
Behov for en styrket sammentænkning af udviklings- og klimaindsatser i dansk interessevaretagelse i Afrika

En mere geopolitisk båret Klima- og udviklingspolitik kan forventes i de kommende år.

Den nuværende danske udviklingspolitiske strategi 2021 – 2025, "Sammen om Verden", har allerede i dag et særligt fokus på de mest skrøbelige og fattige lande, med sigte på (i) at skabe håb og hjælpe flere bedre, hvor det er sværest i vores nærområder, og (ii) at gå forrest i kampen for klima, natur og miljø – for en klode i balance. Strategien tog allerede på det tidspunkt afsæt i en voksende fattigdom og øget skrøbelighed:

"... Corona-krise, klimaforandringer og konflikter vender fremskridt og udvikling til tilbagegang. Fattigdom og ulighed stiger. Særligt i skrøbelige og konfliktramte områder lades alt for mange i stikken. Mennesker tvinges fra deres hjem som aldrig før. Med livet som indsats søger tusindvis mod Europa. Klimaforandringerne og trækket på verdens natur forstærker udfordringerne og truer vores fælles fremtid. Samtidig vokser presset på demokrati og menneskerettigheder, i takt med at autoritære regimer vinder frem. Mange udviklingslande, ikke mindst i Afrika, er blevet geopolitiske kampladser. Og det udfordrer vores fælles spilleregler og de værdier, vi tror på"¹.

Der har som følge af strategiens målsætninger været et særligt fokus på det afrikanske kontinent i lyset af den tiltagende skrøbelighed her, samt afledt heraf menneskerettighedsbaserede indsatser i nexus mellem humanitær bistand, udvikling, og fredsskabelse (HDP nexus). I relation hertil har integration af klimahensynet stået centralt. Både for at understøtte kontinentets modstandskraft og tilpasningsevne overfor klimaforandringerne ødelæggende effekter som følge af markant ændrede nedbørsmønstre, og dermed modvirke yderligere fattigdomsskabelse og skrøbelighed, samt politisk uro og risiko for øget ufrivillig migration. Landeprogrammerne i Sahel og det Afrikanske Horn har i de seneste år i særdeleshed været præget af hensynet til disse integrerede dagsordener af oplagte grunde.

I lyset af især den geopolitiske udvikling efter den 24. februar 2022, hvor Rusland indledte en angrebskrig mod Ukraine er behovet for et skærpet fokus på stabilisering af kontinentet og dermed behovet for en målrettet og bredspektret dansk interessevaretagelse i Afrika vokset markant. Således hedder det i regeringsgrundlaget, at *"Regeringen vil have særligt fokus på Afrika i regi af den kommende strategi og sætte sig i spidsen for at skabe en ramme for en markant styrket europæisk indsats i Afrika. En samlet plan for Afrika skal samtænke og styrke de mange nuværende og fremtidige bilaterale og europæiske tiltag og sigte efter at skabe samarbejde, sikkerhed og flere muligheder"*.

Et skarpt geopolitisk retningsgivende sigte vil derfor forventeligt og nødvendigvis præge den danske udviklingspolitik og indsats i Afrika på et tidspunkt, hvor også en ny udenrigs- og sikkerhedspolitik strategi er på vej, en udviklingspolitisk strategi ventes i 2024, og Danmark kandiderer til FN's sikkerhedsråd i 2025–2026 jf. regeringsgrundlaget².

¹ Udviklingspolitisk Strategi 2021–2025, Fælles om verden, Udenrigsministeriet, 2021

² Regeringsgrundlaget 2022, Statsministeriet.

Afrika skal i skarpt fokus i den danske udviklings- og klimatilpasningsindsats

Af geopolitiske grunde er det rigtigt, udover maksimal CO2 reduktionsindsats i vækstøkonomierne, at stille skarpt i den danske interessevaretagelse på især det afrikanske kontinent gennem en prisme, der sammentænker klima- og udviklingsindsatser både i egen ret og som en del af såvel den udviklingspolitiske som også den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske værktøjskasse.

Forandringsteorien er krystalklar: I år 2100 udgør den afrikanske befolkning, på Europas dørtærskel, omkring 40% af menneskeheden. Nigeria vil alene have over 700 millioner indbyggere, kun overgået af Indien, hvoraf 100 millioner vil bo i Lagos. Stabiliseres og udvikles de folkerige afrikanske lande ikke bæredygtigt i de kommende årtier vil vi stå med helt uoverstigelige udfordringer for Afrikas egen befolkning og for Europas stabilitet og sikkerhed.

Kontinentet skal altså frem mod 2050 skaffe mad til en befolkning, der vokser 2,5 gange og med en nuværende – og meget ulige fordelt – selvforsyningsgrad³. Det kræver en tredobling af afrikansk fødevarereproduktion og dermed enorme investeringer i effektiviseringer. Selv om det vurderes at Afrika rummer 60% af verdens tilbageværende uopdyrkede landbrugsland kræver det en ekstrem skarp arealplanlægning, hvis enorme tab af natur og biodiversitet skal undgås⁴.

Og det skal ske med udgangspunkt i det faktum, at 80% af afrikanerne i dag er beskæftiget i små familielandbrug i landdistrikterne, og det forhold at der hvert år kommer 30 millioner⁵ unge ind på det afrikanske arbejdsmarked. Det bliver en stor udfordring at sikre jobs til alle samt en diversificeret og bæredygtig økonomisk udvikling. 640 millioner har ikke adgang til energi og elektrificeringsraten på 40% er den laveste i verden.⁶ Reduktion af energifattigdom er afgørende for udvikling i husholdninger og på nationalt niveau. Her bliver mobilisering af finansiering – både fra Afrikanske lande egen statsbudgetter, ODA, innovativ finansiering via evt. internationale CO2 afgifter på udledninger fra skibsfart og fly m.v. og den private sektor, samarbejde om rammevilkår for tiltrækning af investeringer, afgørende at forfølge.

Klimaforandringer rammer hårdt i Afrika

Læg dertil klimaforandringernes ødelæggende konsekvenser for kontinentet. Det internationale klimapanel, (IPCC) definerer Afrika som et "hot spot" for effekter af klimaforandringerne i lyset af den forventede store påvirkning af især fødevarerforsyningsikkerhed og sundhed. Ifølge IPCC kan der forventes fald i produktivitet på henholdsvis 12% og 21% for ris og hvede i lys af klimaforandringerne i Afrika.

Og trenden er klar: Det nordlige og sydvestlige Afrika udtørres, medens Sahel og dele af det sydlige Afrika tilføres øget nedbør, kraftigere regnskyl og dermed øget frekvens af oversvømmelser og ødelæggelse af infrastruktur. Afrikas opvarmning forventes yderligere at føre til større udbredelse af vektorbårne sygdomme så som malaria, denguefeber og gul feber. Kysterrosionen intensiveres på vestkysten som resultat af en højere stigningsrate i havvandsstanden end andre steder på kloden, og frekvens og voldsomhed af cykloner og storme vil intensiveres på Afrikas østkyst⁷.

Allerede nu oplever 250 millioner afrikanere vandknaphed, og Den Meteorologiske Verdensorganisation, (WMO) vurderer, at allerede i 2030 vil 4 ud af 5 afrikanske lande baseres på ubæredygtig udnyttelse af vandressourcer⁸. Særligt på Afrikas Horn har fire års tørke medført fejlslagen høst, sult og underminering af modstandskraft i lokalsamfund og lande. I regionen som helhed oplever ca. 37

³ PNAS, 2016

⁴ African Development Bank, 2019

⁵ Mo Ibrahim Foundation, 2019

⁶ [Light up and Power Africa](#), AfDB, 2023

⁷ WMO 2019

⁸ WMO, 2022

millioner indbyggere og ca. 21 millioner er afhængige af international støtte⁹. I sub-Sahara har man set en stigning på 52% i antallet af underernærede indbyggere siden 2012 som følge af tørker og fejlslagen høst.

Sammenfaldet af kriser underminerer stabilitet og bæredygtig i Afrika

Det er ikke overraskende at den nærværende polykrise – sammenfaldet af samtidige og overlappende kriser – i kølvandet på Ruslands krig mod Ukraine har ramt kontinentets så hårdt. Kombinationen af klima-, fødevarer-, energi- og sundhedskrise, som følge af covid epidemien, og afledte økonomi-, og gældskriser, har sammen med den allerede iboende og tiltagende politisk polarisering og religiøse radikaliserings, samt underminering af menneskerettigheder i mange lande lagt et enormt pres på samfund, økonomier og regeringer. Det forventes at klimarelaterede effekter alene vil kunne bidrage til et fald i BNPvæksten på op mod 64% med den nuværende globale klimaindsats¹⁰, medens andre rapporter udtrykker forventninger om langt større fald i BNP på mellem 13 og 31% som følge af klimaforandringerne skadevirkninger i Afrika¹¹

Som konsekvens af de mange kriser kan der allerede nu ses en betydelig vækst i flygtninge, internt fordrevne og migranter på kontinentet og denne antallet forventes at stige betragteligt i de kommende årtier. Der er 31 millioner migranter i Afrika, hvoraf langt størstedelen migrerer indenfor kontinentet, men omkring 25% ifølge FN bevæger sig mod Europa¹². Og for en voksende andel er klimaforandringerne en medforklarende årsag. Det vurderes, at for eksempel den lange tørkeperiode i Somalia har ført til i omegnen af 1 million klimarelaterede migranter. Verdensbanken vurderer, at Afrika frem mod 2050 alene vil kunne se en vækst på op mod 87 millioner interne "klimamigranter"¹³.

Der er således virkelig meget på spil for kontinentets fremadrettede muligheder for at sikre stabile og bæredygtige udviklingsveje, herunder fattigdomsbekæmpelse, håndtering af klimaforandringer, sikring af forsyningsikkerhed for mad, vand og bæredygtig energi, jobskabelse og sikring af en menneskerettigheds- og retsstatsbaseret samfundsudvikling på Afrikas egne præmisser. Et Afrika, som også skal evne at koble udviklingsstrategier sammen med langsigtede klimastrategier for at skabe klimarobuste, nettonul samfund i sidste halvdel af dette århundrede, jf. Parisaftalen.

Og de afrikanske stater klimaambitioner er allerede nu betydelige. På trods af at kontinentet kun bidrager med mellem 3% og 4% af de globale drivhusgasudledninger, så har 53 ud af kontinentets 54 lande indsendt nationale klimaplaner. Samlet set har de 47 afrikanske lande som i 2016 ratificerede Parisaftalen nået ca. 80% af det kollektive reduktionsmål på 32% inden 2030 sammenlignet med 2015 (fald i karbonintensitet på 26% siden 2015)¹⁴.

Afrika får hårdt brug for teknologi, innovation, stabile og forudsigelige rammevilkår samt massive offentlige og private investeringer og ligeværdige partnerskaber, hvis en stabil, retfærdig og inkluderende klimarobust grøn omstilling skal lykkes i tide.

Her kan dansk bistand, myndighedssamarbejde, bistandshjælp og klimafinansiering spille en helt afgørende rolle i at bygge rammebetingelser i samarbejdslande, og risikoafdække private investeringer fra bl.a. de danske pensionskasser gennem IFU – den danske udviklingsfinansieringsinstitution, samt bidrage til at udvikle nye garantiinstrumenter på stor skala i samarbejde med ligesindede institutioner.

Geopolitikken fordrer ligeværdige partnerskaber med Afrika.

⁹ UK Parliament, House of Lords Library, Januar 2023

¹⁰ Guardian, 9. november 2022

¹¹ CARE, 2022

¹² FN, 2022

¹³ CARE, 2022

¹⁴ Science Direct, 2023

Udfordringen er her, at det europæiske udgangspunkt for at kunne bidrage til at vende denne udvikling er kommet fra start i dårlig forfatning. Europas ageren i relation til covid-pandemien og Ukraine har for mange afrikanere ført til en opfattelse af et dybt hykleri i forfølgelsen af vores egne interesser på bekostning af afrikanske på trods af de værdier, som EU står for.

Under covid-krisen oplevedes et EU som primært tænkte på at beskytte sig selv uden udvisning af solidaritet med Afrika. Ruslands angrebskrig afsted kom bl.a. enorm fødevarerforsyningsikkerhed for kontinentet, som Rusland med succes gav EU og NATO skylden for. Også EU's dobbeltstandard på klimaområdet er blevet påtalt med nye og forlængede leveliv for Europas fossile industrier som konsekvens af afkobling fra russisk energiforsyning.

De afrikanske staters stemmeafgivelse i FN's generalforsamling i forbindelse med fordømmelsen af Ruslands krigsførelse i Ukraine har både i 2022 og 2023 afspejlet et delt Afrika. Intet afrikansk land har indført sanktioner mod Rusland, og Rusland har i varierende grader militære sikkerhedssamarbejder med omkring 20 stater, herunder gennem våbensalg/donationer, samt tilstedeværelsen af Wagner gruppen i omkring 5 lande. Det spiller også ind her at relationen til Rusland og Ukraine har været afgørende for kontinentets fødevarerforsyningsikkerhed, idet 32% af hvedeimporten er kommet fra Rusland og 12% fra Ukraine¹⁵. Desuden har Rusland været aktiv med misinformationskampagner rettet mod europæiske interesser¹⁶.

Når det kommer til Kinesisk indflydelse i Afrika er det primært i økonomiske termer, at den voksende indflydelse umiddelbart ses. I 2020 investerede Kinesiske virksomheder omkring \$43 milliarder i Afrika, herunder særligt i relation til adgang til naturressourcer og infrastrukturudvikling med høj grad af långivning, uden kobling til fremme af 'værdier' som vi kender det fra vestlige investorer og långivning.

Desuden er det vurderet, at Kinas investeringsmønstre ikke alene kan tilskrives økonomisk logik, men snarere ses som middel til en bevidst styrkelse af Kinas geopolitiske tilstedeværelse og indflydelsesfære i Afrika¹⁷, herunder gennem 'Belt and Road' initiativet. Kina har skabt 25 økonomiske og handelsmæssige samarbejdszoner i 16 afrikanske lande og er fortsat med at investere kraftigt på tværs af kontinentet gennem COVID-19-pandemien. Zonerne, der er registreret hos Kinas handelsministerium, havde tiltrukket 623 virksomheder med en samlet investering på USD 735 milliarder ved udgangen af 2020¹⁸.

Ovenstående afspejler en geopolitisk situation hvor konkurrencen mellem EU (og USA), Rusland og Kina over indflydelse i Afrika, herunder på kontinentets naturressourcer, bidrager til at sætte rammerne for både danske og europæiske fremadrettede udviklings- og klimapolitiske indsatser og bredere udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Der er behov for at etablere et nyt ligeværdigt partnerskab med Afrika.

En solidarisk og resultatorienteret udviklings- og klimapolitisk indsats baseret på ligeværdige partnerskaber kan være afgørende for at (gen)etablere tillidsfulde relationer til de afrikanske lande, der netop er væsentlig for den bredere danske og europæiske udenrigs-, og sikkerhedspolitik. Udfordringen er nu at få den rigtige værktøjskasse på plads i denne indsats og at sikre markant øgede investeringer i blød sikkerhed både fra dansk og EU-side.

Nøgleordene i indsatsen er mere end nogensinde at støtte landenes egne integrerede udviklings- og klimaplaner m.h.p. at accelerere en grøn omstilling, der er klimarobust, retfærdig, baseret på en bred samfundsmæssig forankring og hviler på menneskerettigheder og et stærkt HDP nexus, hvor det er nødvendigt.

¹⁵ ICPMD, 2022

¹⁶ BBC, 27. februar 2022

¹⁷ LSE, 2022

¹⁸ IISD, 2021

Det er disse udfordringer, der må forventes adresseret i den kommende udviklingspolitiske strategi, en 'Afrika Plan', den udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi og spilles ind i de tilsvarende EU-strategier. Udfordringerne forventes også internationalt reflekteret i udformningen af den næste generation af Verdensmål, der vil skulle defineres for perioden efter 2030 og frem mod 2050, hvor den helt nødvendige karbon neutralitet skal sikres også det globale syd. Geopolitikken tilsiger således styrket dansk fokus og finansiering af blød sikkerhed via sammentænkte klima- og udviklingsindsatser på større skala end vi ser det i dag.