



UDENRIGSMINISTERIET
Danida

UDMØNTNINGSNOTE FOR “FÆLLES OM VERDEN”
DANMARK SOM HUMANITÆR AKTØR

Udenrigsministeriet

August 2022

Denne note er én af 12 noter udarbejdet af udenrigsministeriet for at sikre udmøntningen af “Fælles om Verden”:

1. Bekæmpelse af fattigdom og ulighed
2. Energiomstilling og emissionsreduktioner i udviklingslandene
3. Klimatilpasning, natur og miljø
4. Migration og retfærdigt og humant asylsystem (ROHA)
5. Fredsopbygning og stabilisering
6. Jobskabelse og bæredygtig vækst
7. Menneskerettigheder og demokrati
8. Dansk støtte til civilsamfundet
- 9. Danmark som humanitær aktør**
10. Sociale sektorer og sociale sikkerhedsnet
11. Humanitarian, Development, Peace nexus (HDP)
12. Landbrug og fødevarer systemer – den grønne omstilling og fødevarerforsyningsikkerhed

Udmøntningsnote for “Fælles om Verden”

Danmark som humanitær aktør

UDKAST (15. august)

1. Formål med noten

Denne note udstikker retningen for dansk humanitær bistand på tværs af alle former for samarbejde. Den beskriver principperne såvel som de forskellige modaliteter. Notens er et referencedokument, der giver konkrete retningslinjer for, hvordan Danmarks udviklingspolitiske strategi “Fælles om Verden” (FoV) og regeringens udviklingspolitiske prioriteter for 2021-2025 udmøntes i partnerskaber, appeller, programmer og projekter. Den opridser målsætninger, hovedbevillinger og samarbejdspartnere, giver en tematisk og geografisk afgrænsning af de prioriterede indsatser og redegør for den danske tilgang. Dermed behandler noten både indsatser i akutte og langvarige konflikter og kriser og berører også snitflader og sammenhænge mellem humanitær bistand, udviklingssamarbejde og fredsopbygning (som uddybet i andre noter). Målgruppen er først og fremmest ansatte i Udenrigsministeriet med ansvar for bl.a. tematikker og programmer, som er forbundet med humanitære indsatser. Derudover kan noten informere eksterne samarbejdspartnere. Notens offentliggøres på Aid Management Guidelines sitet.

2. Strategisk ophæng og definitioner

Den humanitære bistand adskiller sig fra den udviklingspolitiske bistand ved at være forankret i de humanitære principper om medmenneskelighed, neutralitet, upartiskhed og uafhængighed. Humanitær bistand er pr. definition neutral og ikke koblet til politiske krav og aftaler, men baseret på humanitære behov og gives for at forhindre eller mindske menneskelig lidelse, redde liv og opretholde værdighed som følge af væbnet konflikt, chok og naturkatastrofer. Målgruppen for den humanitære bistand er de mest sårbare og udsatte befolkningsgrupper, som rammes hårdt af væbnede konflikter og/eller naturkatastrofer.

Målsætninger

De stigende humanitære behov som følge af vedvarende og nye kriser udfordrer de humanitære budgetter og reducerer positive udviklingsgevinster i nogle af verdens mest sårbare og skrøbelige områder. Derfor har den udviklingspolitiske strategi (Fælles om Verden/FoV) klare og markante målsætninger om at styrke indsatsen, hvor det er sværest, og behovene er størst. Danmark vil tage ansvar og hjælpe mennesker i nød. Både når krisen rammer, og folk drives på flugt, og når krisen er langvarig og kompleks og kræver mere langsigtede og bæredygtige løsninger. Danmark skal “forebygge humanitære kriser og være en stærk humanitær partner under og efter kriser” (*målsætning 3 inkl. 9 delmål*, se bilag 1). Centralt for den danske humanitære og udviklingspolitiske bistand er målsætningen om at fremme sammenhængende, bæredygtige og langsigtede neksus tilgange, indsatser og løsninger på langsigtede kriser og underliggende årsager til disse såsom ustabilitet, konflikt og klimaforandringer.

Målsætningerne i FoV søger at bidrage til Verdensmålene, og denne note adresserer særligt følgende: SDG 1 – Afskaf fattigdom; SDG 2 - Afskaffelse af sult; SDG3 - Sundhed og trivsel; SDG4 – Kvalitetsuddannelse; SDG5 – Ligestilling mellem kønnene; SDG6 – Adgang til rent vand og sanitet; SDG13 – Klimahandling og SDG17 - Partnerskaber.

Danmark som humanitær donor

Danmark er blandt verdens største humanitære donorer – både i absolutte tal og opgjort per indbygger. I de senere år har budgettet på finansloven til humanitære indsatser ligget på 2,7 mia. kr., hvortil der tilføres yderligere midler, når de humanitære behov er særligt store. I 2021 anvendte Danmark 3,2 mia. kr. til humanitære indsatser. Danmarks mangeårige profil og praksis som humanitær donor har været at fremme fleksibel, ikke-øremærket og blødt øremærket, forudsigelig og flerårig finansiering gennem strategiske partnerskaber med FN, internationale organisationer, Røde Kors-bevægelsen og civilsamfundsorganisationer. I 2020 kunne 90 procent af den samlede humanitære bistand karakteriseres som ikke-øremærket eller blødt øremærket ifølge Grand Bargain definitionerne. Gennemgående for den danske humanitære donorprofil er et stærkt fokus på at fremme sammenhængende tilgange på tværs af humanitære, udviklingsmæssige og fredsorienterede indsatser - især i fordrivelseskriser.

Definitioner

Det humanitære landskab er unikt og baseres på de humanitære principper og internationale såvel som nationale processer og strukturer. Aktører involverer FN-organisationer, Røde Kors-bevægelsen, internationale såvel som nationale og lokale civilsamfundsaktører samt regeringer. På globalt niveau er det øverste humanitære koordinationsforum for strategiske, policy- og operationelle beslutninger og prioriteter den OCHA-ledede globale stående komite (Inter Agency Standing Committee, IASC), hvor FN, Verdensbanken, Røde Kors-bevægelsen og civilsamfundsorganisationer er repræsenteret.

På landeniveau koordineres humanitære indsatser gennem det FN-ledede *cluster*-system. Øverste ledelse af cluster-systemet og FN's humanitære landeteam er en Resident- og Humanitær koordinator (RC/HC) udpeget af FN's Generalsekretær, der også koordinerer det udviklingsrelaterede arbejde. Cluster-systemet består af 11 sektorspecifikke koordinationsplatforme og involverer både FN, internationale og lokale civilsamfundsorganisationer i planlægningen, implementeringen og monitoreringen. Udover de 11 sektorer er der strategiske og tværsektorielle indsatser, der drøftes på møder i de humanitære landeteams med deltagelse af udvalgte donorlande, afhængigt af landekonteksten. I væbnede konflikter organiseres desuden civil-militær koordination mellem det humanitære system, militæret og relevante væbnede grupperinger for at sikre adgangen for humanitære aktører gennem bl.a. notifikationssystemer om humanitære konvojer. I lande med en fredsbevarende eller politisk FN-mission (med sikkerhedsrådsmandat) er RC/HC'en stedfortrædende Særlig Repræsentant for Generalsekretæren (DSRSG) for at sikre koordination mellem fredsbevarende og humanitære indsatser. Cluster-systemet har generelt ført til en effektivisering og professionalisering af det humanitære arbejde. Men det står stadig mere klart, at tilgangen vanskeliggør HDP-tilgange og ikke giver indflydelse til de mennesker, der står med de konkrete behov. Der arbejdes derfor i retning af mere område-baserede tilgange, der giver mulighed for at arbejde nexus-orienteret.

Dilemma – det humanitære system i en brydningstid

Der har længe været tradition for at isolere den humanitære bistand for primært at værne om dens neutralitet og uafhængighed. Dette særligt i situationer hvor opholdslandet er part i en konflikt og ikke forholder sig neutralt til, hvem der modtager humanitær bistand. Samtidig er der et anerkendt behov for i højere grad at samtænke den humanitære bistand med udviklingsbistanden og fredsopbygning og konfliktforebyggelsesinitiativer, heraf HDP. Dette særligt i en tid hvor flere og flere humanitære og fordrivelseskriser er langvarige. Heroverfor står, at den humanitære *cluster*-tilgang i flere tilfælde kan føre til etablering af parallelle strukturer, som ikke på tilstrækkelig vis inkorporerer langsigtet planlægning og bæredygtige løsninger, ej hellere inkorporerer udviklingsaktører såsom Verdensbanken eller fredopbygningsaktører som er essentielle i en HDP tankegang.

Danmark arbejder i høj grad for at humanitære aktører, herunder især FN, anlægger en mere holistisk og integreret tilgang og dermed tænker de mere langsigtet perspektiver ind i planlægning. Tilsvarende er der behov for at udbygge samarbejdet med udviklingsaktører såsom udviklingsbankerne (IFIs), nationale myndigheder og lokale aktører. Danmark har aktivt støttet reformen af RC/HC systemet, så de respektive RC/HC får et klarere mandat og kapacitet til at operationalisere en HDP-tilgang i særligt komplekse og langvarige kriser. Derudover udøver Danmark ofte sin indflydelse ved deltagelse i relevante koordineringsfora, herunder møder i humanitære landeteams og Advisory Groups.

Humanitære indsatser adskiller sig fra udviklingsindsatser ved at basere sig på det humanitære imperativ og have akutte og livreddende formål. Efterlevelse af de humanitære principper er afgørende for opretholdelsen og anerkendelsen af humanitære aktørers neutrale mandat og accept af humanitære operationer og adgang. Humanitære indsatser har ofte karakter af nødhjælp gennem bl.a. uddeling af fødevarer, tæpper, hygiejnekits, men også støtte til opretholdelsen af basal infrastruktur såsom rent drikkevand, uddannelse og sundhedsydelse i en vanskelig kontekst, hvor statslige strukturer bl.a. kan være brudt sammen eller ude af stand til på tilstrækkelig vis at respondere. Yderligere fokuserer humanitær bistand på at beskytte og assistere personer mod fx overgreb og (rettigheds)krænkelser samt opbygning af modstandskraft og etablering af indkomst- og jobskabende aktiviteter, således at mennesker ramt af humanitære kriser kan hjælpes på fode igen og få et eksistensgrundlag. Derved tilstræbes der med den humanitære bistand en sammenhæng mellem nødhjælpsindsatser og mere fremadrettede udviklingsorienterede tilgange.

Humanitære indsatser hviler på den internationale humanitære folkeret (IHL), men også på den internationale menneskerettighedslovgivning (IHRL). IHL relaterer sig til humanitære indsatser i væbnede konflikter, hvor IHRL relaterer sig mere bredt. Begge regelsæt er centrale for beskyttelsesindsatser i humanitære kontekster. Den humanitære folkeret (IHL) er et internationalt anerkendt regelsæt og definerer bl.a. humanitære aktørers ret til adgang til mennesker i nød, fri bevægelighed for humanitært personale og gods, ansvaret for beskyttelse af civile, herunder humanitært og sundhedspersonale, flygtninge og sårede samt beskyttelse af basal civil infrastruktur såsom sundhedsfaciliteter ifbm. væbnet konflikt. Den humanitære folkeret er forankret i Geneve-konventionerne og de dertilhørende tillægsprotokoller og anerkendt i FN resolutioner samt humanitære standarder og guidelines.

En særlig målgruppe for dansk humanitær bistand er internt fordrevne og flygtninge. I overensstemmelse med FN's Flygtningekonvention har flygtninge en konventionssikret ret til beskyttelse. Flygtningestatus tildeles personer, der har krydset en grænse for at søge asyl i et andet land, såfremt destinationslandet har

ratificeret Flygtningekonventionen. Internt fordrevne er personer, som er tvunget til at forlade hus og hjem som følge af konflikt, usikkerhed, forfølgelse og naturrelaterede katastrofer, men som opholder sig inden for grænserne af deres eget land. Nationale regeringer bærer derfor det primære beskyttelsesansvar for internt fordrevne personer (IDPs). Internationalt er der fastlagt 30 vejledende og internationalt anerkendte principper for beskyttelse af internt fordrevne (*Guiding Principles on Internal Displacement*), baseret på gældende praksis og IHRL og IHL. FN's Generalsekretær etablerede i foråret 2022 en Action Agenda for at finde mere bæredygtige løsninger for internt fordrevne samt forebygge nye fordrivelseskriser og sikre effektiv beskyttelse til det rekordhøje antal internt fordrevne. Yderligere har den Afrikanske Union udviklet Kampala-konventionen for IDPs, der bl.a. understøtter gældende IHL og FN's guiding principles. Omtrent halvdelen af medlemsstaterne har ratificeret konventionen. Der refereres desuden mere og mere til klimarelateret fordrivelse, dog eksisterer endnu ikke en international anerkendt definition/juridisk-gældende betegnelse.

Fordrivelseskriser har ofte stor indvirkning på nærområder. Nærområder defineres som lande og områder, der grænser op til konfliktområder, og derfor påvirkes af konflikten via indstrømning af flygtninge og internt fordrevne. Herunder er værtsland defineret som stater, der påtager sig at huse flygtninge. Værtssamfund er defineret mere snævert og afgrænset til det sub-nationale og lokale niveau, hvor flygtninge og internt fordrevne befinder sig, og som direkte påvirkes af fordrivelsessituationen. Et særligt fokus for den humanitære bistand er at bistå nærområderne til krig og konflikt med håndteringen af flygtningemodtagelse og skabe bæredygtige og solidariske løsninger jf. *den globale flygtningeaftale* for fordrevne og lokale værtssamfund såsom bl.a. inklusion og adgang til nationale systemer.

Fødevarer er et voksende globalt problem, tæt sammenhængende med ulighed, fattigdom og ustabilitet især i skrøbelige lande og regioner. Fødevarerkriser analyseres ud fra den internationale IPC femtrins-skala, hvor trin 1 er fuld fødevarerikkerhed, mens trin 5 er hungersnød. Den humanitære bistand har særligt fokus på akut fødevarerikkerhed, som indtræffer på niveauerne IPC 3-5 (*crisis, emergency, catastrophe/famine*). Se også *how to note om fødevarerikkerhed*.

3. Geografisk afgrænsning og tematiske prioriteter inden for den humanitære bistand

Geografisk afgrænsning

Den humanitære bistand begrænses i udgangspunktet ikke af særlige geografier, men udmøntes, hvor behovene er størst (indenfor gruppen af DAC¹ lande). I en tid med stigende humanitære behov er det dog nødvendigt at prioritere og målrette indsatser. De senere år har særligt kriserne i Sahel-regionen, på Afrikas Horn og Yemen samt de store fordrivelseskriser ifbm. Syrien og Afghanistan modtaget store danske humanitære bidrag. Øvrige akutte og langvarige kriser i eksempelvis Myanmar er også blandt kriser med aktuelt dansk fokus. Endelig har den russiske invasion af Ukraine medført, at Danmark nu er nærområde til krig og konflikt.

Tematiske prioriteter og afgrænsning

¹ [DAC List of ODA Recipients for reporting 2022 and 2023 flows - Nov 2021.xlsx \(oecd.org\)](#).

Danmarks humanitære tematiske prioriteter er forankret i FoV. Udmøntningen af de tematiske prioriteter gør sig både gældende i akutte, nyopståede såvel som forværede humanitære kriser samt i forbindelse med langvarige kriser relateret til fordrivelsessituationer og klimaforandringer. Centralt for den danske udviklingspolitiske og humanitære bistand er fremme af bæredygtige og varige løsninger relateret til fordrivelses-, klima – og fødevarekriser. Sådanne indsatser vil ofte blive implementeret gennem HDP-neksus tilgangen og, afhængig af den specifikke kontekst, ofte implementeret via både humanitære og udviklingspolitiske modaliteter. Gennemgående tematiske prioriteter for indsatser relateret til akutte og langvarige kriser er:

- **Livreddende humanitære operationer.** Danmark bidrager aktivt til akutte humanitære indsatser gennem støtte til humanitære appeller og responsplaner, bidrag til FN's humanitære organisationer, FN's centrale Nødhjælpsfond, ICRC samt danske civilsamfundsorganisationer.
- **Fordrivelse.** Danmark arbejder for at hjælpe nærområder til flygtninge og internt fordrevne samt lokale værtssamfund. Fordrivelseskriser har ofte stor indvirkning på både nærområder og værtssamfund. Inddragelse og støtte er derfor afgørende for den lokale accept og sammenhængskraft. Værtssamfund oplever f.eks. et pres på knappe ressourcer ved ankomst af fordrevne, eksempelvis i Sahel ift. adgang til vand, hvilket kan skabe spændinger, konflikt og yderligere fordrivelse. Værtslande og værtssamfund er dermed afgørende for udviklingen af bæredygtige løsninger. Samarbejde med nationale regeringer, lokale myndigheder og lokale organisationer omkring inddragelse af fordrevne i nationale serviceydelser. Muligheder for selvforsørgelse står også centralt i arbejdet med at fremme nytænkende, langsigtede, varige og solidariske løsninger i overensstemmelse med *den Globale Flygtningeaftale*. Danske nærområdeprogrammer og det kommende flagskibsprogram "Fremtidens Flygtningeindsats" er her specifikke eksempler på konkrete programindsatser (*implementeret over udviklingsbistanden*). (Se også *How-to-note om Migration*).
- **Beskyttelse af civile, herunder særligt sårbare og marginaliserede grupper:** Beskyttelse udgør et centralt omdrejningspunkt i dansk humanitær bistand, hvorigennem Danmark bidrager til at styrke de internationale beskyttelsesindsatser af civile i humanitære kriser. Ifbm. det danske Sikkerhedsråds-kandidatur for 2025-26 vil Danmark arbejde for en fuld og effektiv implementering af Sikkerhedsrådsresolutioner relateret til beskyttelse af civile i væbnet konflikt. Et prioriteret fokusområde er piger og kvinders særlige udsatte position i krisesituationer, og fokus på målrettede beskyttelsesindsatser, herunder adgangen til seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder (SRSR) og bekæmpelsen af seksuel og kønsbaseret vold (SGBV). Det sker bl.a. gennem partnerskabet med UNFPA og den globale alliance "Call to Action Against Gender-based Violence" og policy-dialoger med og støtte til humanitære aktører. Yderligere er et særligt fokus sårbare og marginaliserede grupper såsom personer med handicap og minoritetsgrupper bl.a. på baggrund af seksuel orientering.
- **Uddannelses- og sundhedsindsatser.** Kvalitetsuddannelse i kriser er desuden en kerneprioritet for Danmark og et vigtigt element i arbejdet med beskyttelse af civile og arbejdet for at sikre langsigtede indsatser for børns trivsel og fremtidsmuligheder. Et særligt fokus er på pigers uddannelse. Også indsatser for mental sundhed og psykosocial trivsel (MHPSS) er et tværgående indsatsområde, hvor Danmark bl.a. sammen med strategiske partnere såsom Dansk Røde Kors og Red Barnet arbejder for at fremme MHPSS. (Se også *How-To-Note om fattigdom og sociale sektorer*)

- **Fødevarer sikkerhed og klimakriser.** Fødevarer sikkerheden er under stigende pres i skrøbelige lande som følge af konflikt, klimaforandringer, de socioøkonomiske chok, makrofinansielle udfordringer og prisstigninger på basale varer. Fødevarer sikkerhed og forebyggelse samt behandling af underernæring er centrale i livreddende humanitære operationer. Danmark følger tæt, når lande er ramt af kronisk fødevarer sikkerhed (IPC2), og særligt når det internationale samfund får tidlige varslinger om, at fødevarer kriser eskalerer fra akut fødevarer sikkerhed (IPC3) til katastrofeniveauerne for hungersnød (IPC 4 og 5) og der derfor er brug for international, akut humanitær fødevarer assistance.

Fakta: Svækkelse af humanitær adgang

Flere af verdens kriser bliver mere og mere komplekse og involverer ofte væbnede kampe mellem ikke-statslige aktører og nationale militærenheder – ex. konflikterne i Sahel regionen, Syrien og Etiopien. På globalt plan er der en stigende tendens til, at humanitære aktørers neutralitet ikke respekteres, og nødhjælpsarbejdere og civile bliver mål for angreb og desinformations-kampagner, der stiller spørgsmål ved deres neutralitet. Sikkerheden for humanitære aktører er afgørende for at kunne udføre deres livsreddende arbejde, og det er derfor vigtigt at have fokus på, hvordan humanitære aktørers arbejdsforhold sikres, og deres neutralitet respekteres. I 2021 var 460 nødhjælpsarbejdere involveret i livstruende situationer, og 140 blev dræbt – det højeste antal siden 2013. De fleste overgreb på nødhjælpsarbejdere finder sted i Syrien, Afghanistan, Sydsudan, Etiopien og Mali. Herudover udfordres humanitær adgang også af bl.a. ugenomsigtige og bureaukratiske procedurer for visumgodkendelser og adgangstilladelser, og for import af humanitær materiel og nødhjælp. Danmark arbejder aktivt for at støtte humanitære parter i beskyttelsen af deres neutralitet gennem bl.a. diplomatisk dialog med relevante regeringer, i FN og gennem støtte til særligt ICRC. I lyset af de stigende adgangsudfordringer har OCHA arbejdet på at styrke sin kapacitet og strategiske fokus på humanitær adgang.

4. Tilgang til området

På tværs af støtten vil den danske tilgang have fokus på:

Fattigdomsorientering. Humanitær bistand har til formål at nå de mest sårbare og marginaliserede, i de sværeste omstændigheder og hvor de er sværest at nå, og understøtter dermed princippet om ”ikke at lade nogen i stikken”(LNOB). Bistanden udmøntes via en **behovsbaseret tilgang**. Tilgangen sikrer, at den humanitære bistand gives med udgangspunkt i de humanitære principper og prioriteringen af de mest sårbare.

Fleksibilitet. Det er afgørende for effektive humanitære indsatser, at finansieringen i videst mulige omfang er fleksibel og tilgængelig, således at humanitære organisationer hurtigt kan omstille indsatser og sætte ind, når nye kriser opstår eller eksisterende kriser forværres, og så der undgås skævvridning af indsatsen med underfinansiering af essentielle sektorer. Derfor er det en prioritet for Danmark at give kernebidrag og forudsigelig finansiering til FN’s humanitære organisationer såvel som ICRC og FN’s centrale Nødhjælpsspulje (CERF). Yderligere er danske bidrag til FN’s humanitære landefonde med til at understøtte og fremme fleksibiliteten i den humanitære respons.

Kvalitet. Danmark arbejder for at fremme og sikre, at humanitære aktører leverer den bedst mulige kvalitet af bistand og efterlever gældende standarder og retningslinjer. Danmark har støttet der alliancen og arbejdet omkring efterlevelsen af humanitære standarder gennem bl.a. Core Humanitarian Standards (CHS)-alliancen og ved at stille krav til at civilsamfundspartnere certificeres.

Accountability to Affected Populations / People / Menneskerettighedsbaseret tilgang (HRBA).

Danmark lægger vægt på, at humanitære indsatser tager udgangspunkt i de reelle behov hos de befolkningsgrupper, der skal have gavn af indsatserne, og at disse grupper har en central rolle i beslutninger, der vedrører deres situation og deres liv. Som eksempel støtter Danmark kontantbaserede løsninger, hvilket giver mennesker ramt af krise mulighed for selvbestemmelse over egne behov og anvendelse af bistanden, samtidig med at det kan skabe en positiv økonomisk effekt i lokalområdet. Endelig opfordrer Danmark humanitære partnere til at følge HAP-standarderne,² som bl.a. giver mulighed for indgive indsigelser vedr. humanitære indsatser og rapportere om evt. misbrug. Udenrigsministeriet har nul-tolerance overfor seksuelle overgreb og chikane (SEAH). Nul-tolerancen overfor seksuelle overgreb begået af personale inden for humanitære -, fredsbevarende- og udviklingsorganisationer er stadfæstet i underskrevne partnerskabsaftaler.

HDP neksus, HUM+ og klima neksus-indsatser. Danmark arbejder for at fremme sammenhængende, bæredygtige og langsigtede tilgange til at adressere komplekse humanitære (og udviklings) kriser. Konkret arbejder Danmark for, at samarbejdspartnere som FN-organisationer, Verdensbanken, EU og danske strategiske civilsamfundspartnere i stigende grad planlægger og udfører deres indsatser i overensstemmelse med HDP-neksus tilgangen. I kontekster med konflikt lægges særligt fokus på *do no harm*-princippet og behovet for konfliktsensitive tilgange til programmering baseret på fælles konfliktanalyser og risici-vurderinger, hvilket til tider kan udfordre ønske om at være en neutral aktør. I komplekse (og politiserede) humanitære kriser anvendes den såkaldte hum+ tilgang i stigende omfang ud fra behovet for opretholdelse af basale services ud fra et humanitært hensyn, uden samtidig at bidrage til genopbygningsindsatser i situationer, hvor Danmark af politiske hensyn ikke ønsker at støtte den siddende regering eller lokale magthavere. I tillæg vil kriser forårsaget af klimaforandringerne i stigende grad præge de humanitære behov, tilgange og løsninger. Derfor vil Danmark fremme sammenhængende indsatser mellem humanitære, udviklings og klimarelaterede indsatser for at forebygge forværring af humanitære kriser og hurtigere overgange til udviklingsrelaterede indsatser og modaliteter. Inden for det humanitære område vil Danmark derfor særligt fremme indsatser og løsninger, der kan bistå til at fremme mere langsigtede og varige udviklingsmæssige løsninger. Et konkret værktøj er her bl.a. strategiske partnerskaber med FN og civilsamfundsorganisationer, som sikrer flerårig og forudsigelig finansiering til implementeringen og udviklingen af bæredygtige og varige løsninger. Det er yderligere vigtigt at sikre, at de dansk-støttede humanitære indsatser er koordineret med dansk-støttede udviklings-, klima- og fredsopbygnings-indsatser under bl.a. landeprogrammerne, i tråd med den danske tilgang *Doing Development Differently* (DDD).

Rettidige indsatser og forebyggelse. Relateret til fødevareusikkerhed og andre former for humanitære kriser er Danmarks arbejde for at fremme rettidige og forebyggende indsatser og beredskaber gennem bl.a. opbygning af varslingsystemer og igangsættelse af tidlige indsatser (*early / anticipatory action*) inden den humanitære krise alvorligt forværres. Danmark støtter f.eks. WFP's arbejde i Østafrika for at fremme anticipatory action, baseret på systemer, som gør det muligt tidligt at forudse, hvor nye kriser vil opstå

² Humanitarian Accountability and Quality Management.

f.eks. i form af tørke eller oversvømmelse. Danmark støtter desuden bl.a. Dansk Røde Kors' arbejde med bedre at forudse og forberede befolkninger på kriser såsom naturkatastrofer og ekstreme vejrphenomener, gennem bl.a. meteorologiske prognoser og monitorering samt aktivering af tidlige indsatser og hurtig finansiering. På den måde kan rettidig handling sættes i værk, når behovene opstår, f.eks. gennem tidlig etablering af fødevarelagre i områder, hvor der forudses sultkriser, kontantbaserede løsninger og andre ressourcer, der gør det muligt for de berørte at beskytte sig selv, deres familier, ejendom og dyrehold. Nexsus-indsatser medvirker både til at forbygge humanitære kriser og gøre dem mindre langvarige.

Fokus på lokalisering og lokalt lederskab. Danmark ønsker at styrke lokale aktørers indflydelse og lederskab i den humanitære respons og udviklingen af lokaliserede og bæredygtige løsninger. Lokaliseringsdagsordenen gør op med tidligere tendenser inden for særligt humanitære indsatser som værende eksterne (vestlige) interventioner uden meningsfuld inddragelse af lokale aktører, kriserammede civile og myndigheder i planlægningen og implementeringen af den humanitære bistand. I sikkerhedsmæssigt svære situationer er det ofte netop de lokale aktører, der forstår situationen bedst og kan sikre eksempelvis humanitær adgang gennem forhandling med lokale grupper, der kontrollerer området. Deres kapacitetsopbygning og medbestemmelse er derfor vigtig for at fremme effektiviteten og sikkerheden af humanitære indsatser.

Danmark vil derfor arbejde for at sikre, at lokale humanitære aktører inddrages som ligeværdige partnere, både hvad angår planlægning og implementering, og har adgang til finansiering såvel som deltagelse i policy-dialoger.

I den danske tilgang til lokalisering lægger Udenrigsministeriet vægt på:

- Ligeværdige partnerskaber mellem internationale- og lokale aktører
- Overførelse af finansielle ressourcer og -støtte
- Kapacitetsopbygning af lokale aktører
- Styrket fokus på kontekstspecifik respons (area-based approaches) og lokal deltagelse og lokalt lederskab, herunder koordination, politikudvikling og fortalervirksomhed

Danmark har i de strategiske partnerskabsaftaler med danske NGO'er sat lokalisering i centrum. Aftalerne har målsætninger om styrkelse af lokale partners inddragelse, indflydelse, kapacitet og finansiering. En målsætning er bl.a., at lokale partnere skal modtage minimum 25 procent af den samlede finansiering. Parallelt er Danmark i en løbende dialog med sine multilaterale partnerorganisationer om deres samarbejde med lokale aktører og styrkelse af disses kapacitet. Særligt de landebaserede humanitære fonde er en vigtig modalitet for at fremme lokale aktørers inddragelse og adgang til finansiering.

Danmark har i lokaliseringsarbejdet også fokus på ”inkluderende lokalisering”. Styrket engagement og samarbejde med lokale kvinde-ledede organisationer er hovedprioritet for det danske Call to Action formandskab, som bl.a. udmøntes gennem implementeringen af GBV-indsatser under den fælles Call to Action handlingsplan 2021 – 2025. Ligeledes har Danmark påtaget sig formandskabet for arbejdsplan om lokalisering i Grand Bargain³ sammen med den Internationale Røde Kors Føderation (IFRC).

³ Grand Bargain er en aftale mellem en gruppe større donorer og humanitære organisationer om at arbejde sammen for at styrke effektiviteten af humanitære indsatser.

Transformative tilgange: Afsøgning af nye tilgange og metoder er vigtige for en kontinuerlig styrkelse af humanitære indsatser. Danmark støtter derfor strategiske partneres – både danske og FN partnere -forsøg på løbende at innovere og transformere deres humanitære arbejde både hvad angår testning af programmatisk tiltag samt gennem reformer af deres interne organisering. Det gælder både gennem øremærkede midler til innovative og transformerende indsatser samt ved at give partnerne fleksibilitet og være risikovillig ifm. afprøvning af nye løsninger. Danmark har desuden fokus på skalering af innovative løsninger. I denne forbindelse er især støtte til kontantbaserede løsninger og nye grønne initiativer blevet en prioritet. Inden for det grønne arbejdes for at sikre bæredygtige indsatser, der understøtter en grøn dagsorden, men også ift. at gøre FN og danske partneres egne operationer mere grønne. Et eksempel er her bl.a. dansk støtte til en finansieringsmekanisme og fond (*Project Flow*) der skal omdanne dieseldrevne vandinstallationer til soldrevne i UNHCR's operationer. Lignende indsatser implementeres også af øvrige FN-organisationer og civilsamfundspartnere. På længere sigt forventes fonden at blive selvfinansierende i og med at operationerne skal tilbagebetale gevinsten ved at have soldrevne installationer til fonden mhp. geninvestering i andre flygtninge-operationer. Gennem de danske strategiske partnere fremmer Danmark desuden innovative tilgange og finansieringsmekanismer, herunder nye finansieringskilder, forsikringsbaserede løsninger og tidlige indsatser baseret på varslinger.

Modaliteter

Danmarks humanitære støtte udmøntes gennem flerårige og strategiske partnerskabsaftaler og programmer, ekstraordinære humanitære og strategiske bevillinger og gennem policy-arbejde og fortalervirksomhed. Centralt for udmøntningen af den humanitære bistand er samarbejdet med strategiske og velkendte partnere. Modellen gør det muligt, hurtigt at udmønte danske humanitære bidrag da partnerne på forhånd er vurderet velkvalificerede til at modtage direkte dansk støtte gennem bl.a. appraisals og reviews. Modellen medfører dog imidlertid, at Danmark langt hen ad vejen ikke giver direkte humanitære bidrag via partnere uden et strategisk partnerskab eksempelvis internationale NGO'er som International Rescue Committee (IRC) og Norsk Flygtningehjælp (NRK).

På policy-niveau er Danmark særligt aktiv ifbm. forhandlinger og policy diskussioner i Geneve (FN og ICRC), New York (FN), Rom (FN) og Bruxelles (EU) ligesom danske ambassader løfter en vigtig opgave både ift. programmering, fortalervirksomhed og monitorering af humanitære situationer samt donorkoordination.

Nedenfor beskrives den konkrete udmøntning af danske humanitære indsatser gennem humanitære partnerskaber.

Danske indsatser

Danmarks humanitære bidrag udmøntes via:

- Generelle kernebidrag og strategiske partnerskaber med FN-organisationer såsom UNHCR, UNRWA, OCHA, WFP, til internationale humanitære organisationer, ICRC og UNMAS, samt til FN's globale nødhjælpsspulje CERF (*FL 06.39.01*)
- Bidrag via strategiske Partnerskaber og Nødhjælpsspuljer med danske civilsamfundsorganisationer og blødt øremærkede humanitære krise og strategiske bidrag via UNHCR, UNICEF, UNFPA og ICRC. (*FL 06.39.03.10*)
- Ekstraordinære humanitære bidrag til partnere i akutte og langvarige kriser (*FL 06.39.03.11*)

Grundlaget for udmøntningen er baseret på de gældende danske prioriteter og bl.a. på konkrete behovsanalyser af humanitære behov samt øvrig donorfinansiering. Til de konkrete vurderinger anvender Udenrigsministeriet bl.a. FN's humanitære behovsanalyser (Global Humanitarian Overview/ Humanitarian Needs Overview (HNO)), humanitære appeller og responsplaner og finansielle oversigter, hvori humanitær bistand indrapporteres og de aktuelle finansieringsniveauer (Financial Tracking Service (FTS)).

Danske civilsamfundsorganisationer

Små og store danske civilsamfundsorganisationer arbejder inden for en bred vifte af humanitære indsatser. En del af Danmarks humanitære bistand kanaliseres gennem de danske strategiske civilsamfundspartnere. I de 18 strategiske partnerskabsaftaler med civilsamfundsorganisationer (SPA) for 2022-2025 vægtes en tættere kobling mellem humanitære indsatser, konfliktforebyggelse og det langsigtede udviklingsarbejde, særligt i skrøbelige klima- og konfliktramte situationer og lande. Flere partnere har således påtaget sig at finde konkrete løsninger og skabe sammenhængende indsatser i HDP-neksus. Helt op til en tredjedel af midlerne, der gives til de strategiske partnere er uallokerede og fleksible og partnerne kan udmønte disse til at respondere på nyopståede kriser, ændrede behov eller nye muligheder. Yderligere er der under de nye SPA-aftaler også mulighed for at igangsætte NGO-ansøgningsrunder og top-up bevillinger i forbindelse med specifikke kriser eller tematiske prioritetsområder.

Mindre danske organisationer arbejder med humanitære indsatser gennem Danish Emergency Relief Fund (DERF), der bestyres af CISU. DERF er en pulje, målrettet civilsamfundsorganisationer, som ikke er strategiske partnere for Udenrigsministeriet. Formålet med puljen er, at sætte disse i stand til at reagere hurtigt og effektivt i forbindelse med naturkatastrofer, konflikter og andre akutte humanitære kriser i områder, hvor de eller deres faste partnere har en relevant tilstedeværelse.

Multilaterale samarbejder

Partnerskaberne med FN's humanitære organisationer og ICRC er centralt for udmøntningen af den danske humanitære bistand. De flerårige partnerskabsaftaler udstikker de danske prioriteter inden for de humanitære indsatser og implementeres bl.a. gennem faste årlige kernebidrag til særligt UNHCR, WFP, FN's centrale nødhjælpssfond, ICRC samt gennem årlige humanitære bidrag til UNHCR, UNFPA og UNICEF. Yderligere støttes FN's og ICRC's humanitære indsatser gennem ekstraordinære bidrag til humanitære appeller. Bidrag til FN's humanitære landefonde står centralt for støtte til de humanitære appeller i lyset af fokus på fleksibel og behovsbaseret finansiering, det styrkede fokus på lokalisering og støtte til nationale NGO'er samt muligheden for bl.a. dansk medlemskab af fondenes Advisory Boards.

Udover finansielle bidrag arbejder Danmark aktivt for at fremme danske humanitære prioriteter i organisationernes arbejde. Det sker gennem strategiske policy-dialoger bl.a. i form af årskonsultationer, løbende tæt dialog med organisationerne, aktiv deltagelse i organisationernes styrende organer, tæt samarbejde med ligesindede om at influere organisationernes arbejde. Udover tematiske humanitære og neksus prioriteter lægger Danmark via dialoger med FN på HQ- og landeniveau fokus på FN organisationernes bistandseffektivitet og bl.a. arbejds- og kontraktvilkårene for implementerende partnere for at sikre effektive indsatser. Derudover har man fra dansk side kontinuerligt fokus på, at organisationerne styrker deres effektivitet gennem nødvendige reformer samt at koordinationen mellem

organisationerne fremmes, særligt ift. at styrke en fælles neksus-tilgang og SRSR-indsatser. Ifbm. Danmarks deltagelse i organisationernes styrende organer er der stort dansk fokus på organisationernes performance og resultater på landeniveau. Danmark arbejder også via dialog med siddende medlemmer for at fremme humanitære prioritetsområder gennem IASC. Som led i Call to Action formandskabet driver Danmark bl.a. dagsordenen for at styrke prioritering og finansiering af GBV-indsatser i humanitære kriser.

Dilemma: Politisering af humanitære kriser:

Der er eksempler på at den humanitære bistand politiseres mere og mere, herunder særligt ift. de kriser, der er på FN's sikkerhedsrådsdagsorden. Et eksempel er forlængelsen i 2022 af mandatet for FN's humanitære operationer ind i nordvest-Syrien, der har til formål at levere nødhjælp til 4,1 millioner mennesker. Rusland nedlagde veto mod en forlængelse af mandatet med de gængse 12 måneder, og bragte dermed nødhjælpen i fare. Efter yderligere forhandling blev der opnået enighed om en 6 måneders forlængelse. Den korte mandatforlængelse gør planlægningen svær for FN samt stiller de mange nødlidende over for en yderst uvis fremtid.

EU

EU er en af verdens største humanitære donorer. Danmark bidrager til EU's humanitære indsatser gennem vores generelle bidrag til EU. Herudover samarbejder Danmark aktivt med EU-kommissionen, herunder DG ECHO om fælles politiske prioriteter, policy og udarbejdelsen af bl.a. Rådskonklusioner ifbm. humanitære kriser. Danmark deltager aktivt i EU's humanitære arbejdsgruppe, COHAFA, hvor humanitære kriser, tematikker og spørgsmål løbende drøftes i kredsen af EU-medlemslande og EU-Kommissionen. Gennem COHAFA har Danmark mulighed for at influere DG ECHO's arbejde og udvikling af nye politikker, tilgange og strukturer. Udenrigsministeriet bidrager også aktivt til DG ECHO's civilbeskyttelsesarbejde gennem samarbejdsaftalen med Beredskabsstyrelsen som gennem sit internationale arbejde bidrager til bl.a. operationer under EU's civilbeskyttelsesmekanisme. Særligt i forbindelse med Ruslands krig i Ukraine har danske bidrag til civilbeskyttelsesmekanismen været centralt i den danske respons.

Langsigtede neksusindsatser koblet til den humanitære bistand

I forlængelse af det stærke danske fokus på HDP-neksus tilgangen implementeres dansk-støttede humanitære indsatser ofte side om side med udviklings-, klima-, og fredsofbygnings- og stabiliseringsprogrammer under bl.a. de danske landeprogrammer. Formål er at fremme modstandsdygtighed for sårbare befolkningsgrupper således, at humanitære behov reduceres og eksistensgrundlag, klimatilpasning og naturressourceforvaltning samt stabilitet fremmes samtidig med, at bistanden anvendes så effektivt som muligt (*se i øvrigt how-to-noter om HDP, fattigdom og fødevarerikkerhed*). Samtænkningen vil ofte være særlig udbredt i forbindelse med langvarige og tilbagevendende kriser. Ønsket om at fremme samtænkning og koordination indebærer bl.a. også at mulighederne for at bygge bro mellem de kortsigtede og humanitære indsatser og instrumenter og mere langsigtede og varige løsninger og programmer i tilfælde af langvarige kriser. Eksempelvis kan kontantbaserede humanitære programmer danne grundlag for på et senere tidspunkt at udvikle nationale sociale sikkerhedsnet.

En særlig dansk prioritet er at styrke nærområderne til flygtningesituationer i deres rolle som værtsnationer og at fremme, at flygtningebefolkninger i højere grad får adgang til nationale sociale servicefunktioner og sikres muligheder for selvforsørgelse. RDPP-programmet, der arbejder med Syriske flygtninge og

værtssamfund i Irak, Jordan og Libanon, er et eksempel på et nærområdeprogram, der arbejder for at fremme kapacitetsopbygning af og jobskabelse til flygtninge og værtssamfund. En andet tæt knyttet prioriteret indsatsområde er klimarelaterede programmer med formål at fremme bæredygtige og varige løsninger på fødevarerensikkerhed, her kan bl.a. dansk støtte nationale sociale sikkerhedsnet i Etiopien og Somalia under de respektive landeprogrammer fremhæves. Endeligt er stabiliseringsindsatser og støtte til FN's politiske missioner også tæt koblet til de humanitære indsatser.

Inden for særligt den danske humanitære ramme er neksus-tilgangene særligt fremtrædende i de strategiske partnerskabsaftaler med FN og de danske civilsamfundsorganisationer. De nye strategiske aftaler med det danske civilsamfund har indbyggede målsætninger om bl.a. indsatser i skrøbelige kontekster, nærområder samt klimarelaterede indsatser. Yderligere søger de strategiske partnerskabsaftaler med FN at fremme flerårig og forudsigelig finansiering til bl.a. langvarige kriser med fokus på at fremme bæredygtige indsatser. Herudover arbejdes der for, at der etableres bedre sammenhænge mellem og overgange fra humanitær bistand til udviklingsindsatser og instrumenter. Som eksempel kan her fremhæves dansk støtte til øget samarbejde mellem UNHCR og Verdensbanken – både ift etableringen af et fælles datacenter (*Joint Data Center*) der skal forbedre det kvantitative data grundlag og analyser i fordrivelsessituationer, samt i form af ansættelse af særlige udviklings- og koordinationsstillinger som skal styrke fordrivelsesaspekter i bankernes (IDA)finansiering og programmering og arbejde for – gennem udviklingsmidlerne – at langvarige flygtninge- og fordrivelseskriser i højere grad håndteres via langsigtede og bæredygtige løsninger. Yderligere kan fremhæves dansk medlemskab i FN's og Udviklingsbankernes bestyrelser samt det kommende danske medlemskab af FN's Fredopbygningskommission i 2023 og 2024 som fora, hvor Danmark aktivt arbejder for samtænkning af HDP-neksus tilgangen.

