

RAPORTEN PISM

Utviklingshjelp og årsaker til migrasjon:
En risikofylt vei til lite bærekraftige løsninger



DESEMBER 2021

Morten Bøås | Patryk Kugiel | Sejla Pehlivanovic



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS



Norwegian Institute
of International
Affairs



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS



Norwegian Institute
of International
Affairs

Utviklingshjelp og årsaker til migrasjon: En risikofylt vei til lite bærekraftige løsninger

Morten Bøås | Patryk Kugiel | Sejla Pehlivanovic

Warszawa, desember 2021

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2021



This Report is a final publication within the MiDeShare project—Migration and Development: Sharing Knowledge between Poland and Norway, a collaborative initiative of Polish Institute of International Affairs and Norwegian Institute of International Affairs.

Photo cover by Patryk Kugiel
Rohingya refugee camp in Kutupalong, Cox's Bazar, Bangladesh, 2020

Technical editor and cover designer
Dorota Dołęgowska

ISBN 978-83-66091-90-0

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
tel. (+48) 22 556 80 00, faks (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

INNHALDSFORTEGNELSE

Innledning	5
Utvikling og migrasjon: Et komplekst og flerdimensjonalt forhold.....	6
Håndtering av bistand og migrasjon i praksis	10
Avsluttende merknader og anbefalinger	17

INNLEDNING

Etter krisen knyttet til migrasjonshåndteringen i 2015 erklærte Den europeiske union (EU) og flere stater på kontinentet at de vil bruke utviklingshjelp på en mer strategisk måte for å forebygge de grunnleggende årsakene til migrasjon.¹ Sluttrapporten til MiDeShare-prosjektet (Migration and Development: Sharing knowledge between Poland and Norway) – en felles toårig studie utført av Polsk Utenrikspolitisk Institutt (PISM) og Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) – tar derfor opp to nøkkelspørsmål som denne erklæringen aktualiserer. Det første spørsmålet handler om å løse de grunnleggende årsakene til migrasjon gjennom utviklingshjelp. Det andre spørsmålet handler om en eventuell endring i retningen og prioriteringene for bistand gitt etter 2015 av EU og europeiske land, inkludert Norge og Polen. Ved en oppsummering av funnene i forskningsprosjektet, peker vi på både kunnskapsgrunnlaget som finnes, og på områder der mer forskningsbasert kunnskap er nødvendig.

Etter flere år med forsøk i Europa på å løse push-faktorene som oppfordrer mennesker til ulovlig migrasjon, kan man si at resultatene av en slik politikk ikke er entydige. Imidlertid er denne tilnærmingen populær blant giverland, noe som også den nye amerikanske strategien for å «forebygge de grunnleggende årsakene til migrasjon» som ble vedtatt i juli 2021, tyder på.² Beslutningstakere finner det intuitivt at mer og bedre utviklingshjelp vil resultere i økonomisk vekst og sosial utvikling, som følgelig vil redusere utvandring fra utviklingsland. Det ser ut til at hjelp fra giverland, dersom gitt på riktig måte, vil bidra til å utrydde fattigdom, skape arbeidsplasser og føre til fredeligesamfunn. Etersom velstanden vokser, vil langt færre folk være motivert til å starte på en usikker og farlig reise til høyt utviklede land. Ifølge denne logikken er det slik at dersom flyktninger får mer humanitær hjelp i sine hjemland eller i tredjeland, vil de holde seg nær hjemlandet og ikke forsøke å migrere videre, f.eks. til Europa. Denne tilnærmingen er intuitiv, men nesten all tilgjengelig forskning viser at virkeligheten er annerledes. Forholdet mellom utvikling og migrasjon er mye mer komplekst og kontekstavhengig.

Forskningsprosjektet viser at ikke bare er den direkte effekten av utviklingshjelp på migrasjonsaspirasjoner høyst usikker, i hvert fall på kort sikt, men også at det i verken Norge eller Polen har vært noen strategisk omdirigering av utviklingshjelp i tråd med målene for migrasjonspolitikken. Debatten om dette har til tider vært heftig, og temaet om å bruke utviklingshjelp til å bekjempe de grunnleggende årsakene til migrasjon har definitivt blitt politisert. Det er imidlertid vanskelig å identifisere reelle endringer i utviklingshjelpspolitikken.

EU har brukt sin økonomiske fordel til å begrense tilstrømmingen av flyktninger og migranter til sine kyster, men omfanget av disse handlingene har ikke klart å løse «grunnårsakene til migrasjon». Snarere påvirket handlingene eksternaliseringen av forvaltning av europeiske grenser gjennom bl.a. en avtale med Tyrkia som europeiske skatteyttere betaler for. Bærekraften til disse løsningene kan det stilles spørsmålstegn ved – de nylige hendelsene på grensen mellom Hviterussland og Polen viser at, ikke bare vil nye alternativer dukke opp når gamle ruter til Europa stenges, men det viser også hvor politisert og «sikkerhetisert» feltet har blitt.

MiDeShare-prosjektet hadde som mål å analysere forholdet mellom utvikling og migrasjon, og særlig utviklingssamarbeidets rolle i å adressere de grunnleggende årsakene

¹ Se: A. Knoll, A. Sherriff, *Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe. A study of recent developments in the EU institutions, Denmark, Germany, the Netherlands and Sweden*, EBA, 2017.

² *U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America*, National Security Council, White House, Washington, juli 2021.

til migrasjon. Ved å fokusere på utvalgte kasusstudier var vår forskning ment å bidra til å forstå hvordan denne tilnærmingen ble implementert og om den fungerte i utenrikspolitikken til europeiske givere. Vi analyserte tilfeller der utviklingshjelp viste seg å være et effektivt verktøy for den europeiske migrasjonspolitikken samt tilfeller der hjelpen var mindre effektiv. Langsiktige konsekvenser av denne tilnærmingen ble også analysert.

Til tross for at COVID-19-pandemien har begrenset muligheten for feltarbeid, ble det gjennomført ni utdypende analyser og ni internasjonale seminarer som omtalte forholdet mellom migrasjon og utvikling. Spesiell oppmerksomhet ble rettet mot EUs reaksjon på uregelmessig migrasjon etter 2015 samt utviklings- og migrasjonspolitikken til Polen og Norge. Effektiviteten til tilnærmingen som setter søkelys på «grunnleggende årsaker til migrasjon» har blitt testet på flere eksempler – situasjonen til Rohingya-flyktninger i Bangladesh, flyktninger fra krigsrammede Afghanistan, glemte kriser i Tsjad-bassenget og Sahel, egyptisk migrasjonspolitik og migrasjon innen Afrika. Denne rapporten oppsummerer de viktigste observasjonene og gir anbefalinger for fremtiden.

UTVIKLING OG MIGRASJON: ET KOMPLEKST OG FLERDIMENSJONALT FORHOLD

Til tross for liten tvil om at offisiell utviklingshjelp (ODA) kan gi positive resultater, er dens innvirkning på økonomisk vekst i mottakerland langt mindre åpenbar. En viktig årsak er at ODA bare er én av flere faktorer som bidrar til økonomisk utvikling, og i tillegg har en avtagende betydning. Handel og utenlandske direkteinvesteringer får stadig større betydning i de fleste utviklingsland, mens private pengeoverføringer (remittances) spiller en stor rolle i de minst utviklede landene (LDCs).

En ny studie fra Verdensbanken viser at verdien av pengeoverføringer sendt av migranter er tre ganger større enn det totale beløpet av utviklingshjelp som gis over hele verden. Det er rapportert at i 2020 økte det totale beløpet av overføringer med 7,3 %, og vil være større enn den totale summen av utviklingshjelp og utenlandske direkteinvesteringer.³ Ettersom Verdensbankens forskning også viser at pengeoverføringer er en livline for familier i de utviklingslandene der de indirekte økonomiske effektene av COVID-19 er mest alvorlige, kan det argumenteres at migrasjon er den mest effektive formen for hjelp, fordi pengeoverføringer går direkte til mennesker som trenger dem. Slik sett ville det være selvmotsigende å bruke utviklingshjelp til å dempe migrasjon og samtidig støtte økonomisk vekst.

Det finnes imidlertid studier som viser utviklingshjelpens positive innvirkning på økonomisk vekst. Dette er tilfellet når bistanden er høy nok og støtten fortsetter over lang tid.⁴ For å stanse migrasjon vil det imidlertid være nødvendig med mye mer enn økonomisk oppgang: Veksten må være inkluderende og resultere i en endring i situasjonen til de fattige. Politisk stabilitet, legitime og transparente institusjoner samt tillit til politiske beslutninger er også av stor betydning for avgjørelser om å investere i eget land eller søke lykken andre steder. I forbindelse med disse faktorene blir det kontraintuitive forholdet mellom utvikling og migrasjon tydelig – **mer utvikling i de fattigste landene (særlig de minst utviklede) vil føre til mer, og ikke mindre, migrasjon, i hvert fall inntil et visst nivå av økonomisk velstand**

³ *Migranter sender hjem 5300 milliarder kroner i år*, «BistandsAkutelt», 29. november 2021.

⁴ M.A. Clemens, S. Radelet, R.R. Bhavnani, S. Bazzi, *Counting chickens when they hatch: timing and the effects of aid on growth*, «Economic Journal» 2012, vol. 122, nr. 561, s. 590–617.

er oppnådd.⁵ Når den økonomiske situasjonen til innbyggerne forbedres, om så bare litt, øker tilgjengeligheten av økonomiske ressurser som er nødvendige for å betale for migrasjon. Det bør bemerkes at det er teoretiske og metodiske utfordringer knyttet til målingen av migrasjonsaspirasjoner,⁶ og disse vil bli utdypet nedenfor.

I land som er hardt rammet av konflikter, som Afghanistan, Myanmar, Syria, Sahel og Tsjad-bassenget, er det selvsagt at bistand ikke vil løse verken grunnleggende årsaker til langvarige flyktningkriser eller konflikter som utløste dem. Dersom nabolandene ikke er overbelastet med flyktninger, kan internasjonal hjelp til både flyktninger og lokalsamfunn imidlertid bidra til å redusere sekundære bevegelser. Vår forskning viser at dette kunne ha skjedd med Rohingya-flyktningene i Bangladesh, selv om det kan stilles spørsmål om dette skyldtes internasjonal hjelp. Rohingya-flyktninger er langt fra Europa og de fleste mangler både ressurser og nettverk som er nødvendige for å legge ut på en reise til et annet kontinent.⁷

Når man analyserer tilfellet med transittmigrasjon via Niger til Europa, kan det antas at det var EU som klarte å betydelig redusere antallet personer som engasjerer seg i slike aktiviteter. Vi har antydning i vår forskning at denne endringen imidlertid ikke skyldtes bruken av bistand gitt for å bekjempe grunnleggende årsaker, men snarere eksternalisering av europeisk grensekontroll, hvis holdbarhet kan stilles spørsmål om.⁸ Det kreves derfor politiske løsninger for å bekjempe de grunnleggende årsakene til migrasjon og langvarige flyktningkriser i ustabile og konfliktrammede områder. Internasjonal hjelp kan være en del av denne prosessen, men kan ikke være hovedverktøyet.

Et godt eksempel på «glemte» flyktninger og ofre for krisen med migrasjonshåndtering, er personer som oppholder seg i Tsjad-bassenget.⁹ Konflikter i Nord-Nigeria som involverer Boko Haram fører til fremveksten av store grupper av tvangsfordrevne, både internt og til naboland, det samme skjer under konfliktene i Irak og Syria. I motsetning til situasjonen i Midtøsten er imidlertid ikke flyktninger i Tsjadsjøen-regionen i stand til å reise og søke tilflukt i Europa på grunn av fattigdom og mangel på nødvendige nettverk. Derfor flytter nigerianske flyktninger innenfor sitt eget land (IDP) eller migrerer til ustabile naboland – som f.eks. til Diffa-regionen i Niger.¹⁰ Det samme fenomenet ble observert blant Rohingya-flyktningene i Bangladesh, som til tross for fattigdom og begrensede rettigheter i flyktningleirer ikke flykter til Europa for å søke trygghet.¹¹ Bare de mest velstående har råd til risikable sjøruter til nabolandene i ASEAN-regionen. Nigerias situasjon og situasjonen til flyktningene fra Bangladesh viser at migrasjon er et alternativ som ikke er tilgjengelig for de fleste. Det er derfor en viss risiko for at bistand fra europeiske land i noen tilfeller kan gjøre det lettere for utvalgte grupper å samle ressurser, og derfor drive frem – heller enn begrense – sekundære migrasjonsbevegelser på kort og mellomlang sikt.

⁵ J. Berthélemy, C., Beuran, M. Maurel, *Aid and Migration: Substitutes or Complements?*, «World Development» 2009, vol. 37, nr. 10, s. 1589–1599; M.A. Clemens, *Does Development Reduce Migration?*, Working Paper, Center for Global Development, Washington DC, 2014, s. 359; M.A. Clemens, *Development Aid to Deter Migration will do Nothing of the Kind*, Refugees Deeply, 31. oktober 2016; UNESCO, *Migration as Development Challenge. Analysis of Root Causes and Policy Implications*, MOST, januar 2017; H. Temprano Arroyo, *Using EU Aid to address the Root Causes of Migration and Refugee Flows*, Migration Policy Centre, European University Institute, Florence, 2019.

⁶ J. Carling, *Measuring Migration Aspirations and Related Concepts*, «MIGNEX Background Paper», Peace Research Institute Oslo, 2019, www.mignex.org.

⁷ P. Kugiel, *Migration-Development Nexus: The Case of the Rohingya in Bangladesh*, «PISM Policy Paper», nr. 11 (186), desember 2020.

⁸ M. Bøås, *The European Union and Migration Management in Fragile States*, «PISM Strategic File», nr. 14 (106), desember 2021.

⁹ V. Haavik, A. Iocchi, *Unable to Leave: Refugee Management and the Forgotten Refugee Crises in the Lake Chad Basin*, «PISM Strategic File», nr. 12 (104), november 2021.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ P. Kugiel, *Migration-Development Nexus: The Case of the Rohingya in Bangladesh*, *op. cit.*

En av de viktigste studiene på feltet bekrefter påstanden om at både bilateral hjelp og total hjelp til mottakere øker antallet migranter.¹² Andre studier «finner heller ingen bevis for at bistanden reduserer den globale ut- eller tilstrømmingen av flykninger til giverland på kort sikt».¹³ I emnelitteraturen er en slik korrelasjon referert til som en «omvendt U»-kurve, som først ble beskrevet av Wilbur Zelinsky¹⁴: Når BNP per innbygger øker, må emigrasjonen først øke før den til slutt avtar. Siden Zelinskys tid har mange forskere beskrevet et lignende forhold, men under andre betegnelser – som «migrasjonskurve»,¹⁵ «migrasjonsovergang»,¹⁶ «emigrasjonslivssyklus»¹⁷ eller den mest kjente: «migration hump».¹⁸ Punktet der migrasjonen begynner å avta kalles ofte som «vendepunktet».

Hva som utgjør dette vendepunktet, nemlig punktet der migrasjonen begynner å falle (hvis det i det hele tatt kan indikeres) har lenge vært gjenstand for diskusjon. Noen forskere sier at terskelen er seks til åtte tusen dollar (PPP)¹⁹ per innbygger – fra dette nivået er høyere inntekter forbundet med mindre migrasjon.²⁰ Andre hevder at det nøyaktige beløpet er 7 300 dollar per innbygger til PPP 2000-priser,²¹ men andre hevder at vendepunktet kommer når inntekten er på åtte til ti tusen dollar iht. PPP.²² Dersom disse beregningene stemmer, og landene som i dag er verdens fattigste fortsetter å vokse i samme tempo, vil de oppnå en inntekt på åtte tusen dollar PPP i 2198.²³ Dette indikerer en så langsom vekst at bistand alene ikke vil hjelpe disse menneskene med å løse de grunnleggende årsakene til migrasjon i deres hjemland, og følgelig vil folk fortsette å emigrere i så lenge de har aspirasjoner. Samtidig har en ny studie, som ved hjelp av paneldata utfordrer sammenhengen mellom utvikling og migrasjon (dvs. jo raskere utviklingen er, desto hyppigere beslutninger om migrasjon), antydnetat «økonomisk utvikling reduserer emigrasjon til OECD-land».²⁴ Studien indikerer likevel at migrasjon er en komplisert prosess som avhenger av mange faktorer, og ikke bare av økonomisk vekst. I tillegg til den statistiske indeksen (BNP per innbygger) bør det tas hensyn til fordelingen av rikdom og økonomisk vekst i samfunnet. Hvis effektene av vekst konsentreres i eliten i stedet for å fordeles jevnt over befolkningen, er veksten ikke inkluderende og bygger ikke tillit, og kan til og med bidra til større migrasjonsaspirasjoner. BNP per innbygger er en generell indikator som sier lite om individuelle migrasjonsaspirasjoner. Det er usikkert om objektivt målbare utviklingsnivåer kan brukes til å forstå individers migrasjonsbeslutninger, eller om det subjektive utviklingsnivået bør tas i betraktning, sammenlignes med

¹² J.C. Berthélemy, M. Beuran, M. Maurel, *Aid and Migration: Substitutes or Complements?*, «World Development», 2009, vol. 37, nr. 10, s. 1589–1599.

¹³ A. Dreher, A. Fuchs, S. Langlotz, *The Effects of Foreign Aid on Refugee Flows*, «European Economic Review», 2018, nr. 112, s. 127–147.

¹⁴ W. Zelinsky, *The Hypothesis of the Mobility Transition*, «Geographical Review», 1971, vol. 61, nr. 2, s. 219–249.

¹⁵ S. Akerman, *Theories and Methods of Migration Research*, i: H. Runblom, H. Norman (red.), *From Sweden to America: a History of the Migration*, University of Minnesota Press, 1976, s. 19–75.

¹⁶ J.D. Gould, *European Inter-Continental Emigration 1815–1914: Patterns and Causes*, «Journal of European Economic History», 1979, vol. 8, nr. 3, s. 593–679.

¹⁷ T.J. Hatton, J. G. Williamson, *What Drove the Mass Migrations from Europe in the Late Nineteenth Century?*, «Population and Development Review», 1994, vol. 20, nr. 3, s. 533–559.

¹⁸ P.L. Martin, J. E. Taylor, *The Anatomy of a Migration Hump*, i: J. Edward Taylor (red.), *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*, Organization for Economic Cooperation and Development, 1996, s. 43–62.

¹⁹ Dvs. i henhold til pengenes kjøpekraft, Purchasing power parity (PPP).

²⁰ M.A. Clemens, *op. cit.*, s. 6.

²¹ J.C. Berthélemy, M. Beuran, M. Maurel, *op. cit.*

²² M.A. Clemens, H.M. Postel, *Deterring Emigration with Foreign Aid: an Overview of Evidence from Low-Income Countries*, «CGD Policy Paper» nr. 119, februar 2018.

²³ M.A. Clemens, *op. cit.*, s. 6.

²⁴ D. Benček, C. Schneiderheinze, *Higher economic growth in poor countries, lower migration flows to the OECD – Revisiting the migration hump with panel data*, «Kiel Working Paper», nr. 2145, Kiel Institute for the World Economy, juni 2020, s. 15.

situasjonen i naboland eller til og med rikere deler av verden, og den individuelle opplevelsen av fattigdom og marginalisering undersøkes.²⁵

Beslutningen om å bli der man er eller søke tilflukt eller et bedre liv andre steder, avhenger derfor av mange faktorer. Fattigdomsnivået og økonomiske ressurser for mobilitet er viktige argumenter, men beslutningen om å flytte eller ikke er også påvirket av det politiske systemet og graden av tillit til institusjonene befolkningen må forholde seg til daglig. Økonomisk vekst oppfattet som kortsiktig eller ikke-inkluderende, kombinert med lav tillit til offentlige institusjoner, reduserer ofte ikke ønsket til å migrere.²⁶ Migrasjonsbeslutninger er svært kontekstuelle og kan variere etter region, land og person. Det er derfor behov for mer forskning som fokuserer på lokale forhold og migrasjonsfaktorer.

Andre faktorer kan også påvirke migrasjonsbeslutninger, bl.a. faktorer på makronivå – eksisterende nettverk av migranter, demografiske trender, geografiske og historiske forbindelser, kriminalitet og sikkerhetsnivåer i opprinnelseslandet og klimaendringer. Faktorer på mikronivå som alder, kjønn, individuelle ferdigheter og utdanning, oppfatning av muligheter i utlandet samt måten å vurdere risikoen ved å reise på, er også viktige.²⁷

Selv om vi siden 2015 har vært vitne til en drastisk reduksjon i antall ankomster til Europa, avtar ikke det globale migrasjonspresset ikke.²⁸ I 2019 var antallet internasjonale migranter estimert til nesten 272 millioner (3,5 % av verdens befolkning), hvorav nesten to tredjedeler var arbeidsinnvandrere.²⁹ I 2018 migrerte nesten 26 millioner mennesker, det største antallet siden andre verdenskrig. Det forventes at migrasjonsstrømmene øker i de kommende tiårene, drevet av faktorer som økonomiske ulikheter, demografisk ubalanse og klimaendringer.³⁰

COVID-19-pandemien har bremsert økningen i migrasjonen, men den vil høyst sannsynlig ikke reversere prosessen på lang sikt. I tillegg til utvisende faktorer (*push factors*), er det i utviklede land en økning i betydningen av å tiltrekkende faktorer (*pull factors*) som omfatter aspekter som arbeidsmarkedets behov og en aldrende befolkning. Til tross for at pandemien kan hindre migrasjon og øke dens kostnader, vil internasjonal mobilitet tilpasse seg den nye virkeligheten. Ytterligere reiserestriksjoner kan medføre at nye ruter etableres, og dersom lovlig migrasjon blir mer problematisk, vil flere vende seg til ulovlige måter å migrere seg på.

Å forstå sammenhengen mellom migrasjonsaspirasjoner og -muligheter er avgjørende for å analysere migrasjonsbeslutninger. Forskning på «migrasjonsaspirasjoner» fremhever viktigheten av psykologiske eller sosiale faktorer som påvirker beslutningen om å migrere. En studie av migrasjonshensikter viste at denne beslutningen er sterkt knyttet til aspirasjoner (bedre liv, økonomiske muligheter og kompetanseutvikling) snarere enn til desperasjon eller en opplevelse av fattigdom.³¹ De fattigste og minst utdannede migrerer sjelden ulovlig

²⁵ Se M. Czaika, H. de Haas, *The Role of Internal and International Relative Deprivation in Global Migration*, «Oxford Development Studies», 2012, vol. 40, nr. 4, s. 423–442; P. Bhandari, *Relative Deprivation and Migration in an Agricultural Setting of Nepal*, «Population and Environment», 2004, vol. 25, nr. 5, s. 475–499.

²⁶ Se P. Kugiel, H.U. Erstad, M. Bøås, J. Szymańska, *Can Aid Solve the Root Causes of Migration? A Framework for Future Research on the Development-Migration Nexus*, «PISM Policy Paper», nr. 1 (176), mars 2020, s. 5.

²⁷ M. Latek, *Interlinks between Migration and Development*, Briefing, European Parliamentary Research service, 2019, s. 4–5.

²⁸ *Number of Irregular Crossings at Europe's Borders at Lowest Levels in 5 years*, Frontex, 4. januar 2019, <https://frontex.europa.eu>.

²⁹ *World Migration Report 2020*, International Organisation for Migration, Geneva, 2019, s. 2.

³⁰ *Leveraging Economic Migration for Development. A briefing for the World Bank Board*, World Bank Group, Washington DC, september 2019, s. XVI.

³¹ J. Carling, F. Collins, *Aspiration, Desire and Drivers of Migration*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», 2018, vol. 44, nr. 6, s. 909–926.

til Europa.³² Det ble til og med uttalt at «å være en ung mann, født i utlandet, godt utdannet og arbeidsledig eller å ha kontakter i utlandet, er sterkt forbundet med en større sannsynlighet for internasjonal migrasjon».³³

HÅNDBTERING AV BISTAND OG MIGRASJON I PRAKSIS

Som vist ovenfor er ikke økonomisk vekst en tilstrekkelig løsning på problemet med ulovlig migrasjon, fordi fattigdom og mangel på fremgang ikke er de eneste grunnene til at folk velger å migrere. Dette betyr imidlertid ikke at økonomiske verktøy ikke spiller noen rolle. Forutsetningen for dette prosjektet var påstanden om at noen former for hjelp kunne være mer effektive for å lette migrasjonspress, og at utviklingshjelp kunne være nyttig for givere for å forfølge deres interesser knyttet til migrasjon. Forskning har vist en viss, dog begrenset, gyldighet for denne hypotesen.

Det er viktig å stille spørsmål ved både de tiltenkte og de utilsiktede effektene av bistand som brukes i migrasjonskonteksten. Hva er forskjellene mellom bistand som tar sikte på å løse de økonomiske årsakene til migrasjon, og humanitær bistand som handler om å forhindre de umiddelbare truslene og redde liv? Disse spørsmålene vil bli utforsket videre gjennom EUs linse, samt migrasjonshåndteringspraksisen i Norge og Polen.

Etter flyktninghåndteringskrisen som utspilte seg i 2014–2015, har EU og europeiske regjeringers toppprioritet vært migrasjonshåndtering i 'nabolaget', dvs. effektiv hindring av uregelmessige strømmer over EUs grenser, og å unngå de samme hendelsene i fremtiden. Offisiell utviklingshjelp (ODA) har blitt vurdert som et nøkkelinstrument for å adressere 'grunnårsakene' til ulovlig migrasjon, som har blitt definert av EU-kommisjonen som fattigdom, usikkerhet, ulikhet og arbeidsledighet.³⁴ I denne sammenheng har EU lovet å øke humanitær bistand til kriser i Midtøsten. EU forpliktet seg også til å øke utviklingshjelp som støtter økonomisk vekst i 'nabolaget', ved å bruke hjelpeprogrammer rettet mot opprinnelses- og transittland.³⁵ Mens fremdriften i interne aktiviteter (dvs. omplasseringsprogram, reform av Det felles europeiske asylsystemet) har bremset opp, har økonomiske og finansielle instrumenter blitt en integrert del av EUs eksterne migrasjonspolitik.³⁶

En analyse av utviklingshjelp etter 2015 avdekket imidlertid at fokuset på å hindre migrasjon ikke førte til en klar prioritering av bistand i EUs utenrikspolitik.³⁷ Noen tidlige rapporter viste at den innledende økningen i bistand i 2015–2016 delvis skyldtes flytting av midler mellom kostnadene ved å ta imot flyktninger i europeiske land og tradisjonelle utviklings samarbeidsprogrammer. Det ble også funnet at migrasjon spilte en økende rolle i den geografiske fordelingen av europeiske givers ODA.³⁸ Mens nye tillitsfond ble opprettet for å respondere på flyktningkrisen i Europas nabolag (Midtøsten og Afrika), ble imidlertid meste parten av de økonomiske midlene overført fra allerede eksisterende programmer.

³² UNDP, *Scaling Fences: Voices of Irregular African Migrants to Europe*, «UNDP Report», 21. oktober 2019.

³³ S. Migali, M. Scipioni, *A Global Analysis of Intentions to Migrate*, European Commission, JRC111207, 2018.

³⁴ European Commission, *A European Agenda on Migration*, COM (2015) 240, final, Brussels 13. mai 2015, s. 6.

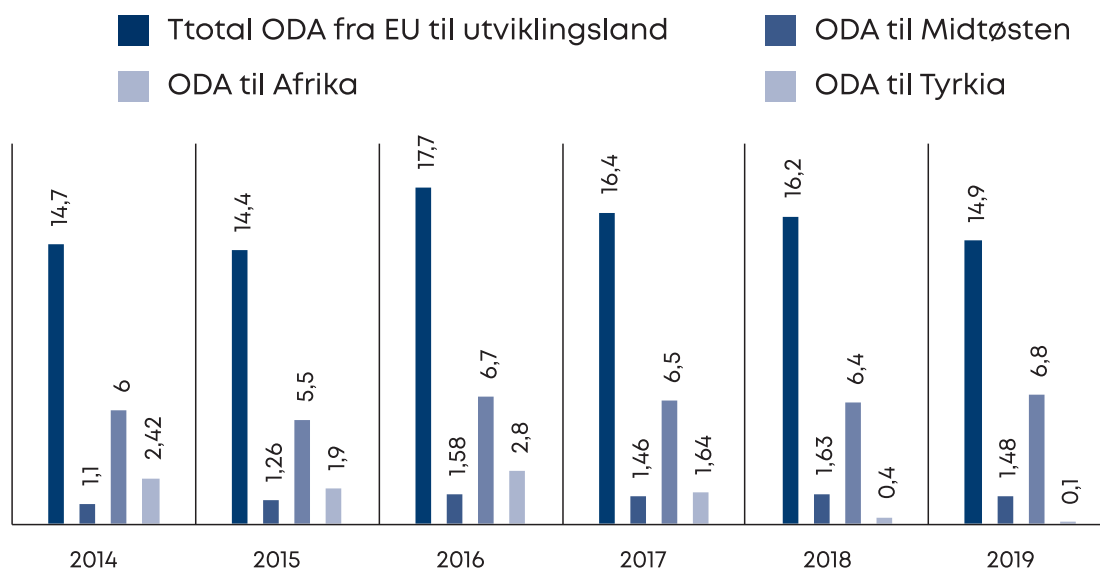
³⁵ Se « J. Szymańska, P. Kugiel, H.U. Erstad, M. Bøås, *The External Dimension of EU Migration Management: The Role of Aid*, «PISM Policy Paper», nr. 6 (181), juli 2020, s. 3–4.

³⁶ Bare i 2018 har EU brukt 71,9 milliarder euro til offisiell utviklingshjelp (ODA), hvorav 13,6 milliarder euro til ODA kom fra EU-institusjoner.

³⁷ J. Szymańska, P. Kugiel, H.U. Erstad, M. Bøås, *The External Dimension of EU Migration Management: The Role of Aid*, «PISM Policy Paper», nr. 6 (181), juli 2020.

³⁸ A. Knoll, A. Sherriff, *op. cit.*

GRAF 1. OFFISIELL UTVIKLINGSHJELP (ODA) FRA EU I 2014-2017 MED UTSKILTE UTVALGTE REGIONER (NETTO UTGIFTER, MILLIARDER AV DOLLAR, FASTE PRISER I 2019)



Kilde: OECDStat, *Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]*

Det har også vært vanskelig for EU-tjenestemenn å forstå hva «grunnårsaker» er, hvordan tradisjonell utviklingshjelp skiller seg fra hjelp til «grunnårsaker» til migrasjon, og hvordan man skal måle bistandens effektivitet.³⁹ Som et resultat var det bare en liten brøkdel av EUs bistandsprosjekter som hadde en klar forbindelse med migrasjon – det dreide seg om informasjonskampanjer om migrasjonsrisiko eller sikkerhetssektorreformer i flere land. Vektleggingen av migrasjon gjenspeiles i det nye hjelpeinstrumentet i det flerårige økonomiske perspektivet for 2021-2027 (Instrumentet for nabolik, utvikling og internasjonalt samarbeid – NDICI – «Global Europe») verdt nesten 80 milliarder euro, som behandler migrasjon som en av de horisontale mål, og anbefaler å bevilge minst 10% av midlene «for å løse spørsmålet om håndtering av migrasjon og fordrevne, inkludert tiltak relatert til de grunnleggende årsakene til ulovlig migrasjon og tvangsflytting».⁴⁰ Til tross for slike tiltak fortsatte størstedelen av EUs hjelp etter 2015 i områder som ikke er direkte relatert til migrasjon. Allerede i 2016 ble det observert at «å presentere utviklings-samarbeid og utgifter til ODA som en del av 'å forebygge de grunnleggende årsakene til migrasjon' ikke nødvendigvis innebar en synlig endring av tiltakets tematiske fokus».⁴¹ Tilnærmingen har og blitt kritisert av eksperter, frivillige organisasjoner og EUs partnerland, som hevder at det er flere mulige farer knyttet til bruken av bistanden for å nå migrasjonsmål, som bekymringer om kvaliteten på bistanden ettersom den fører til *bistandsinflasjon*, økte betingelser, og det faktum at dette kan redusere midler til tradisjonelle prioriteringer inkludert samfunnsutvikling og eliminering av fattigdom.⁴² Noen hevder også at EUs bruk av bistand til migrasjonsinteresser undergraver selve ideen om tradisjonell utviklingshjelp, og risikerer å forverre bildet av EU som en normativ makt ytterligere.⁴³

De sterke forbindelsene mellom utviklings- og migrasjonspolitikken som er illustrert ovenfor førte ikke til vesentlige endringer i utviklingsarbeidet til de to analyserte landene,

³⁹ Intervju med en europeisk ekspert for EUs utviklingspolitikk, 17. desember 2021.

⁴⁰ European Commission, *Neighbourhood, Development And International Cooperation Instrument (NDICI), «Global Europe»*, Fact Sheet, 9. juni 2021.

⁴¹ A. Knoll, A. Sherriff, *op. cit.*

⁴² AIDWATCH 2018, *Aid and Migration The externalization of Europe's responsibilities*, Concord, Brussels, 2018.

⁴³ Intervju med en europeisk ekspert for i Brussel, online, 1. desember 2021.

Polen og Norge.⁴⁴ Mens Polen, en relativt ny og liten bistandsgiver, fullt ut aksepterte tilnærmingen som forutsetter fjerning av de grunnleggende årsakene til migrasjon, var Norge – en mer erfaren og større giver – mer distansert i forhold til den nye trenden i utviklingspolitikk som EU forfektet. Men selv i Polens tilfelle er det vanskelig å peke på vesentlige endringer i utviklingssamarbeidet, både når det gjelder omfanget av finansiering og prioriteringer eller retninger for bistandsstrømmen. Dette tyder på at for aktører som EU og Polen, var det å adressere 'grunnårsakene' til migrasjon et verktøy for å dempe intern frykt (for å gi velgerne forsikring om at det var en reell måte å løse problemet på) og sende et positivt signal til partnerland (løfter om større bistand).

Å gi utviklingshjelp i migrasjonssammenheng var dermed først og fremst et politisk eller diplomatisk instrument, heller enn en økonomisk eller teknisk løsning på utviklingslandenes problemer. For en stor giver som EU har bistanden vært et nyttig økonomisk insentiv rettet mot partnerland for å sikre bedre samarbeid i migrasjonshåndteringen. Polens standpunkt til «grunnårsakene» til migrasjon var mye mer påvirket av interne politiske debatter og forhold til partnere i Europa enn av å svare på behovene til flyktninger og migranter i utviklingsland. På lignende måte var utviklingspolitikken i Norge mer styrt av den interne politiske scenen enn av eksterne faktorer. Basert på eksemplene fra de tre aktørene som ble analysert (EU, Polen og Norge) kan det argumenteres at offisiell utviklingshjelp (ODA) spilte en begrenset rolle i fjerningen av de grunnleggende årsakene til migrasjon etter 2015. Hvordan kan man i så fall forklare den avtagende ulovlige migrasjonen til Europa?

Mest sannsynlig var det en kombinasjon av politiske og økonomiske instrumenter – hovedsakelig eksternalisering av EUs grensestyring – som til slutt viste seg å være effektiv for å dempe irregulær migrasjon til Europa etter flyktningehåndteringskrisen i 2015.⁴⁵ Eksternalisering betyr i praksis at EU forsøker å påvirke migrasjonspolitikken til opprinnelsesland og transittland for å redusere antall ankomster til Europa.⁴⁶ Avtaler inngått mellom EU og de viktigste transittlandene, inkludert Tyrkia, Libya og Niger, har vist seg å være avgjørende for å gjenvinne kontrollen over ulovlige migrasjonsstrømmer.⁴⁷ Som følge av disse avtalene har antallet personer som ankommer til Europa falt til det laveste nivået på mer enn fem år⁴⁸, og EUs respons på 2015-krisen ble ansett å være stort sett vellykket. Nyere hendelser viser imidlertid at denne tilnærmingen kanskje ikke er bærekraftig på lang sikt.⁴⁹

Avtalen mellom EU og Tyrkia som ble undertegnet i mars 2016 er trolig den mest kjente i Europa. EU lanserte Instrumentet for flyktninger i Tyrkia ved å tilby seks milliarder euro for å støtte Tyrkia som mottar flyktninger fra Syria og andre land i regionen som er rammet av fattigdom og/eller konflikt. Avtalen stoppet strømmen av migranter til EU langs den østlige middelhavsrueten⁵⁰, men migrantene forflyttet seg til den sentrale middelhavsrueten (fra Libya, Tunisia eller Algerie til Italia), som dermed ble den mest brukte ruten til Europa.⁵¹

⁴⁴ P. Kugiel, V. Haavik, M. Bøås, *Much Ado About Very Little? Migration-Linked Development Assistance –the Cases of Poland and Norway*, «PISM Strategic File», nr. 2 (94), april 2021.

⁴⁵ J. Szymańska, P. Kugiel, H.U. Erstad, M. Bøås, *The External Dimension of EU Migration Management: The Role of Aid*, «PISM Policy Paper», nr. 6 (181), juli 2020, s. 11.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 4.

⁴⁷ E. Palm, *Externalized Migration Governance and the Limits of Sovereignty: The Case of Partnership Agreements between EU and Libya*, «Theoria» 2020, nr. 86, s. 9–27.

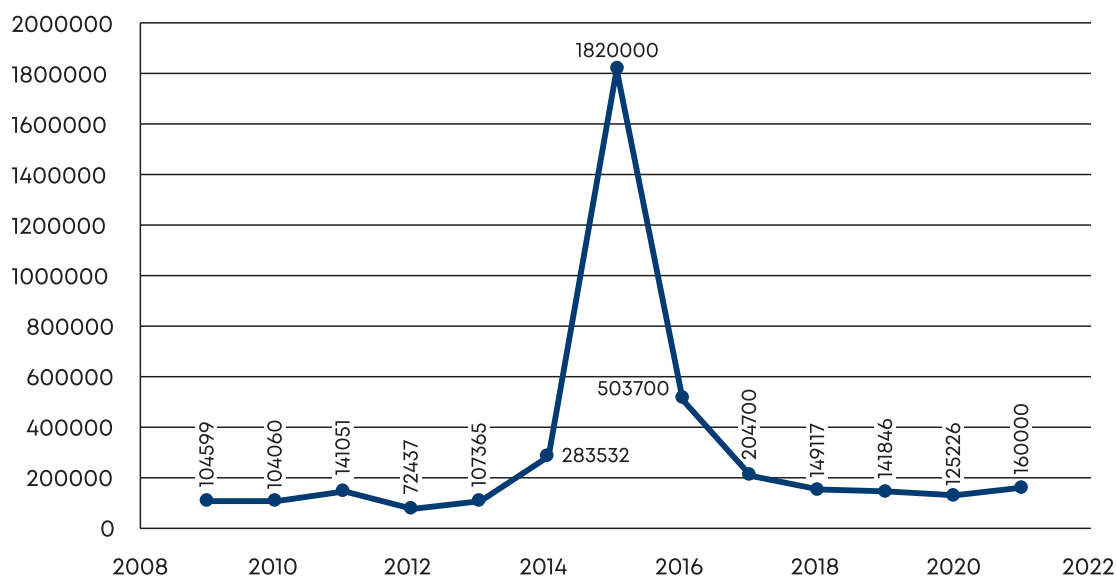
⁴⁸ *Number of Irregular Crossings*, *op. cit.*

⁴⁹ Ifølge foreløpige data økte antallet uregelmessige kryssinger av EUs ytre grense betydelig i 2021. Ifølge data fra FRONTEX, ble det innen slutten av oktober registrert ca. 160 tusen forsøk på å krysse grensen, dvs. flest siden 2018.

⁵⁰ J. Szymańska, P. Kugiel, H.U. Erstad, M. Bøås, *op. cit.*, s. 4.

⁵¹ I 2016 ble på denne ruten registrert 181 376 forsøk på å krysse EU-grensen ulovlig, mens i 2017 var det 118 962.

GRAF 2. UREGELMESSIGE KRYSSINGER AV EUS YTRE GRENSE I 2009-2021



Kilde: FRONTEX, data for 2021 er foreløpige og dekker perioden frem til slutten av oktober

Samme år som avtalen mellom EU og Tyrkia ble iverksatt, ble det også startet et EU-partnerskap med tredjeland under EU-migrasjonsprogrammet. Flere afrikanske land ble med – Niger, Mali, Nigeria, Senegal og Etiopia. Målet med partnerskapet var å forbedre samarbeidet i håndteringen av migrasjon, retur og tilbaketaking.⁵² I Niger, som har vokst i betydning som et av de viktigste afrikanske knutepunktene for ulovlig nordgående migrasjon, har EU brukt bistand som et verktøy for å forbedre grenseforvaltning, statlig kapasitet og økonomisk utvikling.⁵³ Libya mottok i 2017 flere millioner euro fra EUs tillitsfond for Afrika (EUTF for Afrika) for å skjerpe grensekontrollene og forhindre de viktigste migrasjonsrutene fra Afrika sør for Sahara.⁵⁴ Den samme mekanismen (å tilby bistand til gjengjeld for tettere samarbeid om migrasjonskontroll og tilbaketaking) ble brukt i relasjoner med Afghanistan i 2016 og 2021.⁵⁵ Disse eksemplene viser hvordan bistanden ble et element i eksternaliseringen av EUs migrasjonspolitik og bidro i denne forstand til å begrense migrasjon.

Det stilles imidlertid spørsmålstegn ved effektene av en slik tilnærming til å håndtere migrasjon på det afrikanske kontinentet. EUs forsøk på å skape en ny sikkerhetsarkitektur for å håndtere migrasjon i Sahel, og nærmere bestemt i Niger – en fattig, svak og ustabil stat – er blitt kritisert.⁵⁶ Niger er det lavest rangerte landet i Human Development Index og har et akutt behov for både humanitær hjelp og utviklingshjelp, som EU er i dag den viktigste giveren av. Det ble anslått at i 2016 reiste 50 % av migrantene som nådde Lampedusa (Italia) gjennom Agades, en ørkenby i Niger.⁵⁷ I årene som fulgte ble Agades sin funksjon som

⁵² *Partnership Framework on Migration: Commission reports on results and lessons learnt one year on*, European Commission, Fact-Sheet, Brussel, 13. juni 2017.

⁵³ M. Bøås, P. Rieker, *Executive Summary of the Final Report and Selected Policy Recommendations*, 15. mars 2019, EUNPACK.eu.; R. Carayol, *What Happened when the EU Moved its Fight to Stop Migration to Niger*, «The Nation», 5. juli 2019, www.thenation.com; A. Lebovich, *Halting Ambition: EU Migration and Security Policy in the Sahel*, EU Council of Foreign Relations, 25. september 2018.

⁵⁴ D. Boffey, *Migrants Detained in Libya for Profit, Leaked EU Report Reveals*, «The Guardian», 20. november 2019.

⁵⁵ P. Kugiel, J. Szymańska, *Afghan Refugees in the European Union: Experiences and Perspectives*, «PISM Strategic File», nr. 11 (103), november 2021.

⁵⁶ M. Bøås, *The European Union and Migration Management in Fragile States*, «PISM Strategic File», 14 (106), desember 2021, s. 2.

⁵⁷ F. Molenaar, T. van Damme, *Irregular Migration and Human Smuggling Networks in Niger*, «Clingendael Report», februar 2017.

«transitt- og migrasjonssenter» betydelig redusert, og EUs politikk er hevdet å være hovedforklaringen til denne endringen.⁵⁸

Det er imidlertid mistanke om at EUs innflytelse på økt grensekontroll har en destabiliserende effekt på den allerede skjøre staten. Hovedargumentet er EUs fokus på sikkerhetssektorreform og grenseforvaltning,⁵⁹ rask implementering av ny politikk samt redefinering av eksisterende politikk, noe som var mulig takket være sikkerhetsorienterte endringer. Denne tilnærmingen kolliderte med prioriteringene til lokalsamfunnet i Niger, fordi noen innbyggere i Agades mente at de dro nytte av migrantenes ankomst. Dette illustrerer forskjellene i holdninger mellom EU og lokalsamfunnene – eksterne sikkerhetsbetyrninger deles ikke nødvendigvis av innbyggere i disse områdene, som hevder at det europeiske forsøket på eksternalisering av migrasjonskontrollen fratok lokalsamfunnene en viktig inntektskilde.⁶⁰ Videre er det et spørsmål om implikasjonene dette kan ha på stabiliteten til det politisk skjøre Niger, hvor EUs politikk må være kontekst- og konfliktsensitiv. Disse utfordringene fremhever spenningen mellom EUs myke makt og «gjør ingen skade»-tilnærmingen på den ene siden, og Unionens egeninteresser som først og fremst er knyttet til å begrense migrasjon nordover på den andre. Endringen i EUs tilnærming til Niger kan forhindre total statsskollaps, men vil ikke føre til varig gjenoppbygging, stabilitet, forsoning og utvikling.⁶¹

Det internasjonale samfunnet har mislyktes i forsøket på å håndtere den globale krisen i Tsjad sjøen-regionen og i Bangladesh, der de «usynlige» flyktningene er. Usynlige fordi – i motsetning til de som befinner seg mellom Tyrkia og Hellas, så vel som de som ankommer til Lampedusa – er flyktninger rundt Tsjad sjøen eller Rohingya-flyktninger fanget uten mulighet til å reise, noe som oftest forklares med mangel på ressurser og sosiale nettverk. Det er her det globale migrasjonshierarkiet blir synlig: Syriske flyktninger nær Europa har vært en synlig prioritet som har mottatt assistanse, mens flyktninger i mer avsidesliggende regioner er nederst i det globale hierarkiet og får begrenset oppmerksomhet og støtte.⁶² Den samme trenden har blitt observert i det mindre kjente tilfellet av personer som migrerer fra Midtøsten til Afrika (syrere til Sudan og jemenitter til Afrikas Horn), hvor det er betydelig mye mindre oppmerksomhet og støtte fra Europa.⁶³ Mangel på oppmerksomhet betyr ikke bare mangel på medieinteresse, men også mangel på ressurser. Humanitære fond for kriseforebygging i disse områdene er kronisk underfinansiert av utviklede land, noe som setter mottakapasiteten til statene som grenser opp mot områder som er rammet av konflikt på et kritisk punkt. Fattige og mindre stabile land bærer hovedbyrden med å ta imot størstedelen av verdens flyktninger.

Følgelig observerer vi at jo lenger flyktningkrisen er fra Europa, desto mindre sjanse har den for å få oppmerksomhet og støtte. En ny OECD-studie om internasjonal bistand til flyktninger viser at de viktigste finansieringskildene i slike situasjoner er europeiske givere, og de største giverne – USA, Tyskland og EUs institusjoner – står for nesten to tredjedeler (63%) av alle bilaterale ODAer for flyktninghjelp.⁶⁴ Det er ingen overraskelse at Midtøsten-regionen fikk den åpenbart største andelen av offisiell bilateral utviklingshjelp til regioner og land (45,1%), mens Afrika sør for Sahara, Asia og Sør-Amerika ikke ble prioritert.

⁵⁸ Siste ubekreftede opplysninger fra Agades tyder imidlertid på at antallet migranter øker igjen, og ifølge enkelte kilder kan opptil 800 migranter per uke passere gjennom byen (informasjon innhentet i Niamey, oktober 2021).

⁵⁹ Morten Bøås, *The European Union and Migration Management in Fragile States*, *op. cit.*, s. 2.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 6.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² V. Haavik, A. Iocchi, *op. cit.*

⁶³ J. Czerep, *Newest Wave of Middle Eastern Emigration to Africa*, «PISM Strategic File», nr. 7 (99), juli 2021

⁶⁴ J. Hesemann, H. Desai, Y. Rockenfeller, *Financing for refugee situations 2018-19*, OECD Publishing, Paris, 2021.

Samlet sett har den europeiske krisen rundt håndteringen av flyktninger bidratt til ytterligere to problemer: et europeisk problem knyttet til EUs evne til å reagere, og den virkelige flyktningkrisen som hovedsakelig utspiller seg utenfor Europa. Førstnevnte vr den mest synlige, mens sistnevnte er allment ukjent. I sum er det slik at flyktninger som er nærmere Europa og har midler til å flykte kan ta en slik beslutning, mens de som ikke har midler eller muligheter fortsatt er de mest sårbare i områder der tilgang til humanitær beskyttelse er svært dårlig.

Denne politikken medfører en risiko på lang sikt. Når de reagerer på flyktningssituasjonen i deres nabolag, støtter ikke EU og andre internasjonale organisasjoner tilstrekkelig ustabile land og regioner som er rammet av krise og som bærer byrden med å huse flyktninger. Dette har ført til en endring i diskursen i vertsland: Spørsmålene om å begrense migrasjon og i noen tilfeller til og med utvisning av flyktninger blir viktigere enn spørsmålet om å ta imot flyktninger og integrere dem i samfunnet. Ubalanse kan føre til spenninger mellom vertsland og flyktninger, destabilisering og mer restriktiv statlig politikk, noe som truer med ytterligere humanitære kriser. Flyktninger fra Libanon, Syria og Jemen som ankommer Afrika⁶⁵ peker på utviklingsland som i flere tiår har vært åpne og vennlige mot flyktninger, i motsetning til EU og europeiske land. Enkel tilgang til arbeidsmarkedet (f.eks. i Jordan) og muligheten for raskt å få flyktningstatus (f.eks. i Etiopia) gjorde det mulig å gjøre drømmer om en bedre og mer fredelig fremtid til virkelighet. Men da lokalbefolkningen følte at nykommernes økonomiske situasjon hadde innvirkning på deres egne økonomiske muligheter (som var tilfellet både i Bangladesh⁶⁶ og i Sudan⁶⁷), opplevde flyktningene mer fremmedfiendtlige holdninger.

Det er flere begrensninger for effektiv bistand i migrasjonspolitikken. Selv om EU kan oppfordre bistandsavhengige land til å respektere EUs migrasjonspolitik (som i Afghanistan og Niger), fungerer ikke denne tilnærmingen for land som er mindre avhengig av ODA. Eus tilbud om økonomisk bistand påvirket ikke Egypts migrasjonspolitik, ikke bare fordi den var relativt liten, men også fordi den var i strid med egypteres selvbylde.⁶⁸ EU har vist seg ineffektiv i forsøket på å gjennomføre flyktningvennlige juridiske endringer i Bangladesh fordi regjeringen avviste utenlandsk press som opplevdes å være i strid med nasjonale interesser. De fleste av de signerte avtalene om retur og tilbaketaking bidro ikke klart til å forbedre returraten for personer som ikke er omfattet av internasjonal beskyttelse.

Og til slutt, til tross for at bistand har blitt brukt svært ofte til å forhindre ulovlig migrasjon, har mindre oppmerksomhet blitt viet til dens rolle i å støtte lovlig migrasjon. Bare noen få prosjekter fokuserte utelukkende på lovlig og sikker mobilitet.⁶⁹ Som vist i analysen om migrasjon innenfor Afrika, søker mange flyktninger fra Midtøsten et bedre liv i andre utviklingsland – i Afrika og Asia.⁷⁰ Selv om det sannsynligvis er for tidlig å påstå at mer migrasjon mellom utviklingsland kan være en kur for migrasjon til Europa, kan økt støtte til vertsland hjelpe dem med å implementere en politikk som fører til utarbeidelse av en mer bærekraftig løsning (f.eks. tiltak utenfor leire og tilgang til arbeidsmarkedet). Den nye trenden med å lage komplette «flyktningpakker», slik som den som er implementert i Jordan siden 2016, gir håp om å lette langvarige kriser ved å fylle gapet mellom humanitær bistand og utviklingshjelp

⁶⁵ J. Czerep, *Newest Wave...*, *op. cit.*

⁶⁶ P. Kugiel, *Migration-Development Nexus: The Case of the Rohingya in Bangladesh*, *op. cit.*

⁶⁷ J. Czerep, *Newest Wave...*, *op. cit.* s. 7.

⁶⁸ M. Pawłowski, *The Impact of EU Development Assistance on Egypt's Migration Policy*, «PISM Strategic File», nr. 10 (102), desember 2021.

⁶⁹ Se bl.a. et prosjekt verdt 25 millioner euro: *Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa*, som gjennomføres under EU Emergency Trust Fund for Africa, Adoption, <https://ec.europa.eu>.

⁷⁰ J. Czerep, *Newest Wave...*, *op. cit.*

og ved å tilpasse utenlandsk støtte til vertslandenes utviklingsplaner. Men, som Rohingya-tilfellet i Bangladesh har vist, kan motstand fra regjeringer i fattige vertsland - som med rette frykter at de vil bli «oppbevaringsplasser» for flyktninger - gjøre at flertallet blir motviljige til å inngå avtaler av større skala. De garanterer nemlig ikke en rettferdig fordeling av byrder som følge av den globale flyktningkrisen.

Statistikk viser at måten det internasjonale samfunnets midler fordeles på for å løse flyktningkrisen, må forbedres. Den siste OECD-studien om finansiering av flyktninger viste at 32 givere bidro mellom 2018 og 2019 med totalt 44,3 milliarder dollar i ODA til flyktninger og vertsamfunn, som utgjorde 12,3% av all verdens ODA i denne perioden.⁷¹ Støtten var imidlertid nesten jevnt fordelt mellom alle utviklingsland, som var mottakere for 86,6% av verdens flyktninger (mottatt totalt 22,7 milliarder dollar eller 6,7% av den bilaterale offisielle utviklingshjelpen) og OECD-gruppen av høyt utviklede land, som bare er hjemsted for 11,3% av flyktningene (5,6% eller 20,1 milliarder dollar i 2018-2019).⁷² Størstedelen av bistanden (71%) for å håndtere langvarige flyktningkriser i utviklingsland kommer fortsatt fra midler for kortsiktig humanitær bistand, mens utviklingshjelp spiller en mindre rolle.⁷³ Dette viser at postulatet til Den globale avtalen om flyktninger fra 2018 om å kombinere humanitær bistand og utviklingshjelp fortsatt ikke er gjennomført.

Et annet interessant eksempel er Polen, som dukket opp som en toppdestinasjon for arbeidsmigranter (hovedsakelig fra Ukraina) i EU de siste årene, noe som indikerer at det å tillate flere lovlige migrasjonsveier effektivt reduserer presset fra irregulær migrasjon fra et gitt land.⁷⁴ Det bør vurderes hvordan bistanden kan brukes til å legge til rette for mer regelmessig og trygg migrasjon, for bedre å tilpasse forsyning av arbeidskraft i utviklingsland til behovene til arbeidsmarkedene i utviklede land. I stedet for å stoppe migrasjonen, kan utviklingshjelp bidra til å utnytte den bedre.

Det er viktig å revurdere den nåværende migrasjonspolitikken, som virker lite bærekraftig av minst to grunner. Som de siste dataene om økende ulovlig migrasjon til EU og nye kriser ved EUs østlige grenser viser, vil ikke migrasjonspresset forsvinne. Hvis EU stenger én migrasjonsrute, dukker en alternativ rute opp. Etter 2016-avtalen med Tyrkia, som stengte den østlige middelhavsrueten, forflyttet migrasjonsruten seg til den sentrale middelhavsrueten, og da denne ruten ble begrenset etter avtaler med Libya, flyttet migranterne til den østlige middelhavsrueten og atlantehavsrueten. Da pandemirestriksjoner gjorde sjøruter farligere, dukket det opp en ny migrasjonskanal gjennom Hviterusland, som staten aktivt støttet. For det andre viser den nylige situasjonen på grensen mellom Hviterusland og Polen at de tidligere migrasjonsavtalene oppmuntret tredjeland til å bruke migrasjon som argument i relasjoner med EU og til å utpresse Europa med migrasjonstrusler. Så, til tross for at den hviterussiske lederens forsøk på å instrumentelt bruke migranter som våpen i sin politikk overfor EU virket som en farlig innovasjon, har andre land tidligere brukt migranter for å tvinge frem mer bistand eller innrømmelser. Det ser ut til at om et gitt land er autoritært eller demokratisk ikke har signifikant korrelasjon med den instrumentelle bruken av migranter i politikken overfor EU. Andre faktorer, som interne forhold og regionale ambisjoner, er viktigere.⁷⁵ Ettersom dette utsetter EU for ytterligere press fra tredjeland, er det

⁷¹ J. Hesemann, H. Desai, Y. Rockenfeller, *op. cit.*, s. 9.

⁷² *Ibidem*, s. 14.

⁷³ *Ibidem*, s. 9.

⁷⁴ J. Szymańska, V. Haavik, M. Bøås, *Norway and Poland's experiences with migration: A Comparative Perspective*, «PISM Strategic File», nr. 15 (107), desember 2021.

⁷⁵ A. Koch, A. Weber, I. Werenfels (red.), *Profiteers of Migration? Authoritarian States in Africa and European Migration Management*, SWP Research Paper 2018/RP 04, 24. juli 2018.

verdt å vurdere om det er tidligere europeisk politikk som har lagt grunnlaget for den nylige eskaleringen, og om denne tilnærmingen er fordelaktig på lang sikt.

AVSLUTTENDE MERKNADER OG ANBEFALINGER

En politikk som er fokusert på å fjerne de grunnleggende årsakene til migrasjon gjennom utviklingshjelp er basert på falske forutsetninger, og vil ikke gi de ønskede resultatene. Den tilgjengelige litteraturen viser at i takt med den økonomiske utviklingen i fattige land vil flere og flere mennesker være villige til å emigrere, inntil bostedsstaten når et relativt høyt utviklingsnivå. Dette er fordi aspirasjoner og reisemuligheter vokser raskere enn den objektive økonomiske situasjonen. Et endeløst migrasjonspress vil vedvare så lenge enorme økonomiske ulikheter mellom rike og fattige land eksisterer. Utviklingshjelp alene kan ikke stoppe frivillig økonomisk migrasjon. Når det gjelder tvungen migrasjon, er grunnårsakene vanligvis knyttet til politiske konflikter og vold, og økonomisk bistand kan sjelden bidra til løsninger som kan avslutte konflikter og politisk ustabilitet.

Selv om ulovlig migrasjon til Europa har avtatt de siste årene, har ikke dette vært på grunn av elimineringen av «grunnårsaker til migrasjon» i opprinnelsesland eller transittland. Til tross for EUs og enkelte europeiske lands erklærte engasjement i å håndtere de grunnleggende årsakene til migrasjon, ble ikke bistanden tydelig økt, det ble heller ikke gjort store endringer i de geografiske eller sektorielle prioriteringene til givere, inkludert de som ble analysert i dette prosjektet (EU, Polen og Norge). Mens deler av bistanden ble omdirigert til migrasjonsprosjekter, fortsatte det meste av utviklingssamarbeidet i tradisjonelle sektorer, og landene som sender migranter fikk ikke vesentlig økte midler. Snarere skyldtes nedgangen i ulovlig migrasjon europeisk aktørers blokkering av migrasjonsruter, gjennom eksternalisering og sikkerhetsgjøring av migrasjonspolitikken. Politiske avtaler med flere tredjeland så vel som COVID-19-pandemien spilte en avgjørende rolle.

Utenlandsk bistand har også spilt en rolle for å nå EUs migrasjonsmål, men den innledende økonomiseringen av den europeiske responsen på migrasjon har i økende grad blitt erstattet av en sikkerhetspreget tilnærming. Forsøk på ulovlig kryssing av grensen i 2021 (som nylig på grensen mellom Polen og Hviterussland) viser at det fortsatt er et sterkt migrasjonspress på Europas grenseoverganger, og migranter og flyktninger vil forsøke å finne nye ruter også i fremtiden. EU er dermed stadig utsatt for og frykter bølger av ukontrollert migrasjon, noe som kan oppmuntre politiske ledere fra land som ligger nær den europeiske grensen til å søke rollen som «dørvakt» for å få økonomiske eller politiske innrømmelser fra EU eller individuelle europeiske land.

Innenfor rammene av MiDeShare-prosjektet ble kun en brøkdel av den komplekse forbindelsen mellom utviklingshjelp og migrasjon undersøkt, og mer forskning er nødvendig for å bedre forstå disse sammenhengene. Som vist ovenfor, kreves mer forskning på migrasjonsaspirasjoner for å bedre forstå hva som motiverer folk til å bli der de er eller søke et bedre liv andre steder. Det er kjent at mennesker søker tilflukt fra krig og voldelige konflikter, men ettersom de fattigste sjelden gjør kostbare forsøk på å migrere uregelmessig, er det viktig å forstå både push- og pull-faktorer bedre enn i dag. Vi trenger derfor mer dyptgående casestudier og komparative studier. Migrasjonsaspirasjoner avhenger av mange faktorer, men det ser ut til at manglende tro på mulig sosial mobilitet i fremtiden er av stor betydning for unge mennesker som ønsker å reise til utlandet for å bedre levekårene sine. Vi vet enda ikke svaret på spørsmålet om hva som må gjøres for å få folk til å tro på en

forbedret situasjon og gjøre det mer rasjonelt å investere i en fremtid i opprinnelseslandet heller enn å prøve å rømme til Europa, som medfører høye kostnader og stor risiko.

Selv om vi enda står ovenfor et betydelig kunnskapshull om det komplekse forholdet mellom bistand, økonomisk vekst, tillit til fremtiden og migrasjon, kan vi likevel presentere noen generelle konklusjoner og observasjoner som kan danne grunnlaget for politiske anbefalinger. I vår forskning har vi funnet eksempler på tilfeller der denne tilnærmingen var effektiv for å begrense irregulær migrasjon, tilfeller der den ikke har fungert godt, og andre der denne politikken medfører negative konsekvenser.

1. Situasjoner der bistand har vist seg å være et effektivt instrument innen migrasjonspolitikken:

- Fra givernes kortsiktige perspektiv har utviklingshjelp i noen tilfeller vært et effektivt diplomatisk verktøy i forhandlinger om migrasjonskontroll med utviklingsland, hvis målet kun er å redusere ulovlige migrantstrømmer. Ved å tilby økonomiske insentiver, kan partnere overtales til å forbedre grensekontroller, implementere praktiske ordninger for tilbaketaking og retur eller begrensning av aktivitetene til personer som har lagt til rette for økonomisk migrasjon.
- Humanitær bistand til flyktninger og vertsland er avgjørende for å lindre lidelse, redde liv og minske noen av byrdene på lokalsamfunnene. Ved å møte de grunnleggende behovene til de fordrevne og ved å tilby tjenester som også er rettet mot vertslandene, lindrer det presset på sekundære flytninger.
- Utviklingshjelp til vertsamfunn i utviklingsland er viktig for å stabilisere situasjonen og unngå negative effekter av humanitære kriser. Å fylle gapet mellom humanitær bistand og utviklingshjelp som respons på langvarige kriser krever imidlertid fortsatt mer innsats, mer givestøtte og forbedret samarbeid med partnerland.

2. Dimensjoner hvor utviklingshjelp har vært lite effektiv

- **Bistanden er for liten for å håndtere de økonomiske kildene til migrasjon og forbedre den makroøkonomiske situasjonen på kort sikt.** En relativt liten økning i finansieringen kan ikke motvirke den økonomiske motivasjonen til migrasjon.
- **Bistand er ikke et riktig verktøy for å håndtere kildene til tvungen migrasjon,** fordi de fleste av dagens humanitære kriser krever politiske og sikkerhetsrelaterte løsninger.
- **Bistand er ikke et effektivt diplomatisk verktøy i relasjoner med land som er mindre bistandsavhengige,** spesielt når bistanden er ment å begrense migrasjoner fra de landene der utenlandsk bistand er lavere enn pengeoverføringer fra migranter i utlandet.
- En tett **kobling mellom bistand og migrasjon har vist seg mindre effektiv når det gjelder å mobilisere ytterligere midler til utviklingshjelp.**

3. Tette koblinger mellom utviklingshjelp og givernes migrasjonsinteresser medfører også visse farer:

- Når bistand spiller en nøkkelrolle for å stenge en enkel migrasjonsrute, **motiverer den migranter til å søke andre, trolig mer kostbare, og farlige ruter.** Selv om dette kan bremse migrasjonspresset en stund, er det ikke en varig løsning på migrasjonsproblemet.
- Hvis bistanden brukes som et insentiv for å forbedre samarbeidet med land om migrasjonshåndtering, **oppfordrer det samtidig andre land til å bruke migrasjon**

som et forhandlingskort i forhold til givere. Dette utsetter givere for utpressing fra tredjeland som forventer mer økonomisk støtte eller politiske innrømmelser i retur for samarbeid om migrasjonskontroll.

- Bruk av bistand for å sikre visse migrasjonsinteresser i EU **kan føre til negative og utilsiktede konsekvenser i fattige og ustabile stater**, fordi det hindrer naturlig migrasjon innenfor regionen og fratrar mange mennesker inntektskilder.
- **De tette forbindelsene mellom bistand og migrasjonsinteresser forvrenger selve ideen om utviklingssamarbeid** og kan begrense ressursene som er tilgjengelige for å oppfylle tradisjonelle utviklingshjelpsmål. Dette reiser spørsmål om kvaliteten på bistanden og kan på lang sikt gjøre befolkningen i giverland motvillig til å støtte utenlandsk bistand. Dette kan også skade givernes image og gjøre partnerlandene mer mistenksomme overfor intensjonene med bistand.
- Når bistand er en del av EUs migrasjonshåndtering, gir den kunstige løsninger og lindrer presset på europeiske land for å reformere den felles migrasjons- og asylpolitikken. **Den styrker avhengigheten av eksterne aktører og eksponerer unionens politiske sårbarhet for fremtidige migrasjonsstrømmer.**

4. Anbefalinger for europeiske givere:

1) Det er verdt **å skille utviklingssamarbeid fra migrasjonsspørsmål på et retorisk nivå**, da risikoen med denne tilnærmingen oppveier fordelene.. ODA må fokusere på sine tradisjonelle mål – å bekjempe fattigdom og støtte økonomisk utvikling – heller enn å stoppe migrasjon.

2) Det bør **fortsettes med, og etter behov økes, humanitær bistand** som respons på eksisterende kriser, med en ekstra vekt på «usynlige flykninger», for å redusere migrasjonsrisikoen i tidlige stadier.

3) Det er verdt å samarbeide med partnerland for å utarbeide tiltak mot langvarige flyktningskriser **ved å knytte humanitær bistand og utviklingshjelp til nasjonale planleggings- og utviklingsstrategier**. Tilby ytterligere økonomiske insentiver til vertsregjeringer slik at de støtter innenlandske endringer som kan gi mer bærekraftige løsninger (tilgang til arbeidsmarkedet, tiltak utenfor flyktingleire).

4) **Utviklingshjelp til ustabile og avhengige stater** bør fortsette, fordi det bidrar til å spare tid og unngå deres totale kollaps samt forhindre nye flyktningskriser.

5) Det er fordelaktig **å ytterligere fokusere utviklingshjelpen på å styrke strukturert, trygg og regelmessig migrasjon**, inkludert gjennom opplæring og kompetanseutvikling som er tilpasset til behovene til lokale, regionale eller internasjonale markeder.

6) Det bør brukes **bistand til å motvirke utilsiktede konsekvenser av økt migrasjonskontroll** ved å tilby alternative inntektskilder og sysselsettingsmuligheter i lokalsamfunn som er rammet av krise.

7) Farer knyttet til eksternalisering av EUs migrasjonspolitik, som økt utsettelse for utpressing fra eksterne partnere, bør oppmuntre EU-institusjonene og medlemslandene til å **fremskynde arbeidet med å forbedre den felles asyl- og migrasjonspolitikken**. Både forsøk på å økonomisere responsen på migrasjonspresset ved å takle «grunnårsakene», og dagens trend med sikkerhetsgjøring av migrasjonspolitikken, øker ikke unionens motstandskraft mot fremtidige demografiske, arbeidsmarkedsrelaterte og strategiske utfordringer.

8) **Polen**, som utvider bistand til ikke-tradisjonelle områder, inkludert ustabile stater i Afrika og Midtøsten, **kan lære av erfaringene til tradisjonelle givere som Norge**. Dette kan

omfatte planlegging, flerårig programmering, bruk av nye former for bistand, men også felles utviklingsprosjekter.

9) Norges reaksjon på tidligere flyktningkriser tyder på at **sterke institusjoner, utprøvde mekanismer og en solid migrasjonspolitik bidrar til å reagere på plutselig migrasjonspress ved de ytre grensene**. Polen kan også lære av Norges erfaringer med organisering av gjenbosettingsprogrammer.

10) Både Norge, Polen og andre givere må forsikre seg om at deres **bistand er følsom for den lokale konteksten og vil gjøre alt for å lette byrden for tredjeland som mottar flyktninger**. Mens de fleste givere sørger for det allerede nå, er det fortsatt mye å gjøre, spesielt i langvarige konfliktsituasjoner der det ofte dukker opp «glemte» flyktninger. Dette betyr at bistand på slike steder bør ha et langsiktig perspektiv for: 1) støtte til flyktninger, 2) støtte til lokale vertsamfunn og 3) støtte til vertsregjeringen. En slik bistand bør ikke inneholde vilkår som kan gjøre mottakerlandet til et reservoar av flyktninger og migranter som givere foretrekker å ikke slippe inn i Europa i stort antall. En slik tilnærming ville ikke bare være etisk feil, men vil også ses negativt på i de fleste vertsland.



PISM

**POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS**

The Polish Institute of International Affairs (PISM) is a leading Central European think tank that positions itself between the world of politics and independent analysis. PISM provides analytical support to decisionmakers and diplomats, initiates public debate and disseminates expert knowledge about contemporary international relations. The work of PISM is guided by the conviction that the decision-making process in international relations should be based on knowledge that comes from reliable and valid research.



The Initiative is funded by Iceland, Liechtenstein and Norway through the EEA Grants and Norway Grants. Working together for a green, competitive and inclusive Europe.

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS
UL. WARECKA 1A, 00-950 WARSZAWA
TEL. (+48) 22 556 80 00
FAKS (+48) 22 556 80 99
PISM@PISM.PL
WWW.PISM.PL

E-ISBN 978-83-66091-90-0