's og Verdensbankens samarbejde styrket, bl.a. i lyset af at forebyggelse er en mærkesag for både FN's generalsekretær Guterres og Verdensbankens præsident Jim Kim. FN's generalsekretær har anført, at forebyggelse bør være et tværgående princip for hele FN-systemet i forhold til arbejdet med konflikter⁶. I forhold hertil og HDP-dagsordenen som helhed vil det formentlig være en fordel, at den igangværende FN-reform vil medføre et styrket mandat for mere uafhængige Resident Coordinators. Verdensbanken er parallelt hermed blevet en central aktør i bekæmpelsen af skrøbelighed, konflikt og langvarig tvungen fordrivelse.

Både i EU- og OECD-regi arbejdes der ligeledes med styrkede sammenhænge mellem humanitær bistand, udvikling og fredsopbygning. EU's udviklingsministre har vedtaget rådskonklusioner om ”*Operationalizing the humanitarian and development nexus*”, ”*EU approach to forced displacement and development*” og ”*The strategic approach to resilience in the EU's External Action*”. OECD-DAC-landene arbejder med deres egen rolle i at styrke sammenhængen mellem humanitær bistand, udvikling og fredsopbygning.

2. Konkrete HDP-indsatser

³ Se eks.: <https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861>

⁴ Se: <http://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html>

⁵ Se eks. <http://www.globalcrrf.org/>

⁶ Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict. Verdensbanken og FN, marts 2018. Side xi

Med afsæt i Verden 2030 samt den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske strategi er der et fokus på forebyggelse, styrket modstandskraft og reduktion af sårbarhed gennem såvel policydialog og multilaterale samarbejder som konkrete indsatser i lande og regioner, der er ramt af krise, konflikt og fordrivelse. Engagementerne falder i stigende grad inden for følgende fire områder, som i vidt omfang er overlappende, og som bygger på en HDP-nexus tilgang:

- Indsatser med fokus på varig reduktion af sårbarhed i skrøbelige kontekster;
- Indsatser med fokus på varig reduktion af sårbarhed i store flygtningekriser;
- Et tematisk fokus på styrket adgang til uddannelse; og
- Et tværgående fokus på seksuel og reproduktive sundhed og rettigheder

I det følgende søges omfang og typer af HDP-indsatser illustreret med konkrete eksempler fra dansk og internationalt regi. Der er ikke tale om en udtømmende oversigt.

Indsatser med fokus på varig reduktion af sårbarhed i skrøbelige kontekster

Danmark er blandt de ledende kræfter i at fremme *A New Way of Working* gennem løbende dialog og anden strategisk opfølgning med FN-systemet, Verdensbanken og EU.

FN's mulighed for at styrke arbejdet med HDP-nexus er blevet understøttet gennem et dansk bidrag fra Freds- og Stabiliseringsfonden til FNs Fredsopbygningsfond. FN's generalsekretær Guterres har gjort Fonden til et centralt element i reformen af FN's samlede indsats på freds- og sikkerhedsområdet. Samtidig støtter Danmark FN's generalsekretærs beslutning om at operationalisere *New Way of Working*, bl.a. gennem støtte til og aktiv deltagelse i dermed forbundne regionale workshops for landene i det østlige og sydlige Afrika, samt for Vestafrika, Sahel og Lake Chad regionen. Derudover støtter Danmark bl.a. op om et styrket samarbejde omkring fødevareresikkerhed og bæredygtigt landbrug mellem de Rom-baserede organisationer WFP, FAO og IFAD, der alle har fokus på Verdensmål 2 *Stop sult*. Ligeledes er et fokus på HDP-nexus nu bygget ind i Danmarks partnerskabsaftale med bl.a. UNDP.

Verdensbanken har mere end fordoblet sit engagement i skrøbelige og konfliktramte lande, bl.a. gennem den 18. genopfyldning af Den Internationale Udviklingssammenslutning (IDA), hvortil Danmark bidrog med 2,165 mia. kr. IDA18 finansierer f.eks. indsatser gennem FN og ICRC i Yemen målrettet basale serviceydelser blandt de mest sårbare grupper i landet og Verdensbanken planlægger tilsvarende indsatser i bl.a. Somalia, som forventes på sigt at få adgang til IDA-midler. Danmark støtter endvidere op om Verdensbankens innovative samarbejde med WFP, FAO, UNICEF, WHO, OCHA og private virksomheder om at udvikle en *Famine Action Mechanism* (FAM), der skal styrke koblingen mellem tidlig varsling om truende sultkriser, hurtig finansiering og en effektiv operationel respons.

Danmark har ligeledes bidraget til Verdensbankens Stats- og Fredsopbygningsfond (SPF), som er målrettet finansiering af indsatser i regioner påvirket af skrøbelighed, konflikt og vold, og som er bankens helt centrale redskab for en styrket HDP-nexus indsats. SPF omfatter pt. fem programmer: 1) Forebyggelse, styrket modstandskraft og genopbygning (herunder kønsbaseret vold); 2) Kriserespons; 3) Det globale program mod tvungen fordrivelse (GPDFD); 4) Styrkede finansieringstilgange; og 5) HDP-nexus i partnerskab med FN. Samarbejdet med FN operationaliseres for øjeblikket i 7 pilotlande: Cameroun, Pakistan, Guinea Bissau, Den Centralafrikanske

Republik, Somalia, Yemen og Sudan. Det danske engagement i SPF forventes fastholdt i kommende år.

I EU-regi, støtter operationalisering af HDP-nexus gennem en styrket sammenhæng på tværs af de eksterne instrumenter. Fokus har i alt overvejende grad været på hum-dev-indsatser. Det har resulteret i rådskonklusioner og retningslinjer om operationalisering af nexus; opbygning af modstandskraft; fødevarer sikkerhed; uddannelse i humanitære og langvarige kriser, samt om en udviklingsorienteret tilgang til flygtningekriser. Der er løbende blevet fulgt op på såvel politisk som teknisk niveau, senest også som led i forhandlingerne om de eksterne instrumenter under EU's nye flerårige finansielle ramme (MFF) for perioden 2021-27. EU tester pt. hum-dev tilgangen i 6 pilotlande Chad, Irak, Myanmar, Nigeria, Sudan og Uganda, og Danmark har særligt bistået EU-Kommissionen i sidstnævnte.

Under relevante danske bilaterale landeprogrammer gennemføres i stigende omfang udviklingsindsatser, der er flugter med humanitære aktiviteter til fordel for sårbare grupper. Eksempler herpå er bilaterale udviklingsindsatser i Etiopien, Kenya og Somalia, der supplerede humanitære indsatser for at imødegå sultkrisen på Afrikas Horn i 2017. Således kombineredes humanitær bistand til Etiopien med støtte til det regeringsledede *Productive safety network programme*, der hjælper kronisk fødevarer usikre grupper i befolkningen. I Kenya har landeprogrammet bl.a. omfattet finansiering af akut vandforsyning med tankvogne i tørkeramte distrikter i 2017, ligesom man påbegyndte støtte til mere bæredygtig vandforsyning i disse områder, aktiviteter som siden er intensiveret. I Somalia omfatter både det nuværende og det kommende landeprogram for 2019-2023 et særligt fokus på styrkede levevilkår for særligt sårbare grupper, herunder internt fordrevne, gennem indsatser, som er direkte sammenhængende med aktiviteter, der støttes over den humanitære bistand.

I flere kontekster er ovenstående typer af indsatser udbygget med aktiviteter, som målrettet søger at fremme mere langsigtet fredsopbygning. Det omfatter indsatser finansieret af Freds- og Stabiliseringsfonden, der er samtænkt med landeprogrammer, og som søger at reducere eller mildne de konflikter, der ansporer fordrivelser og store humanitære behov. Det gælder eksempelvis *Horn of Africa*-indsatsen, der er fokuseret omkring Somalia, Sahel-programmet samt indsatser i og omkring Syrien, samt Afghanistan, hvor regeringen støttes i genetablering af et politisk og sikkerhedsgrundlag, der kan være med til at fremme en langsigtet og bæredygtig løsning på konflikten og dermed, på længere sigt, reducere de humanitære behov. I forhold til Rakhine i Myanmar søger bl.a. fiskeriindsatser under landeprogrammet både at fremme levevilkår for fattige muslimske og rakhinske fiskesamfund og bygge bro imellem disse parallelt med, at Danmark støtter dialogfremmende initiativer mellem samfundene. Disse initiativer er samtidig knyttet til en løbende politisk dialog med myndighederne på alle niveauer i Myanmar til at bekæmpe vold og konflikt og fremme fredelig sameksistens mellem rakhinere og muslimer, herunder rohingyaer, i Rakhine. Formulering af politiske budskaber og fælles analyse i Myanmar finder sted i en ambassadørgruppe, der oprindeligt havde dansk ledelse og nu ledes af USA. Gruppen har deltagelse fra bl.a. EU, FN, Storbritannien, USA, Australien og Tyrkiet og var medvirkende til at udvikle de ideer, der førte til etablering af *Rakhine Advisory Commission* anført af Kofi Annan, som ligeledes blev støttet fra dansk side. Kommissionens anbefalinger anses fortsat som fundamentet for en varig løsning på menneskerettigheds-, sikkerheds- og udviklingskrisen i Rakhine.

Indsatser med fokus på varig reduktion af sårbarhed i store flygtningekriser

Danmark har med afsæt i mangeårige erfaringer fra nærområdeinitiativet og et tilsvarende fokus i humanitær bistand placeret sig som en fortaler for indsatser med fokus på styrket, inklusiv socio-økonomisk udvikling og adgang til serviceydelser blandt flygtninge, internt fordrevne og berørte lokalsamfund. Det har bl.a. omfattet en aktiv deltagelse i internationale processer i kølvandet på FN's Topmøde om flygtninge og migration i september 2016, ikke mindst hvad angår operationalisering af *Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF)* og forhandling af *Global Refugee Compact (GCR)*. Fælles for disse processer er et mål om at understøtte en styrket international ansvars- og byrdefordeling i større flygtningekriser. Det skal ske gennem sammenhængende humanitære og udviklingsmæssige indsatser under værtsstaters ledelse, og som sikrer flygtninge og fordrevne adgang til eks. nationale uddannelses- og sundhedssystemer samt forbedrede muligheder for selvforsørgelse i stedet for fortsat afhængighed af humanitær bistand. Det fordrer et øget udviklingsmæssigt engagement fra bilaterale og multilaterale aktører, der bl.a. sigter på at opbygge kapaciteten af værtslandes uddannelses og sundhedssystemer, således at disse på sigt får kapacitet (og budget) til at yde serviceydelser til flygtninge, så humanitære aktører dermed i højere grad kan fokusere på beskyttelse af særligt sårbare grupper, som ikke rummes inden for nationale systemer.

Det afspejles tilsvarende i stadigt stærkere og fokuserede partnerskaber mellem Danmark og UNHCR samt Verdensbanken på flygtninge- og fordrivelsesområdet. Partnerskaberne har et klart fokus på at fremme mere varige løsninger på langvarige flygtninge- og fordrivelseskrise. I tråd med *CRRF* og *GCR* er partnerskabet med UNHCR i stigende grad også orienteret mod at understøtte organisationens transition mod et stærkere fokus på beskyttelse og en dermed forbunden understøttelse og monitorering af udviklingsaktørers engagement i den samlede respons på langvarige flygtninge- og fordrivelseskrise.

Samtidig er Verdensbanken trådt i karakter som en central og drivende aktør på området, i et tæt partnerskab med UNHCR. Det er bl.a. sket med afsæt i den danske støtte til de to organisationer. I første omgang har Danmark bl.a. finansieret flere fælles studier af fordrivelseskrise som grundlag for nye indsatser, bl.a. på Afrikas Horn og i Sahel, og i det seneste år har UNHCR og Verdensbanken med bl.a. dansk finansiering arbejdet tæt sammen om design og udrulning af et nyt vindue for flygtninge og berørte lokalsamfund under IDA18. I forlængelse af *GCR* har de to organisationer endvidere besluttet at etablere et fælles datacenter med henblik på at styrke viden- og evidensgrundlaget for humanitære og udviklingsmæssige indsatser ved store fordrivelseskrise i nærområderne. Centret placeres i FN-byen i København.

Derudover er Danmark blandt de største bidragydere til Verdensbankens nye koncessionelle fond for mellemindkomstlande, der er ramt af større flygtningekrise (*Global Concessional Financing Facility*). Fonden har indtil videre fokuseret på støtte til større infrastruktur projekter m.v. i Libanon og Jordan, men det overvejes nu også at give støtte til bl.a. Colombia grundet den venezuelanske fordrivelseskrise.

I EU-regi arbejder Danmark endvidere med afsæt i Rådskonklusioner fra maj 2016 for fortsat implementering af EU's nye udviklingsorienterede tilgang i fordrivelseskrise. Det sker bl.a. gennem og i en tæt, uformel dialog med Kommissionen. Det er blevet understøttet gennem dansk lederskab for det Europæiske Udviklings- og Beskyttelsesprogram (RDPP) i Mellemøsten samt bidrag til bl.a. EU's trustfonde for den syriske krise (Madad-fonden) og Afrika (EUTF). RDPP

har et særligt fokus på evidensbaserede indsatser for styrkede levevilkår og beskyttelse gennem lokale aktører og i samarbejde med de stedlige myndigheder. EU-Madad samt de flygtningerelaterede dele af Valetta-fondens aktiviteter gennemføres især i partnerskab med såvel FN som internationale NGO'er og dækker en bred vifte af indsatsområder fokuseret på beskyttelse, styrket adgang til uddannelse og sundhed, levevilkår m.v.

I dansk sammenhæng står indsatser med fokus på styrket socio-økonomisk udvikling og adgang til serviceydelser blandt flygtninge og fordrevne samt berørte lokalsamfund ligeledes i centrum for partnerskaber og ekstraordinære bevillinger under den humanitære ramme samt for flere landeprogrammer. På det humanitære område gælder det flertallet af de ni danske NGO-partnere samt som nævnt UNHCR, ligesom en stor andel af de ekstraordinære multilaterale bevillinger går til indsatser i og omkring krige og konflikter, hvor fordrivelse er en fast bestanddel. Nogle NGO-partnere ser også i stigende grad på programmering inden for konfliktforebyggelse og fredsopbygning i erkendelse af det vigtige link mellem konfliktårsager, humanitære effekter og langsigtede udviklingsløsninger.

Under relevante landeprogrammer gennemføres i stigende omfang indsatser, der flugter med humanitære aktiviteter til fordel for flygtninge, internt fordrevne og berørte lokalsamfund. Det gælder bl.a. i Uganda, Etiopien, Kenya, Myanmar (Rakhine), Bangladesh og Afghanistan. Tilsvarende gennemføres der i flere konfliktpåvirkede regioner også danske freds- og stabiliseringsprogrammer, som er samtænkt med landeprogrammer. I Afghanistan er der eks. udviklet en ny flerårig indsats til støtte for tilbagevenden og reintegration af flygtninge og fordrevne, som inkluderer sammenhængende støtte til et stort regeringsprogram i prioriterede landdistrikter, et FN-program som fremmer varig genhusning af fordrevne i de større byer, og endelig NGO-indsatser med fokus på imødekommen af akutte og langsigtede behov blandt særligt sårbare grupper. I Uganda, Kenya og Etiopien understøttes CRRF-udrulningen med målrettede udviklingsindsatser til støtte for flygtninge og berørte lokalsamfund i form af kapacitetsstøtte til myndigheder, infrastruktur, vandforsyning m.v. I Etiopien vil det bl.a. omfatte støtte til et WFP-program, der sigter på at styrke fødevarer sikkerheden (og dermed modstandskraften) hos flygtninge og værtsbefolkninger med CRRF som ramme. I Uganda samarbejder Dansk Flygtningehjælp (DRC) og Grundfos med støtte fra P4G i flere flygtningebosættelser for at demonstrere, hvordan soldrevne anlæg udgør en mere bæredygtig tilgang end tankbiler med vand, som er en udbredt, men dyr og upålidelig løsning. I Bangladesh er fokus bl.a. på landbrugsstøtte til den lokale værtsbefolkning, rent drikkevand og forbedrede sanitetsforhold i og uden for flygtningelejrene samt krisecentre for traumatiserede flygtningekvinder.

Uddannelse som tematisk fokus

Danmark har de seneste år styrket fokus på uddannelse i skrøbelige og konfliktramte kontekster ud fra den betragtning, at uddannelse er en nøgle til stabilitet, modstandskraft og udvikling. Uddannelsesindsatser er eksempelvis blevet en hovedprioritet i Syrien og Syriens nabolande. Børn og unge uden uddannelse er i særlig risiko for udnyttelse, tvangsægteskab og rekruttering til voldelige grupperinger. Særligt i de langvarige fordrivelseskriser er det tydeligt, at en kortsigtet humanitær tilgang med risiko for en siloopbygning i fht. værtssamfundets uddannelsessystem ikke er gangbar. Målet er at sikre kvalitetsundervisning med mulighed for afgangsbetegnelse, der anerkendes i værts- og oprindelsesland. Det kræver, at der bygges på eksisterende uddannelsesstrukturer i samarbejde med værtssamfundets myndigheder, støttet af udviklingsaktører og andre interessenter. Danmark har derfor arbejdet for at få stærkt sprog om uddannelse i *Global Refugee Com-*

pact, der i det endelige udkast lægger op til integration af flygtninge i værtslandets eget uddannelsessystem, og en målsætning om at flygtningebørn ikke bør være mere end 3 måneder uden skolegang.

Danmark arbejder for øget støtte til værtssamfund og en bedre kobling mellem de humanitære og udviklingsmæssige uddannelsesindsatser særligt gennem to fonde:

- 1) *Education Cannot Wait* søger at øge uddannelsesindsatsen ved udbrud af humanitære kriser samt at bygge bro mellem de humanitære indsatser og de mere langsigtede udviklingsindsatser. Det sker ved at samle humanitære og udviklingsmæssige uddannelsesaktører samt (værts-)myndigheder om bedre koordinerede fælles planlægning og indsatser for herigenem at bidrage til at sikre skolegang for alle børn berørt af kriser. Danmark er fondens største donor, og har senest ydet 100 mio. kr. i september 2018 og vil med FFL19 fremadrettet bidrage med 50 mio. kr. årligt i kernebidrag.
- 2) *Global Partnership for Education (GPE)* arbejder i udviklingslande for bedre uddannelsesplanlægning samt for højere uddannelseskvalitet og øget egenfinansiering i sektoren. Dette sker bl.a. ved at bringe alle uddannelsesaktører sammen i et forum ledet af det stedlige undervisningsministerium, som ved en fælles indsats skal støtte, udvikle og gennemføre national uddannelsesplaner. Ca. halvdelen af alle GPEs udviklingspartnerlande er skrøbelige eller konfliktramte og næsten 60 % af GPE's midler går til disse. GPE arbejder målrettet, og bl.a. i tæt samarbejde med UNHCR, for inklusion af flygtninge i partnerlandenes nationale uddannelsesplaner. Danmark er med sit bidrag på 300 mio. kr. årligt p.t. femtestørste donor til fonden.

Derudover har flere af de danske NGO-partnere et stærkt fokus på uddannelse i humanitære kriser herunder Red Barnet, Oxfam Ibis og ADRA

Seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder (SRSR) som tværgående fokus

Mens Danmark længe har været i front internationalt med engagement for SRSR i udviklingslande, er dette fokus de seneste par år udvidet også til humanitære kontekster, hvor der er øget risiko for seksuel og kønsbaseret vold samt børne- og tvangsægteskab. SRSR er generelt underprioriteret i den samlede humanitære indsats, trods at det er livsreddende. Familieplanlægningsydelser såsom seksualundervisning og prævention ville kunne hindre op til 32 % af mødredødelighed i krisesituationer. Samtidig er SRSR helt centralt for at opnå en varig reduktion af sårbarhed og på længere sigt udvikling: Uden adgang til at bestemme over egen krop stiger pigers og kvinders risiko for uønsket graviditet og følgevirkninger deraf såsom øget risiko for at dø i barselsengen, usikre aborter, manglende skolegang, begrænsede selvforsørgelsesmuligheder og marginalisering i samfundet. Kobling mellem humanitære og udviklingsindsatser er essentiel – både hvad angår serviceydelser, som i humanitære kriser bør knyttes til eksisterende strukturer for forsyning og sundhedstilbud, og i forhold til det lange seje træk med at adressere kulturelle normer omkring seksuel vold, partnervold og børneægteskaber. Den danske støtte til området er derfor i stadig højere grad tilrettelagt fleksibelt og i fht. at bidrage til en styrket kobling mellem udviklings- og humanitære SRSR-indsatser, bl.a.:

- Kernebidragene til UNFPA og IPPF kan gå til både hum og dev-indsatser,
- UNFPA Supplies programmet, der støttes årligt med udviklingsmidler, distribuerer prævention både i fredelige udviklingslande og i humanitære kriser.

- Under det danske landeprogram for Uganda modtager UNFPA Uganda 85 mio. kr Med FFL19 planlægges en stigning på 25 mio. kr. årligt i støtte til UNFPA's humanitære arbejde (fra 15 mio. kr. til 40 mio. kr.) De nye midler målrettes udvikling og operationalisering af flerårige planer, som reflekterer progression mod varige løsninger i langvarige humanitære kriser.

Samtidig er der fra dansk side fokus på de tværgående aspekter af SRSR, der ses som relevant for alle sektorer. Både fordi begrænsning af SRSR vil have indvirkning på effekten af andre programmer, fx ved at piger og kvinder ikke i samme grad deltager i uddannelse og jobskabesprojekter, og ved at en høj fødselsrate udfordrer fødevareuddelingskapacitet. Samtidig er der også blik for, hvordan andre sektorer kan spille positivt ind for at styrke SRSR fx gennem fastholdelse af unge piger i skolen og forebyggelse af kønsbaseret vold ved forbedret sanitet og lys i lejre. Andre sektoraktører kan også bidrage til at løfte SRSR-aktørers ofte svage kapacitet i felten. Et eksempel er det danskstøttede pilotprojekt i Etiopien (20 mio. kr. i alt 2018-20), hvor UNFPA benytter WFP's fødevareuddeling til at nå ud til fordrevne kvinder, der ellers ikke har adgang til familieplanlægningsydelser. Danmark har på den baggrund i 2018 oprettet en fond hos WFP (60 mio.kr. for 2018-19) til støtte for WFP's arbejde med at udvikle operationelle metoder og nye partnerskaber til fremme af SRSR-relaterede indsatser for kvinder og piger i humanitære kriser med afsæt i fødevarebistand.

I samarbejde med Sex og Samfund afholdte Udenrigsministeriet i september 2018 et seminar for de strategiske partnere om SRSR i humanitære kriser for at styrke samarbejde og viden på SRSR-området. Mange af de danske strategiske humanitære partnere har indsatser mod kønsbaseret vold og nogle få også inden for fødselshjælp, og en styrket dansk indsats på SRSR er derfor primært udfordret af, at ingen partnere er aktive inden for familieplanlægning.

SRSR er en nøgle til ligestilling, – og dermed vigtig også i fht. kvinders mulighed for deltagelse i konfliktforebyggelse og fredsopbygning. Her bidrager Danmark bl.a. inden for rammerne af 1325-handlingsplanen. Konkrete eksempler er bl.a. dansk støtte til fremme af kvinders lige deltagelse i fredsprocessen i Mali og støtte til oprettelsen af et korps af kvindelige fredsmæglere under den Afrikanske Union.

3. Understøttende partnerskabstilgange samt institutionelle og organisatoriske tiltag

Udenrigsministeriet har siden 2017 gennemført en omlægning af strategiske partnerskaber med såvel FN organisationer som danske civilsamfundspartnere, bl.a. med henblik på at styrke indsatser på tværs af HDP-nexus. Tværgående arbejdes desuden med styrkelse af bistandseffektiviteten og den lokale forankring af bistanden, med afsæt i *Grand Bargain*.

Partnerskaberne med FN-organisationerne UNHCR, UNICEF, UNFPA og WFP er alle flerårige og understøtter organisationernes mulighed for at arbejde sammenhængende med HDP-nexus. For UNICEF og UNFPAs vedkommende afløste de tidligere aftaler, som var adskilte for henh. humanitær bistand og udvikling. Aftalen med UNDP reflekterer nu også et fokus på skrøbelighed og kriserespons. Alle aftaler lægger op til at reducere silotilgange i FN og at styrke en sammenhængende krisetilgang.

Udenrigsministeriet har senest indledt en dialog med især UNHCR, UNICEF og UNFPA om at benytte de danske midler som basis for langsigtede transformative indsatser med fokus på bæredygtige løsninger og styrkelse af lokal kapacitet til krisehåndtering og modstandskraft. FN-organisationerne opfordres samtidig til at anvende dele af de danske bidrag til en ofte risikobe-

tonet pilottestning af nye tilgange til indsatser og partnerskaber på tværs af nexus mellem humanitær bistand og udviklingssamarbejde.

Udenrigsministeriet har ligeledes indgået nye flerårige strategiske partnerskaber med i alt 16 danske civilsamfunds-organisationer, hvoraf 9 samfinansieres over den humanitære ramme og civilsamfundsrammen. Samtidig er mulighederne for at anvende civilsamfundsrammen til indsatser i områder berørt af konflikt, eks. i form af større flygtningestrømme, blevet styrket, ligesom også CISU har introduceret særlige skrøbelighedskriterier i under civilsamfundspuljen, som finansierer udviklingsaktiviteter gennem danske NGO'er, som ikke har et partnerskab med Udenrigsministeriet. For at sikre disse organisationer en mulighed for at reagere i tilfælde af akutte humanitære kriser i de områder, hvor de i forvejen er aktive, administrerer CISU endvidere en ny fond, *Danish Emergency Response Fund – DERF*, som yder mindre bevillinger hertil.

De nye partnerskaber er tilrettelagt mhp. at fremme det strategiske samarbejde mellem organisationerne og alle involverede enheder i Udenrigsministeriet, inkl. ambassaderne, både tematisk og i konkrete landeindsatser. Derudover indeholder partnerskaberne flere nyskabelser, som skal fremme strategisk dialog mellem organisationerne såvel som fleksibilitet og innovation. Det omfatter bl.a. nye tematiske dialogfora (clusters) for interesserede partnere og Udenrigsministeriet, en meget høj grad af budgetmæssig fleksibilitet, som sikrer tilpasningsevne i omskiftelige, kriseberørte kontekster, samt muligheden for at allokere op til 10 % af den samlede bevilling til innovation. Det kan eks. omfatte udvikling og pilotering af nye tilgange, metoder, og teknologier i partnerskab med den private sektor eller andre relevante aktører.

Et andet vigtigt redskab til fremme af dansk-finansierede HDP-nexus indsatser er Freds- og Stabiliseringsfonden, som har fået et øget finansielt råderum efter lancering af Verden 2030. Freds- og Stabiliseringsfonden har til formål at finansiere samtænkte, hovedsageligt regionale, programmer i krydsfeltet mellem sikkerhed og udvikling. Fonden består af ODA-midler, midler fra Forsvarsministeriet, og et mindre bidrag af ikke-ODA-midler fra Udenrigsministeriet. Denne blanding af finansieringstyper giver Fonden en fleksibilitet ift. den type indsatser der leveres, navnlig ift. at kunne samarbejde med sikkerhedsaktører. Geografisk gennemføres indsatserne i skrøbelige og konfliktprægede kontekster af strategisk værdi for Danmark. Tematisk fokuserer indsatserne på direkte stabilisering; bekæmpelse af voldelig ekstremisme; konfliktforebyggelse og konfliktløsning; sikkerheds- og retssectorindsatser; bekæmpelse af organiserede transnationale kriminelle netværk og illegitime finansielle strømme samt bekæmpelse af maritim kriminalitet. På den måde komplementerer Freds- og Stabiliseringsfonden de humanitære- og bilaterale og øvrige regionale danske udviklingsindsatser ved at arbejde imod reduktion og forebyggelse af de konflikter, der foranlediger fx de langsigtede fordrivelseskriser.

I forhold til bilateralt udviklingssamarbejde er der opbygget stadigt flere erfaringer med mere sammenhængende indsatser på tværs af de danske instrumenter, baseret på en stadigt tættere dialog mellem involverede enheder. I forlængelse heraf pågår der en løbende intern dialog om behovet for at fremme en endnu tættere, planlægningsorienteret dialog mellem centrale og decentrale enheder, samt for at tilpasse retningslinjerne for programmering af danske indsatser i og omkring lande, der er ramt af skrøbelighed og konflikt. Udfordringen handler meget om at sikre den nødvendige fleksibilitet i en ofte meget omskiftelig kontekst, samtidig med at der ikke gives køb på faglighed, resultatorientering, effektivitet og ansvarlighed.