

## **Den globale flyktningkrisen – de synlige og de usynlige<sup>i</sup>**

**Morten Bøås**

Det er få politikkområder hvor det ropes så ofte om krise som det gjøres på det humanitære feltet. Nesten hver eneste uke rapporteres det om en ‘krise’ et eller annet sted i verden – i Midtøsten, Nord-Afrika, Sahel-beltet, Tsjadsjø-bassenget, i Sør-Sudan, Afghanistan og en rekke andre steder. Det kan diskuteres om publikum etter hvert har blitt immune mot slike oppslag, men en ting er sikkert: *Hvis* en situasjon blir allment akseptert som en krise, gir dette sterk definisjonsmakt. Det er en effektiv måte å ramme inn hvordan vi forstår en gitt situasjon på.<sup>ii</sup> Det indikerer handlingsvalg og øker tempoet i politiske beslutningsprosesser hvis definisjonen av hva som er krisen skaper konsensus.<sup>iii</sup> Dette siste er imidlertid ikke nødvendigvis alltid tilfelle. Når noe defineres som krise, kan det skape enighet om at det skal handles, men det kan også bidra til fragmentering både av politikk og av forståelsen av hva problemet egentlig er. Det siste er iøynefallende når vi retter blikket mot den store flyktningkrisen som Europa fikk tett inn på seg i 2014 og 2015.

I dag er over 60 millioner mennesker på flukt, enten som internt fordrevne i eget land eller som flyktninger som har krysset en grense fra et land til et annet. Dette er det høyeste tallet registrert siden andre verdenskrig.<sup>iv</sup> Det er derfor gode grunner til å omtale den globale flyktningssituasjonen som en krise. Ser vi imidlertid på praktisk politikk, er det åpenbart at det ikke er den globale dimensjonen som opptar oss mest. De over 60 millioner flyktningene i verden dukket ikke opp over natten da norske og europeiske medier begynte å omtale situasjonen i og rundt Middelhavet som en flyktningkriser i 2014 og 2015<sup>v</sup> – antallet flyktninger globalt sett hadde allerede økt i mange år før dette. Vi valgte bare å ikke se det da de ikke kom til oss.

I denne artikkelen argumenterer jeg for at den europeiske delen av den globale flyktningkrisen har skapt et nytt geografisk hierarki av ‘synlige’ og ‘usynlige’ flyktninger. De ‘synlige’ er de som kommer til Europa eller har en mulighet til det. De ‘usynlige’ er de som ikke har denne muligheten. Dette hierarkiet har store implikasjoner både med henhold til hvilke dimensjoner av den globale flyktningkrisen som synes og hvilke som forblir usynlige, men også for hvilke typer av politikk som benyttes og hvilke prioriteringer som gjøres. Da flyktningkrisen ble europeisk, ble den samtidig definert innenfor sikkerhetspolitiske parametere. Dette vil ikke bidra til å løse den underliggende globale krisen.

**Flyktningkrisen – globalt og lokalt**

Flyktningkrisen verden står ovenfor har mange ulike dimensjoner, og den manifesterer seg forskjellig i ulike deler av verden. Noen steder er den svært markant, andre steder er den knapt tilstede. Det er dog korrekt å snakke om en krise med globale og lokale dimensjoner, der en altoverveiende andel av verdens 60 millioner flyktninger lever i fattige og sårbare stater. Dagens internasjonale byrdefordeling innebærer dermed i praksis at brorparten av verdens flyktninger huses av lokalsamfunn som har veldig lite fra før. Både Libanon, Jordan og Tyrkia har tatt imot millioner av flyktninger fra Syria og Irak. I Afrika er det store flyktningleirer i Tsjad, Liberia, Kenya, Niger, Uganda og flere andre land. I tillegg lever millioner av mennesker som internt fordrevne i eget land. I Den demokratiske republikken Kongo har krig og konflikt i den østlige delen medført at folk har levd som flyktninger i eget land i flere tiår. De fleste av disse menneskene hører vi lite om siden de ikke står og banker på Europas porter. De har mer enn nok med å prøve å overleve der de er. En reise mot Europa er for flertallet av disse flyktningene helt utelukket, mens de som befinner seg nærmest Europa, eller har midler og nettverk til det, vil forsøke denne reisen. Det var det som skjedde i 2014/2015, det året Europa for alvor ble rammet av den globale flyktningkrisen. Folk som hadde bodd i flyktningeleirer i Tyrkia og andre steder relativt nær Europa bega seg ut på vandring.

Begrepet 'flyktningkrise' festet seg verken i det politiske språket eller i dagligtalen før store mengder flyktninger dukket opp på Europas gater og strender. Da var det med ett en krise, for flyktningene ble plutselig synlige på en helt annen måte enn tidligere, og med det ble spørsmål som tidligere hadde befunnet seg på det litt mer perifere planet, som vi kan kalle humanitær politikk, til de mest sentrale og brennbare i Europa, Norge inkludert. Noen ville ønske flyktningene velkommen, andre ville stenge grensene. Ville den europeiske avtalen om innordningen av flyktninger etter land de først registreres i, den såkalte Dublin-avtalen, måtte reforhandles? Var det mulig å finne frem til en avtale om kvotefordeling av flyktninger EU-landene imellom? Hvordan ville flyktningkrisen som nå materialiserte seg påvirke europeisk politikk? Alt dette stod med ett helt sentral i det europeiske ordskiftet.

Flyktningestrømmen mot Europa bidro dermed til at det ble skapt to ganske forskjellige 'flyktningkriser'. På den ene siden har vi den europeiske krisen, som mest handler om Europa og EUs evne til å respondere, og på den andre siden har vi den mest reelle flyktningkrisen, som stort sett utspiller seg utenfor Europa. Den første, den som handler om Europa, er den mest synlige, mens den mest reelle er den minst synlige. I praksis har den europeiske flyktningkrisen kommet til å overskygge den mye større globale krisen. Hvorfor det? Svaret er enkelt. Den første handler om oss, om Europa og EU, og om hvilke problemer

og utfordringer den globale flyktningkrisen påfører oss, mens den andre handler om alle de vi ikke ser, de som ikke kommer hit og som vi derfor ikke trenger å forholde oss til.

Dette fører også til at det i praksis har blitt etablert et nytt hierarki av flyktninger. De flyktningene som Europa ser ut til å bry seg om mest om er de som enten har kommet til Europa eller har en sjanse til å komme hit. De betyr noe. De andre, de som bor for langt unna, de er fortsatt de usynlige. Et eksempel på dette hierarkiet er at 2,6 millioner mennesker i dag er på flukt i området rundt Tsjadsjøen, i skyggen av Aleppo og krigen i Syria. Dette er flyktningene som ingen ser, de synes verken på TV eller i sosiale medier. Årsaken er at de er så langt borte. Det er ingen som taler deres sak, og de ender heller ikke opp som flyktninger på Europas strender og gater. Til det er de ikke bare for langt borte, men de er også alt for fattige til å legge ut på en slik reise. Skal man klare å komme seg til Europa må man flykte fra et område ikke så langt unna, ha en del egne penger til å reise for eller motta støtte fra venner og familiemedlemmer som allerede er i Europa. Flyktningene rundt Tsjadsjøen har ingen av delene.<sup>vi</sup>

Det er mange og sammensatte årsaker til at mennesker forlater sine hjem og begir seg ut på flukt. Krig og konflikt er en viktig årsak, tørke og klimatiske endringer er en annen, politisk og sosial undertrykkelse er en tredje. En fjerde grunn er at alt for mange unge mennesker rundt omkring i verden lever i en tilstand hvor det fremstår for dem som om alle muligheter for sosial mobilitet er blokkert.<sup>vii</sup> De er kanskje ikke umiddelbare ofre for krig, konflikt, politisk undertrykkelse eller naturkatastrofer, men de ser ingen muligheter til et bedre liv der de bor. De har noe utdanning, de er bedre informert om hvordan folk lever i andre deler av verden, og derfor har de da også aspirasjoner og ideer om fremgang og et bedre liv. Når dette oppfattes som ikke mulig der man bor, vil en del mennesker være villig til å ofre mye og satse nesten alt for å få muligheten til et slikt liv et annet sted. En årsak til tilstrømmingen av flyktninger til Europa i 2014 var nettopp at det gikk opp for mange syriske flyktninger at konflikten i hjemlandet ikke var et forbigående fenomen. Dette kom til å vare lenge. Hva skulle man da gjøre? Bare fortsette å sitte i en flyktningleir i Tyrkia eller et annet sted i regionen og bruke opp det lille man hadde av oppsparte midler, eller satse alt på å prøve å komme seg til Europa? For mange ga svaret på dette spørsmålet seg selv. Det er ikke slik at folk tror at Europa er et paradys som venter på de som kommer gjennom nåløyet, men de tror at det kan være muligheter i Europa som ikke finnes der de bor. Dette er mennesker som på mange måter har gitt opp sitt eget land.<sup>viii</sup>

Det at det er mange årsaker til at folk legger ut på flukt, betyr også at det ikke er alle flyktninger som blir en del av dem som oppfattes som de mest trengende. En markant grense

går som allerede nevnt mellom de 'synlige' og de 'usynlige': De som har en sjanse til å komme seg til Europa – de som 'vi' er nødt til å forholde oss til – og de 'som 'vi' kan velge bort. Men også innenfor kategorien av de 'synlige' representantene for den globale flyktningkrisen gjøres det distinksjoner mellom de som oppfattes som 'verdige trengende', de som fortjener beskyttelse og opphold, og de som kan avskrives som økonomiske migranter eller 'lykkejegere'. Sistnevnte er ikke krigsflyktninger eller i behov for beskyttelse på grunn av politisk virksomhet, men tilhører de mengdene av unge mennesker som har gitt opp sitt eget land da de ikke ser noen muligheter der. De blir Europas 'uverdige flyktninger',<sup>ix</sup> mens de 'verdige' er krigsflyktningene, og først og fremst de fra Irak og Syria. Poenget mitt er ikke at disse ikke har et reelt beskyttelsesbehov. Det er udiskutabelt, selv om det er helt umulig, rent politisk sett, at alle flyktninger fra disse to landene skal få komme til Europa. Det jeg der imot ønsker å få frem, er det geografiske hierarkiet av nærhet og fjernhet som den europeiske dimensjonen av den globale flyktningkrisen har skapt.

'Vi' ser flyktningene fra Irak og Syria. De er nærmere oss, de kommer hit. Men Boko Haram-konflikten nord i Nigeria skaper også store strømmer av flyktninger – både internt i Nigeria og til naboland som Kamerun, Niger og Tsjad. Det samme gjelder konflikten i Den sentralafrikanske republikk. Flyktninger derfra strømmer også over grensene til en rekke naboland, alle fattige, svake og sårbare stater. Det samme mønsteret finner vi ved konflikten i Somalia. Den fortsetter også å produsere store strømmer av flyktninger, og Dadaab i nabolandet Kenya er den største flyktningleiren i Afrika. Disse flyktningene er tilnærmet usynlige i forhold til de som kommer fra områder nærmere Europa og får derfor også betraktelig mindre oppmerksomhet. Ikke kun i media, men også i rene kroner og øre. De internasjonale humanitærfondene for Sahel, Tsjad-sjø bassenget og Afrikas horn har vært kronisk underfinansierte av den rike delen av verden de siste ti til 15 årene.

Konsekvensen av dette er at kapasiteten til å motta flyktninger i alle disse landene er helt på bristepunktet, og det er ikke lenge før den nærmer seg situasjonen i Libanon, hvor den lokale kapasiteten er helt sprengt. I Libanon, et land som ikke er større enn Hedmark fylke og har en befolkning på 4,4 millioner mennesker, oppholder det seg nå i hvert fall 1,5 millioner syriske flyktninger. Overbelastning av lokal integrativ kapasitet i nærrområder mot Europa er en viktig grunn til at den globale flyktningkrisen som har vært et faktum i mange år plutselig manifesterte seg som en europeisk flyktningkriser i 2014/15. Dette førte med seg et økt press både på veletablerte og nye ruter til Europa. Hva som har skjedd og skjer på og rundt disse veiene viser oss også her hvordan hva som er synlig og hva som forblir usynlig skaper nye hierarkier av relative vinner og tapere.

## De 'synlige': Makten i svingdøren

For de 'synlige' er det i all hovedsak snakk om tre ruter inn til Europa. Dynamikken i trafikken langs disse – hvem som reiser, når de reiser og ikke minst hvem som kan bestemme hvor mange som kommer – har blitt en viktig kilde til politisk og økonomisk makt for statene ved Europas yttergrenser. Dette kan både sementere etablerte politiske og økonomiske hierarkier, men også snu opp ned på etablerte maktforhold, alt avhengig av hvordan situasjonen oppfattes og defineres. Hvis populasjonsstrømmer oppfattes som noe farlig, som en krise eller sikkerhetstrussel om man vil, kan det også gi betydelig politisk makt til dem som kan *stoppe* strømmen av flyktninger.

I 2016 kom om lag 364 000 flyktninger seg over Middelhavet til Europa. Det var en klar nedgang sammenliknet med 2015, da over en million ankom Europa. Hovedårsaken til denne nedgangen er flyktningeavtalen mellom EU og Tyrkia som ble inngått i mars 2015.<sup>x</sup> Avtalen er eksempel på et nytt aspekt ved internasjonal politikk som nå definerer forholdet mellom Europa og Tyrkia, og som kan komme til å kjennetegne relasjonene mellom Europa og flere andre land i nærområdene i tiden som kommer. EUs ledere vet at Europa ikke klarer å håndtere den samordningen som er nødvendig hvis like store strømmer av flyktninger som i 2014/15 igjen dukker opp på europeiske strender og gater. Dette gir betydelig makt og innflytelse til stater og regimer, slik som det tyrkiske, som kan fremstå som en svingdørsprodusent av flyktninger. Med dette forstår jeg en stat og et regime som evner å vise at det både kan åpne døren til Europa på vidt gap for flyktninger, men samtidig har makt og styrke til å stenge den, hvis de vil det. Slik sett bidrar også den europeiske forståelsen av den globale flyktningkrise som et spesielt europeisk anliggende til å snu opp ned på i hvert fall noen etablerte maktforhold og hierarkier.

To av de mest brukte rutene til Europa går direkte fra Nord-Afrika over Middelhavet til Europa. Den som har vært i virksomhet lengst er den med båt fra Marokko til Spania. Den har vært i bruk i årtier og har blant annet føret spansk jordbruksproduksjon med billig, sesongbasert arbeidskraft. Fortsatt kommer det noen få flyktninger denne veien, men ikke spesielt mange. Årsaken til den kraftige reduksjonen langs denne veien til Europa er at Marokko ikke lenger tillater spesielt stor trafikk her. Den marokkanske staten har tilstrekkelig styrke og kapasitet til å forhindre overfart av flyktninger – i samarbeid med spanske myndigheter. Som vi skal se, kan dette bildet komme til å endre seg, siden Marokko i stigende grad er misfornøyd med hva de får igjen for innsatsen.<sup>xi</sup>

Den andre ruten går tvers over Middelhavet fra Libya til Italia, og spesielt til øya Lampedusa. Fram til månedsskiftet juli–august 2015 var dette den desidert mest brukte ruten.

Det antas at så mange som 170 000 flyktninger kan ha prøvd å ta seg over Middelhavet her. Denne ruten er imidlertid svært farlig, og mange har måttet gi opp overfarten eller druknet underveis. Ruten er også kronglete for syriske flyktninger, da den innebærer en lang og farlig reise fra Syria via Egypt til Libya.

Fra sommeren 2015 gikk den viktigste ruten for flyktninger til Europa gjennom Tyrkia – fram til kysten og så med båt ut på havet til nærliggende greske øyer som Lesbos. Der ble de satt i land for så å begi seg nordover gjennom Balkan, ofte via Ungarn før de tok seg inn i Østerrike. For mange av flyktningene var det endelige målet Tyskland eller Sverige. Grunnen til at de gjerne vil dit, er veldig enkel: Disse landene har allerede tatt imot mange flyktninger fra Syria. Mange av flyktningene som var på vei dit, hadde derfor venner, bekjente eller slektninger i disse landene. Disse kunne fungere som brohode og nettverk til hjelp i helt nye omgivelser.

Bruken av rutene over Libya-Italia og Tyrkia-Hellas har svingt de siste årene. Allerede i 2008 ble det meldt om 40 000 ankomster i Italia, hovedsakelig folk fra Nord-Afrika og land som Eritrea, Etiopia og Nigeria. Så sank antall ankomster, før transporten langs denne ruten eksploderte igjen i 2014 med over 170 000 ankomster. Nå var det også mange syrere som kom denne veien. Det sluttet de med da ruten fra Tyrkia til Hellas ble en bedre mulighet sommeren 2015. Antallet som kom over Libya i 2015 gikk derfor markant ned. Ruten fra Tyrkia til Hellas var mye enklere, billigere og mindre farlig, og av over én million migranter som ankom Europa i 2015, kom omtrent 885 000 denne veien. I hovedsak var disse flyktningene syrere, etterfulgt av irakere og afghanere. Fra Hellas har disse benyttet seg av Balkan-ruten gjennom Makedonia, Serbia og Ungarn – for å komme til nordlige EU-land som Tyskland. Etter at Ungarn stengte sine grenser til Serbia ved å bygge et gjerde i september 2015, gikk strømmen av flyktninger mot Kroatia. Liker etter strammet Makedonia inn grensekontrollen mot Hellas, og mange endte derfor opp strandet på den makedonske grensen.

Rutene vil derfor endres hele tiden, men det vil også prisene. I 2011 ble det rapportert at overfarten fra Libya til Italia kostet ca. 3000 kroner. I dag er det store variasjoner i pris mellom ulike båttyper, f.eks. gummibåt eller fiskebåt, men i gjennomsnitt ligger prisen per person på ca. 10 000 kroner. Pakketurer har også vært mulig. Disse har inkludert fly fra Tyrkia til Libya og båt derfra til Italia. Prisen ser ut til å ha ligget på ca. 32 000 kroner, men det rapporteres også om barnerabatt hvor tre barn kan inkluderes for ca. 38 000 kroner.

Reisen over Middelhavet fra Tyrkia til de greske øyene ble i en periode god butikk. Prisen kunne variere fra omkring 8500 kroner og oppover, blant annet avhengig av årstid. Vinterstid kunne prisen være så lav som 5000 kroner per person, om sommeren kunne den

komme opp i over 12 000 kroner. Det er rett og slett snakk om tilbud og etterspørsel. Det er farligere å reise om vinteren, derfor er det færre som reiser og prisen er lavere.

Hvordan passer ruten over Storskog inn i dette bildet? Har man råd, er dette den tryggeste måten å komme seg til Schengen-området på. Reisen går med fly fra Tyrkia eller Libanon til Moskva, og deretter med tog til Murmansk og videre derfra gjennom grensebyen Nikel til Norge. Ruten er komplisert, siden det kreves flybilletter og innreisedokumenter til Russland, og turen fra Moskva mot Barentsregionen og Norge må også organiseres. Det koster penger, og denne ruten er derfor den dyreste veien til Europa. Flere flyktninger rapporterer å ha brukt opp mot 100 000 kroner. På tross av at Balkan-ruten nå er tilnærmet stengt er det derfor liten grunn til å tro at større mengder flyktninger vil komme til Norge gjennom Russland i fremtiden. Til det er ruten for dyr, og Russland vil neppe tillate at et veldig høyt antall flyktninger slippes inn denne veien.

Alt fra gjerder og andre fysiske stengsler til avtaler med regimene som grenser opp mot Europa kan stagge flyktningstrømmer, i hvert fall for en stund, og gi både europeiske befolkninger og politikere en følelse av kontroll. Dette er en krise som tross alt kan møtes med konkret politikk, i dette tilfelle strengere og mer systematisk grensekontroll. Problemet er at dette neppe er bærekraftig på lang sikt og snarere bidrar til å overskygge det faktum at den europeiske flyktningkrisen bare er en liten flik av det mye større globale problemet. Videre er det slik at jo vanskeligere det blir å komme til Europa, desto større vil etterspørselen etter menneskesmuglere bli, og desto farligere vil reisen også bli. Dette er en annen og underkommunisert dimensjon av at den globale flyktningkrisen har blitt forstått som et europeisk problem.

Dette ser vi klart i trafikken over Middelhavet fra Libya. Antallet som prøver å krysse Middelhavet har økt igjen etter at avtalen mellom EU og Tyrkia kom i stand, og tidligere mye benyttede ruter som den fra Marokko til Spania eller den over grensen mellom Tyrkia og Hellas er nå mye mindre i bruk. Libya er nå det viktigste transittlandet, og transport av flyktninger både gjennom Libya og over Middelhavet har blitt en ny vekstnæring i et land uten en fungerende stat. Risikoen ved å prøve vannveien over Middelhavet nå vurderes ikke som for stor. Og jo flere som plukkes opp fra havet, jo flere vil tenke at muligheten for å klare det er såpass stor at de er villige til å ta sjansen. Vi må hjelpe mennesker i nød som flyter rundt i Middelhavet på små, dårlige og overlastede båter, men vi må også være klar over at jo flere som plukkes opp, jo mer etterspørsel etter slik transport vil det skape. Spørsmålet er derfor hvilke alternativer vi har.

Så lenge dette først og fremst defineres som en europeisk krise, står vi dessverre i en situasjon hvor hele spørsmålet om flyktninger blir et sikkerhetsspørsmål. Det betyr at problemstillinger som egentlig hører hjemme i det humanitære feltet, flyttes over i et sikkerhetspolitisk rom<sup>xii</sup> – et rom hvor det letes etter løsning langs et sikkerhetspolitisk spekter. I så henseende er den mest effektive løsningen en løsning som heldigvis fortsatt ser ut til å være politisk umulig i Europa, nemlig å bruke militære styrker i Middelhavet, ikke for å redde flyktninger i nød, men for å avskjære båtene de kommer med og taue dem tilbake til Libya. Dette kunne nok stagget deler av strømmen av flyktninger, men vi får håpe dette aldri vil skje, da det ville gitt et tydelig signal om et Europa på farlige veier, samtidig som det hadde gitt enda større fortjeneste til menneskesmuglere: Jo farligere og mer komplisert reisen blir, jo høyere profittmargin vil slike grupper ta.

En variant av dette som nå diskuteres er å ta ut «bakmennene» og deres båter før de fylles opp av flyktninger. Men dette er vanskelig. Det er ingen helhetlig kriminell organisasjon som står bak. Operasjonene er ad-hoc organisert av ulike overlappende nettverk som settes sammen for en operasjon og splittes opp igjen etterpå. Videre er menneskesmuglingen etterspørselsdrevet, og i Libya har dette blitt en vekstnæring i et land uten en stat. Det betyr at selv om man skulle klare å ta ut en «bakmann eller to, så vil bare nye komme til, og jo mer militarisert den europeiske tilnærmingen til denne delen av den globale flyktningekrisen blir, jo farligere blir også situasjonen for flyktningene, selv om de ikke er et mål i seg selv for militære operasjoner.

En annen løsning som har vært diskutert, er å bygge flyktningeleire på den andre siden av Middelhavet, slik at dette blir et problem Europa ikke trenger å se på nært hold. Helt uavhengig av hvordan vi forholder oss til de etiske problemstillingene knyttet til en slik tilnærming, er problemet at de da må etableres i Libya. De må derfor beskyttes av europeiske militære styrker mot angrep utenfra, samtidig som vi vil trenge store politistyrker for å holde flyktningene i dem. Slike leire vil derfor bli rene militære installasjoner som med all sannsynlighet vil bli utsatt for eksterne angrep, samtidig som interne opprør må forventes da de neppe vil fremstå som annet enn fangeleirer for dem som blir sittende der.

Vi kan forsøke å gjenoppbygge det vi bidro til å ødelegge. Det er den libyske staten. Det vil være vanskelig, kostbart og etter all sannsynlighet ta lang tid. Det fantes ingen libysk stat eller nasjon bak Gaddafi-regimet, og da dette falt så fort som det gjorde, stod området igjen etter våre bombetokter med en rekke militsgrupper som verken hadde noe annet til felles enn at de ønsket Gaddafi vekk eller hadde vært nødt til å samarbeide under oppstanden.<sup>xiii</sup> I årene etter har det gått fra vondt til verre, og det er i dag umulig å si noe sikkert om når og på

hvilken måte en ny stat kommer til å stige frem fra den institusjonelle ruinhaugen som dagens Libya er.

Alt dette medfører at det finnes ingen rask og effektiv løsning på den situasjonen som nå utspiller seg i Middelhavet. Europa og Norge må være forberedt på at dette vil fortsette i mange år fremover. Det innebærer at vi må tenke langsiktig både med henblikk på vår politikk overfor avsenderlandene så vel som på europeisk grense- og flyktningpolitikk.

Samtidig skaper avtalen mellom EU og Tyrkia nye spørsmål. Europa og EU ser ut til å tro at avtalen er unik, men det er den mest sannsynlig ikke. Andre land i randsonen til Europa, som for eksempel Marokko, er i ferd med å se at det å kunne fremstå som svingdøren mellom Europa og store mengder flyktninger – og et Europa nesten uten – er i ferd med å bli en betydelig forhandlingskapital ovenfor EU. Denne forhandlingskapitalen blir ikke mindre av at EU verken klarer å komme opp med en enhetlig politikk for en felles grensekontroll, eller hvordan de som har krav på opphold skal fordeles mellom medlemslandene.

Derfor er det ikke usannsynlig land som Marokko vil se mot Tyrkia og ønske seg tilsvarende betingelser; finansielle støtteordninger, bedre og lettere adgang for egne borgere til Europa, og ikke minst fritak fra kritikk for innenlandske forhold fra EU. Tyrkia ser ut til å ha fått alt dette, og Marokko ønsker seg egentlig det samme. Marokko har lenge vært løftet frem som et av EUs viktigste partnerland i sør. De innfører gradvis reformer, og de har også oppnådd en hel del når det gjelder tilgang til europeiske markeder og mobilitet for visse grupper av sin befolkning. Marokko er også det landet som mottar mest finansiell støtte gjennom naboskapspolitikken. Samtidig føler Marokko også i stadig større grad migrasjonspresset selv.<sup>xiv</sup>

EU kan også lett presses til å gi mer. Det eneste Marokko trenger å gjøre er å åpne grensene for en stund og vente på at Merkel eller en annen viktig EU-statsleder kommer til hovedstaden Rabat for å forhandle. Da er det ikke sikkert at Marokko fortsatt vil trenge å gi 'rabatt' overfor EU i andre saker, for da vil også flyktningene i Marokko regnes blant de 'synlige'. De som teller med i Europas eget politiske 'flyktningregnskap.' Men ikke alle kan gjøre seg noe håp om dette. De vil fortsatt være de 'usynlige', som de som lever rundt Tsjadsjø-bassenget.

### **De 'usynlige'**

Områdene nord i Nigeria langs grensen til Tsjad, Kamerun og Niger er blant verdens aller fattigste. Samtidig har befolkningen her en av verdens høyeste fødselsrater. Dette er ikke en god kombinasjon selv i fredstid, men når området preges både av en langsom miljøkatastrofe

og av Boko Haram-krigen, blir det ytterst prekært. Tsjadsjøen, som en gang var regionens viktigste kilde til vann og utgjorde et av Afrikas viktigste reservoarer av ferskvannsfisk, har i dag skrumpet inn til kun en femtedel av den størrelsen sjøen hadde på 1960-tallet.

Fiskemarkedet i Maiduguri i Borno-delstaten nord i Nigeria, som tidligere var et av Afrikas største, er i dag kun en brøkdel av hva det en gang var. Mindre vann betyr ikke bare mindre fisk, men også at mindre vann er tilgjengelig til landbruk, kveg og menneskene som bor her. Dette er alvorlig i seg selv, men det som har skapt den flyktningkrisen som nå finner sted, er at det skjer i kombinasjon med krigen mot Boko Haram.

For en stakket stund fikk faktisk dette området noe internasjonal oppmerksomhet, men det var et kortvarig fenomen, og verdensopinionen ble fort lei av å vente på siste nytt om Chibok-jentene som ble tatt til fange av Boko Haram i april 2014. Men etter at globale og sosiale medier vendte sine antenner andre steder, har det for sivilbefolkningens del gått fra vondt til verre. Bare nord i Nigeria er omkring 1,9 millioner mennesker på flukt. En halv million barn står i akutt fare for å bli rammet av hungersnød, og tusenvis av barn under fem år kommer til å dø av sult. De sist oppdaterte tallene viser at 184 barn dør av sult hver eneste dag. Samtidig har FNs humanitære initiativ for Tsjadsjøen-området kun mottatt 27 prosent av midlene FN mener er nødvendig. Grunnen til dette er at vi rett og slett ikke bryr oss, siden disse flyktningene verken har noen mulighet til å komme seg til Europa eller har noen sterke talspersoner internasjonalt.

Men helt uavhengig av hva verdensopinionen er opptatt av, fortsetter Boko Haram-konflikten å drive folk på flukt. Den nigerianske hæren har med støtte fra soldater fra Tsjad og Kamerun klart å drive Boko Haram bort fra byer, tettsteder og de fleste landsbyene de kontrollerte. Det høres jo bra ut, men problemet er at de klarer ikke å beskytte de områdene som blir befridd. Konsekvensen er at Boko Haram igjen har gått tilbake til å være en hypermobil bevegelse som beveger seg uforutsigbart i det tomrommet som oppstår etter den militære offensiven til den nigerianske hæren, og som slår til der det lar seg gjøre – mot landsbyer som hæren har forlatt. Disse plyndres og folk drepes for å advare andre mot å samarbeide med myndighetene. Markeder sprenges i luften ved hjelp av selvmordsbomber, og slike angrep utføres nå ofte av veldig unge jenter, helt ned til under ti år. Som en følge av dette har den nigerianske hæren stengt mange markeder, siden dette vil begrense antall mulige mål for Boko Haram. Problemet er bare at dette også fører til enda mindre omsetning av det lille som er av mat.<sup>xv</sup>

Inntil nå har den rikeste delen av verden svart på flyktningeutfordringen med å sende penger og bidra til å sikre livsgrunnlaget for flyktningene. Dette er ikke lenger nok, og FN får

på lang nær de ressursene som er lovet til arbeidet for flyktninger. På en konferanse i august 2015, på samme tid som den globale flyktningkrisen ble en realitet også i Europa, opplyste FNs koordinator for nødhjelp at verdensorganisasjonen kun hadde fått inn omtrent en tredjedel av de midlene de trengte for 2015. De rike landene ser derfor ut til å forutsette at flyktingetilværelsen fortsatt blir relativt kortvarig, slik at belastningen ikke blir for stor for fattige stater og vertsbefolkninger. Problemet er at de konfliktene som i dag 'produserer' flest flyktninger, ikke blir løst. De fortsetter over lengre tid, samtidig som nye oppstår. Land som Libanon, Jordan, Kenya og Uganda ender dermed opp som permanente oppsamlingsplasser for mennesker på flukt som ingen vil ha. Vi vil ikke ha dem, hjem kan de ikke dra, og i økende grad er også deres nærvær i vertslandene i nabolaget omstridt.

Årsaken til det er enkel. En slik situasjon skaper en egen økonomisk dynamikk som produserer vinnere og tapere også i den lokale vertsbefolkningen. Noen vil tjene på flyktingenes nærvær, andre vil tape på den. I Uganda er det dokumentert hvordan bønder med større bananplantasjer i en viss avstand fra en større flyktingleir tjener på tilstrømming av flyktninger.<sup>xvi</sup> Flyktingene representerer nemlig billig, sesongbasert arbeidskraft. De som taper på denne situasjonen, er småbønder som bor nær den samme leiren. De blir presset ut av lokale markeder fordi matvareproduksjonen i flyktingleiren blir subsidiert av internasjonale humanitære organisasjoner. De kan derfor selge varene sine til lavere priser enn de lokale bøndene. Når en slik skjevfordeling pågår over tid, kan den fattigste delen av vertsbefolkningen betale en høy pris for å huse flyktninger skapt av en konflikt de ikke har noe ansvar for.

Vi kan nok ikke forvente at verdens oppmerksomhet skal være fullt ut tilstede overalt hvor folk lider. Samtidig viser det som nå skjer i områdene rundt Tsjadsjøen at det i praksis er blitt etablert et nytt hierarki av både flyktninger og menneskelig lidelse: De som sees er de som er tettest på oss. De som kommer til oss, eller har reelle muligheter til det, ser vi. De andre, de som bor i områder de færreste har hørt om og kommer til å høre om, de er verdens usynlige.

### **'Synlige' og 'usynlige' flyktninger – konsekvenser av våre hierarkier?**

Om de er 'synlige' eller 'usynlige', 'verdige' eller 'ikke verdige' – flyktingestrømmene vi ser i dag komme ikke til å avta med det første. Konfliktene som produserer flyktninger, vedvarer. Autoritære regimer som det i Eritrea har vist stor overlevelseskapasitet. Videre spiller demografi og klima også inn. Midtøsten og Afrika har de mest ungdommelige befolkningene vi har sett i moderne historie, og dette er også områder med økende

klimavariabilitet. Tradisjonelle levekår blir mindre nyttige, og flere kommer til å 'kjempe' om stadig knappere ressurser. Hvis statene det gjelder og det internasjonale samfunn hadde klart å reagere, ville færre begitt seg ut på vandring, men når statene fremstår som irrelevante og det internasjonale samfunns respons både er tilfeldig og underfinansiert, fremstår muligheten for å ta seg til Europa som attraktiv. En del mennesker er derfor villige til å utsette seg for fare for å prøve å forbedre sine livsmuligheter.<sup>xvii</sup>

Det som nå utspiller seg ved Europas grenser, er derfor en manifestasjon av en global flyktningkrise som har kommet ut av kontroll. Samtidig fører det faktum at krisen defineres som en europeisk krise til at EU og Europa er mer opptatt av symptombehandling enn å håndtere krisens underliggende årsaker. Det har flere uheldige konsekvenser. Én er at de etablerte EU-reglene – som Dublin-protokollen – reelt sett har blitt satt til side uten at nye, felles kjøreregler har blitt etablert. Vi ser derfor at noen EU-land – Tyskland og Sverge – har hatt en mer liberal innvandringspolitisk tilnærming til flyktningkrisen, mens andre land, som Ungarn og flere østeuropeiske EU-land, er svært restriktive. Når EU-landene – i hvert fall på kort sikt – ikke ser ut til å finne fram til en felles europeisk politikk, bidrar det til å forsterke den kaotiske situasjonen. Mange vil etter alt å dømme prøve å komme seg inn til Europa – og helst til sitt foretrukne EU-land – før døren stenges helt.

Videre fører denne tilnærmingen til at illegale nettverk tjener store penger på å frakte flyktninger, ikke bare over havet, men også videre oppover i Europa. I starten var det flere ulike typer av nettverk og aktører involvert. Noen hadde en typisk etnisk karakter; de bisto med transport av folk fra samme folkegruppe. Andre var mer profittorienterte, men dette var stort sett mindre grupperinger som ikke var veldig profesjonelle og de var lite voldelige. Dette har endret seg etter hvert som antall flyktninger har økt og profittmulighetene har gått kraftig opp. Grupperinger og nettverk som tidligere stort sett smuglet sigaretter og narkotika inn i Europa har gått over til å frakte mennesker. Profitten er minst like stor, og sjansen for å bli tatt og strengt straffet er mye lavere.

Denne utviklingen er uheldig: Den styrker transnasjonale, kriminelle nettverk, noe ingen er tjent med. Videre fører den uvilkårlig til at det ikke er de svakeste flyktningene med størst beskyttelsesbehov som kommer til Europa, men rett og slett de med mest penger. Det er ikke geografisk nærhet alene som fører til at så mange flyktninger fra Syria nå ankommer Europa. Også ressurser spiller en rolle, og denne gruppen flyktninger har generelt mer å rutte med enn folk som har flyktet fra konflikten i Den sentralafrikanske republikk eller fra Nord-Nigeria. Dette skjer ikke tilfeldig, men er en konsekvens av den måten Europa både har valgt og handle på, og ikke minst valgt ikke å handle på.

Hva kan vi så gjøre? Vi må ta inn over oss at dagens flyktningeregime forutsetter at flertallet av verdens flyktninger skal få vern og ly i nærområdene. Bare noen få kan hentes ut for å bli beskyttet i den rike delen av verden. Helt siden 1940-tallet har vi tatt dette regimet for gitt. Sårbare stater og fattige samfunn har da også utvist en imponerende kapasitet og evne til å integrere. Men i de landene som huser brorparten av verdens over 60 millioner flyktninger, er konkurransen om lokale ressurser nå blitt hard og den politiske situasjonen er ofte ustabil. Når antall mennesker på flukt øker så voldsomt som nå, innebærer det at den evnen og viljen til å ta dem imot – som vi har tatt for gitt – er i ferd med å bli så overbelastet at den kan kollapse. Det er derfor ikke bare i Norge og Europa at spørsmål om mottak av flyktninger er kontroversielt, og vi må finne en mer effektiv og legitim måte å hjelpe flyktninger i fattige og sårbare stater på – måter som også støtter opp under de svakeste i de lokale ertsøkonomiene. Klarer vi ikke dette, vil det også i slike stater komme politiske krav om at nok er nok. Før eller siden vil de da si nei og stenge grensene. Antakelig er tidspunktet for dette nærmere enn vi tror. Kenya har allerede truet med å stenge Dadaab-leiren, en av verdens største flyktningleirer, og land som Uganda, Jordan og Libanon kan følge etter. Vi kan ende opp med en situasjon der millioner av mennesker er på flukt uten et sted å finne tilflukt.

Det som må til, er en global dugnad for å håndtere en flyktningkrise som er kommet ut av kontroll. Det finnes ingen enkle løsninger, men de som bærer brorparten av byrden i nærområdene, trenger å se at vi er villige til mer enn å sende penger via humanitære organisasjoner. Vi må investere kraftigere både politisk og økonomisk i vertsland og spesielt i lokale ertsamfunn, men vi kan ikke bare bidra økonomisk. Vi må også ta en del av byrden ved å gi flyktninger beskyttelse ved å ta noen av dem hit. Vi kan likevel aldri ta imot så store grupper av flyktninger som naboland i nærområdene. Selv om vårt bidrag vil være symbolsk, er det helt nødvendig om vi ønsker at dagens regime for å bistå flyktninger skal bestå.

Dette er ingen ideell løsning – den finnes ikke. Men all erfaring viser at det internasjonale samfunnet ikke har hatt spesielt stor suksess med intervensjoner eller andre former for ekstern, militær konfliktløsning. Da sitter vi igjen med en kombinasjon av disse to virkemidlene: investere i lokalsamfunn som huser flyktninger i nærområdene og selv ta en noe større byrde ved og hente noen flere ut. Rent økonomisk er det ikke kostnadseffektivt å hente flyktninger ut av nærområdene og sende dem til land som Norge. Dem vi hjelper, vil også i mange tilfeller være de mest ressurssterke og de det er lettest å integrere. Samtidig er disse svært viktige for gjenoppbyggingen av sine hjemland etter ødeleggende konflikt. Dette er helt klart et dilemma.

Men dersom vi kun velger å hjelpe i nærområdene som nå, risikerer vi at verden snart når et punkt hvor lokal kapasitet blir fullstendig overbelastet. Tidligere gjestfrie land kan da komme til å stenge grensene. Hva gjør vi da? Hvordan håndterer vi eventuelt millioner av flyktninger i drift mellom land uten at noen vil ta dem inn? En slik situasjon vil uunngåelig skape mer konflikt og mer radikaliserings av ulik karakter. Vi må derfor kombinere effektiv hjelp i nærområdene, som omfatter lokale vertsamfunn, med en politikk basert på en etisk byrdefordeling. Alternativet er at dagens system kollapser, og det vil alle tape på.

Selv om det ikke finnes en stor og fin løsning på den globale flyktningkrisen, betyr det derfor ikke at vi ikke står overfor handlingsalternativer. De finnes, de må diskuteres, og det må handles. Men dessverre er det slik at dette lett overskygges av det faktum at den globale flyktningkrisen ble en europeisk flyktningkrisen i 2014/15. Dette fører til at flyktningsspørsmålet alt for lett blir et sikkerhetsspørsmål definert som et Europa som står ovenfor en trussel om å bli oversvømt av flyktninger. Når dette blir det dominerende paradigmet, er det politiske svaret å bygge murer. Problemet er at dette gir hverken oss som er innenfor eller de som er utenfor bedre sikkerhet på lang sikt. De svarene på den utfordringen som dagens flyktningssituasjon representerer, kan kun identifiseres og iverksettes hvis vi definerer dette som et globalt problem som trenger globale løsninger.

mbo@nupi.no

## Referanser

BBC (2015) 'European migrant crisis', 01.11.15.

Bjørkhaug, Ingunn, Morten Bøås og Tewodros Kebede (2017) 'Nakivale Refugee Settlement – "winners" and "losers" in the paradoxical economy of a refugee settlement', *African Studies Review* (forthcoming).

Bollfrass, Alex, Andrew Sahaver og Yang-Yang Zhou (2015) 'Don't fear refugees – why they pose little threat to national security', *Foreign Affairs*, 10 desember.

Bøås, Morten (2016) 'De usynlige flyktningene', *Dagsavisen*, 30.12.16, p. 6.

Bøås, Morten (2015) *The Politics of Conflict Economies: Miners, Merchants and Warriors in the African Borderland*, London: Routledge.

Bøås, Morten (2013) 'Youth agency in the violent lifeworlds of Kono District, Sierra Leone, Voinjama, Northern Liberia and Northern Mali: tactics and imaginaries', *Conflict, Security & Development*, vol. 13, nr. 5, s. 611-630.

Bøås, Morten og Pernille Rieker (2016) 'Hva skjer hvis Marokko gjør som Tyrkia?', *Dagsavisen*, 17.06.16, s. 6.

Bøås, Morten og Mats Utas (red.) *Post-Gaddafi Repercussions in the Sahel and West Africa Special Section of Strategic Review for Southern Africa*, vol. 35, no. 2, pp. 3-116.

Bøås, Morten og Desmond McNeill (red.) (2004) *Global Institutions & Development: Framing the World?* London: Routledge.

Dele-Adeji, Inioluwa Adeoluwa Nehmah (2017) 'Nigeria: The Adaptability of the Boko Haram Rebellion', i Morten Bøås og Kevin C. Dunn (red.) *Africa's Insurgents: Navigating an Evolving Landscape*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, s. 238-272.

Der Spiegel (2014) 'Europe's African refugee crisis: is the boat really full?', 15.04.14.

Financial Times (2015) 'Europe's migration crisis', 10.10.15

Grayson, Kyle (2008) 'Human security as power/knowledge: the biopolitics of a definitional debate', *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21, nr. 3, s. 382-401.

Holmes, Seth M. og Heide Castaneda (2016) 'Representing the "European refugee crisis" in Germany and beyond: deservingness and difference, life and death', *American Ethnologist*, vol. 42, nr. 1, s. 12-24.

UNHCR (2017) *The Refugee Crisis at a Glance*, Geneve: UNHCR.

Vigh, Henrik, E. (2009) 'Motion squared: a second look at the concept of social navigation', *Anthropology Today*, vol. 9, nr. 4, s. 419-438.

## Noter

---

<sup>i</sup> Takk til redaksjonen og spesielt Erlend Rogne for gode kommentarer og forslag. De har gjort dette til en bedre artikkel.

<sup>ii</sup> Bøås og McNeill, 2004.

<sup>iii</sup> Grayson, 2008.

<sup>iv</sup> UNHCR, 2017.

<sup>v</sup> Se for eksempel VG 11.09.15; BBC 01.11.15; Financial Times 10.10.15 eller Der Spiegel 15.04.14.

<sup>vi</sup> Bøås, 2016.

<sup>vii</sup> Vigh, 2009.

<sup>viii</sup> Bøås 2015.

<sup>ix</sup> Se også Holmes og Castaneda, 2016.

<sup>x</sup> Bøås og Rieker, 2016.

<sup>xi</sup> Bøås og Rieker, 2016.

<sup>xii</sup> Bollfrass, Shaver og Zhou, 2015.

<sup>xiii</sup> Bøås og Utas, 2013.

<sup>xiv</sup> Bøås og Rieker, 2016.

<sup>xv</sup> Dele-Adeji, 2017.

<sup>xvi</sup> Bjørkhaug, Bøås og Kebede, 2017.

<sup>xvii</sup> Bøås, 2013.