



Norad

# Hva er sårbarhet?

Utviklings samarbeid  
med land i konflikt og  
sårbare situasjoner





# Innhold

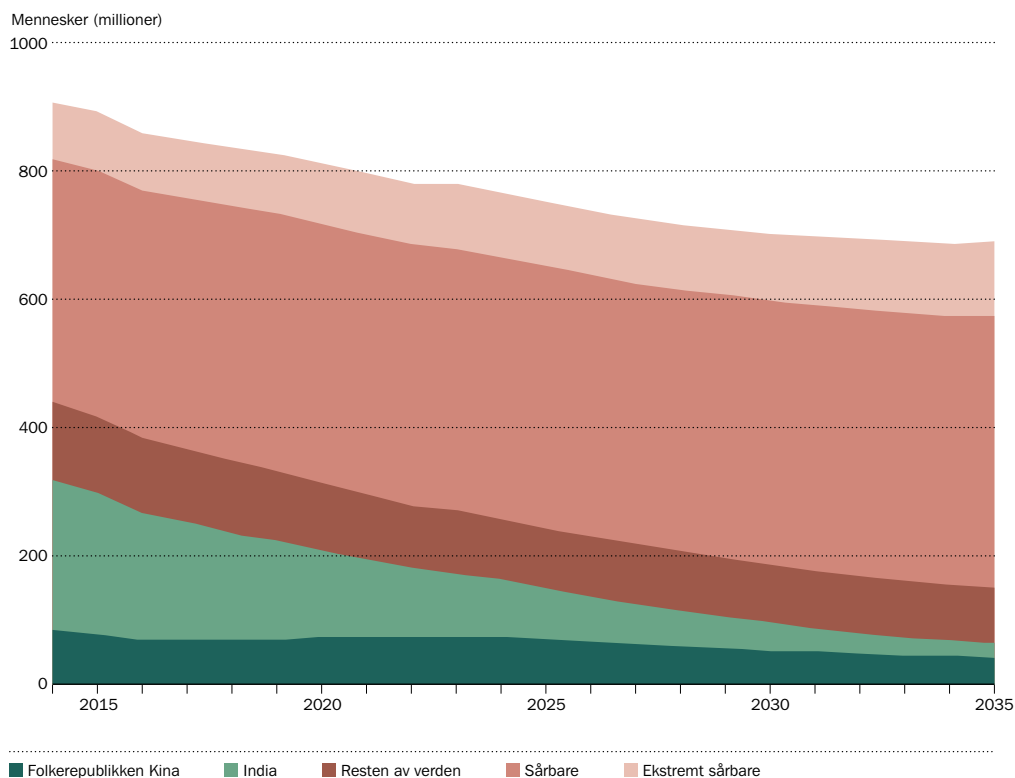
Innledning .....	2
1. Hva er sårbarhet? .....	4
2. Kan sårbarhet måles? .....	8
3. Veier til redusert sårbarhet .....	9
4. Regionale og nasjonale aktører .....	14
5. Utviklingssamarbeid med stater i sårbare situasjoner .....	17
VEDLEGG 1: OECDs sårbarhetsdimensjoner .....	22
VEDLEGG 2: New Deal's fem fredsbyggings- og statsbyggingsmål .....	24
VEDLEGG 3: OECD/DAC's ti prinsipper for internasjonalt engasjement i sårbare situasjoner .....	25
FOTNOTER .....	27

# Innledning

Alle land er i en viss forstand sårbare. Samtidig finnes det en gruppe stater som er i en særlig sårbar situasjon. De fleste av disse er preget av vedvarende voldelige konflikter. En stadig større andel av verdens ekstremt fattige bor i denne gruppen av land. I følge OECD vil 80% av de ekstremt fattige i 2035 bo i områder definert som sårbare<sup>1</sup>. Befolkningen i disse statene er også de som har havnet lengst etter når det gjelder oppfyllelsen av FN's Tusenårs mål.

Konflikt og sårbarhet fører til at millioner av mennesker drives på flukt. Land i en slik situasjon kan bidra til destabilisering av naboland og være opphav til voldelig ekstremisme og terrornettverk. Både for den berørte befolkningen og det internasjonale samfunnet er det følgelig viktig at denne typen stater blir mindre sårbare. Agenda 2030 og FN's Bærekraftsmål er en felles global plattform for å redusere sårbarhet og bygge motstandskraft. Bærekraftsmål 16 om fredelige, rettferdige og inkluderende samfunn er særlig relevant for mange av de mest sårbare landene.

**FIGUR 1 // ANTALL PERSONER SOM LEVER I EKSTREM FATTIGDOM, DEFINERT SOM USD 1,90 PER DAG, FORDELT PÅ SÅRBARHETSGRUPPER**

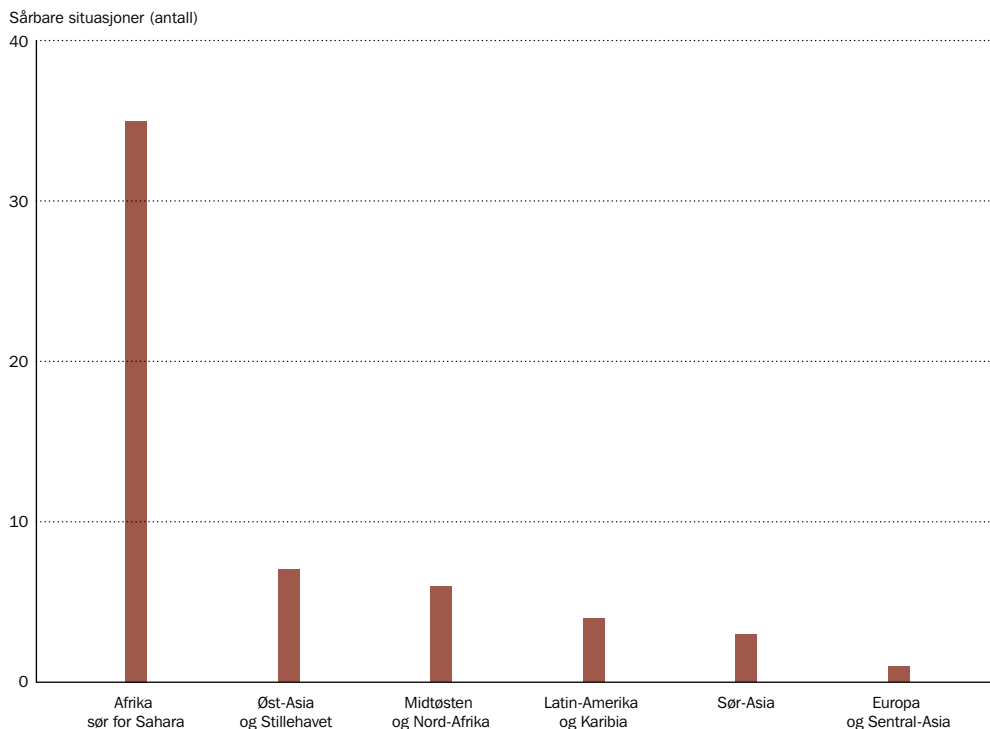


KILDE: VERDENSBANKEN, UNDESA, INTERNATIONAL FUTURES OG FORFATTERNES BEREGNINGER

Hensikten med dette heftet er å belyse begrepet sårbarhet og bidra til en forståelse av hva det innebærer at en stat er i en sårbar situasjon. For å tydeliggjøre dette legges det vekt på land som er i en *særlig sårbar situasjon*. Det vil si de som klassifiseres som de mest sårbare i henhold til ulike indekser<sup>2</sup>. Dette omfatter land som blant annet Somalia, Afghanistan, Sør-Sudan, Haiti og Den sentralafrikanske republikk. Konflikt og manglende sikkerhet er et sentralt trekk ved disse statene<sup>3</sup>.

Utfordringer ved å måle sårbarhet, dilemmaer knyttet til utviklingsarbeid i denne typen land, veier ut av sårbarhet og viktige erfaringer fra samarbeid med land i konflikt og sårbare situasjoner vil også bli belyst. Målgruppen for dette notatet er personer som er interessert i tematikken eller arbeider med denne typen land og områder.

**FIGUR 2 // LAND I EN SÅRBAR SITUASJON FORDELT PÅ REGION**



KILDE: UNDESA OG FORFATTERNES BEREGNINGER

# 1. Hva er sårbarhet?

Det internasjonale fokuset på sårbarhet har linjer tilbake til diskusjonen rundt «failed states» på 1990-tallet<sup>4</sup>. Særlig etter år 2000 fikk begrepet «sårbare stater» bredere oppmerksomhet. En klassifisering av land som sårbare har blitt kritisert for å være stigmatiserende og problematisk fordi land kan være sårbare på noen områder, men godt fungerende på andre, eller enkelte geografiske deler av landet kan være i en mer sårbar situasjon enn andre. Sårbarhet er heller ikke en tilstand et land enten befinner seg i eller ikke, det er mer relevant å snakke om grader av sårbarhet. På denne bakgrunn brukes nå heller betegnelsen land i sårbare situasjoner.

Det er ingen almen akseptert definisjon av sårbarhet. Mange forskere og utviklingsinstitusjoner legger imidlertid vekt på at et land i en sårbar situasjon har fundamentale svakheter. Staten klarer i begrenset grad å ivareta sine mest grunnleggende funksjoner; den har både begrenset kapasitet, autoritet og legitimitet. Dette betyr for eksempel at den i liten grad evner å utføre offentlige oppgaver og levere tjenester. Eller at statsmakten ikke kan trygge landets grenser og gi borgerne sikkerhet. I tillegg er gjerne tilliten til styresmakten i store deler av befolkningen svak eller fraværende. Kritikerne mener denne typen definisjoner legger for mye vekt på staten og forholdet stat – samfunn<sup>5</sup>. De hevder at staten, og hvordan den fungerer, også vil være sterkt influert av samfunnsstrukturer, kultur og forholdet mellom grupper i samfunnet.

OECD/DAC utarbeidet i 2015/16 en ny definisjon av sårbarhet. Denne definisjon er utarbeidet gjennom en bred prosess og kobler seg til bærekraftsmålene. Den legger vekt på en stat eller et samfunns evne til å håndtere risiko innen fem dimensjoner<sup>6</sup>: *Politisk, sosialt, økonomisk, miljø/klima og sikkerhet* (se kapittel 2 for detaljer). Jo mindre evne til å håndtere utfordringer og kriser innen disse dimensjonene, desto høyere grad av sårbarhet. Motstandskraft (resilience) er dermed en motsats til sårbarhet. Fra et utviklingsperspektiv er det følgelig et mål at land i sårbare situasjoner skal opparbeide seg mest mulig motstandskraft på de områdene hvor de er sårbare slik at de beveger seg mot å bli mer robuste, fredelige og stabile. Land som er i en særlig sårbar situasjon kommer dårlig ut på de fleste eller alle de fem dimensjonene.

## ÅRSAKER TIL OG SYMPTOMER PÅ SÅRBARHET

Spørsmålet om årsaker til sårbarhet er sammensatt; det er ikke en faktor som kan forklare sårbarhet. Det som er årsaker i en situasjon kan være symptomer i en annen. De fleste land i en svært sårbar situasjon er for eksempel fattige, men fattigdom er ikke i seg selv en tilstrekkelig forutsetning for sårbarhet<sup>7</sup>. Litteraturen om sårbarhet trekker frem en rekke forhold som kan forårsake eller være symptomer på samfunn i sårbare situasjoner<sup>8</sup>:

- **Strukturelle og økonomiske faktorer**, blant annet fattigdom, lite formalisert økonomi (selvforsyningsjordbruk dominerer) og avhengighet av en/få inntektskilder, migrasjon.
- **Politiske og institusjonelle forhold** som stat med lav legitimitet, svak autoritet og begrenset kapasitet. Lukkede og lite forutsigbare beslutningsprosesser. Svake formelle institusjoner og dermed mangelfulle kontrollmekanismer og korrupsjon.





Bensinutsalg i Goma, Den demokratiske republikken Kongo; i mangel av grunnleggende infrastruktur finner folk andre løsninger. FOTO: HANS INGE CORNELIUSSEN

- **Samfunnsmessige forhold:** Horisontale ulikheter, liten grad av felles nasjonal identitet, svakt sivilsamfunn og sosial ekskludering. Lav tillit mellom grupper. Marginalisering av deler av befolkningen, historisk arv og voldelig konflikt.
- **Regionale og internasjonale faktorer:** Regionale relasjoner («dårlige» naboer<sup>9</sup>). Utenlandske politiske og økonomiske interesser, klimaendringer, globale økonomiske sjokk.

Det er betydelig variasjon når det gjelder hva som er årsaker til at stater er i en sårbar situasjon. Bare en analyse av det enkelte land kan fastslå hvilke faktorer som er viktigst. I følge Kapland og Engberg-Pedersen et al.<sup>10</sup> er det imidlertid *to grunnleggende årsaker* som ofte går igjen; *lav grad av samhörighet i samfunnet og svake institusjoner*. Dette er også i tråd med erfaringer fra mange de mest sårbare landene.

## FAKTORER AV SÆRLIG BETYDNING FOR SÅRBARHET

### Lav sosial samhörighet

Hvordan individer og grupper i samfunnet forholder seg til hverandre har innflytelse på graden av sårbarhet. Tillit og samarbeid mellom ulike etniske, religiøse eller sosiale grupper legger et grunnlag for at representanter fra ulike deler av befolkningen kan ha en konstruktiv relasjon når de har viktige politiske eller administrative verv. Særlig viktig er dette i samfunn hvor offentlige samfunnsinstitusjoner er svake.



Lav sosial samhörighet får i mange sammenhenger voldelige utslag. FOTO: KEN OPPRANN

Positiv samhandling og konstruktive relasjoner mellom grupper kan veie opp for svake statlige institusjoner. Liten grad av solidaritet og et konfliktfylt forhold mellom samfunnsgrupper, som samtidig kjemper om kontroll over statens ressurser, bidrar sterkt til sårbarhet. I slike situasjoner er både fredsbygging og det å skape en felles nasjonal identitet viktige skritt på vei mot redusert sårbarhet. Rett nok kan befolkningen i land i sårbare situasjoner også ha en nasjonal identitet, men andre identiteter, knyttet til etnisitet, religion eller geografisk område er ofte sterkere.

### **Svake formelle institusjoner**

Land i sårbare situasjoner er gjerne preget av liten evne til å gjennomføre politikk, svak offentlig finans- og ressursforvaltning og lav kapasitet til levere offentlige tjenester. Dette skyldes både manglende og/eller svake institusjoner, inkludert mangelfullt lovverk og reguleringer, en lav andel ansatte med tilstrekkelig kompetanse og sterkt hierarkisk beslutningsstruktur. Nasjonale institusjoner klarer ikke å opptre uavhengig og kan lett bli brukt av sentrale maktpersoner til fordel for visse grupper i samfunnet. Både korrupsjon og økonomisk kriminalitet er i mange tilfeller systemisk og påvirker samfunnet. Dette har store utviklingsmessige konsekvenser.

Forsøk på endringer kan lett skape ytterligere konflikter. På kort sikt vil det ofte være viktigere å etablere statsinstitusjoner med tilstrekkelig legitimitet i befolkningen og som fungerer *godt nok*<sup>11</sup>, fremfor å forsøke å kopiere avanserte strukturer i høyinntektsland<sup>12</sup>. Hvis ikke kan man lett ende opp med internasjonalt beste praksis lovverk og institusjoner (på papiret), men der beslutninger i realiteten tas i andre fora og lover og forskrifter ikke gjennomføres<sup>13</sup>.



Sudan ligger høyt på de fleste sårbarhetsindekser, og av gode grunner. Landet har hatt pågående konflikter og borgerkrig siden uavhengigheten i 1956. Dette har ført til millioner drepte og en betydelig del av befolkningen fordrevet fra sine hjem. Sudan er også preget av utstrakt underutvikling i alle regioner utenom sentrale deler av landet rundt hovedstaden Khartoum. Landet er svært mangfoldig og sammensatt. Det har 75 språk og dialekter, og en lang rekke etniske grupper. Statlige institusjoner er i mange tilfeller svake eller dysfunksjonelle, og det er få og dårlige sosiale tjenester for befolkningen utenfor sentrale strøk. Økonomien er i en dårlig forfatning og delvis avhengig av noen få naturressurser. Til tross for dette har den sudanesiske statsdannelsen ikke falt sammen. Tvert imot blir landet i dag sett på som «stabil» i lys av situasjonen i mange av nabolandene. Dagens regime har styrt siden 1989, men har sitt utspring i den samme eliten som har styrt Sudan siden uavhengigheten. Gjennom økonomisk utbytting, et stort sikkerhetsapparat, en velutviklet splitt og hersk-politikk, klientelisme og lang erfaring i å håndtere stadig nye politiske og sikkerhetsmessige kriser har den politiske eliten holdt seg ved makten. Det er få tegn til at Sudan i den nærmeste fremtid skal rakne som stat, til tross for sin svake plassering på ulike sårbarhetsindekser.

### **HVOR SÅRBARE ER EGENTLIG «SÅRBARE STATER»?**

Selv de landene som befinner seg i en særlig sårbar situasjon kan i en viss forstand være robuste og fungere, men på andre måter enn velstående demokratiske samfunn. På lokal-samfunnsnivå kan veletablerte uformelle institusjoner og sammenslutninger gjøre befolkningen mindre avhengig av en fungerende stat. I de mest sårbare landene har store deler av befolkningen liten befattning med nasjonale myndigheter; de oppleves som fjerne, både fysisk og i folks bevissthet. Staten er bare én blant flere aktører som kan sørge for viktige oppgaver som sikkerhet, sosiale tjenester og mekanismer for konfliktløsning<sup>14</sup>.

Dette betyr ikke at befolkningen ikke hadde foretrukket en velfungerende statsmakt, hvis det hadde vært et alternativ. Samtidig er dette kollektive samfunn hvor befolkningen føler en sterk tilhørighet og forpliktelse overfor familie, gruppe og lokalsamfunn, mens ideen om en sosial kontrakt mellom borgere og stat for mange er en fremmed tanke. I tillegg kan lang erfaring med å takle kriser av ulik art, høy grad av selvforsyningslandbruk og mindre involvering i penge-økonomien bidra til motstandskraft. Tradisjonelle strukturer kan imidlertid svekkes eller blir dysfunksjonelle som følge av en langvarig væpnet konflikt, utstrakt spredning av håndvåpen, og det at en befolkning gjentatte ganger må flykte eller motta flykninger.

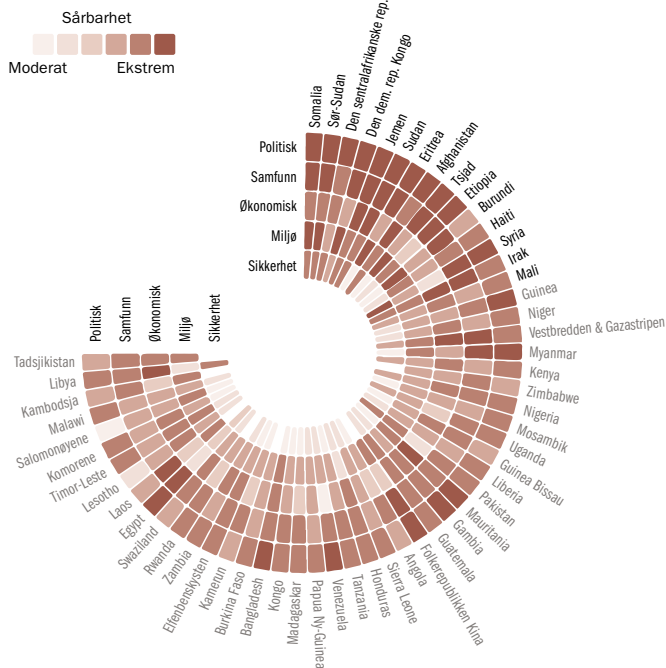
På et nasjonalt nivå kan myndigheter ved hjelp av et tilstrekkelig undertrykkelsesapparat, klientelisme, korrupsjon og politisk dyktighet overleve lenge, selv om de ikke har full territoriell kontroll og statsapparatet er svakt. Dette understreker det problematiske ved at en stats sårbarhet vurderes ut fra en vestlig idealmodell som har vokst frem i en veldig annerledes historisk sammenheng<sup>15</sup>.

## 2. Kan sårbarhet måles?

Sårbarhet er et vidt begrep som det er vanskelig å måle helt presist. Samtidig er det mulig å anslå om et land i større eller mindre grad er i en sårbar situasjon. Det har blitt laget ulike rangeringer av land i sårbare situasjoner og blant de mest kjente er Verdensbankens og The Fund for Peace<sup>17</sup> sine lister (tidligere også OECD sin). Det er flere problematiske sider ved å rangere sårbarhet. Hvilken plass et land får på listen avhenger både av definisjonen av sårbarhet og hvilke indikatorer som brukes. Er for eksempel et land som er avhengig av en naturressurs mer eller mindre sårbart enn en stat som ikke klarer å håndtere store klimautfordringer eller har et dårlig fungerende rettsvesen; hvilke av disse kildene til sårbarhet skal telle mest? Er det i det hele tatt mulig å rangere land med svært ulik historie, samfunnsforhold, kultur og økonomisk struktur på denne måten?

I beste fall gir sårbarhetslister en grov oversikt over grupper av mer og mindre sårbare land. Et alternativ er å legge til grunn staters egen definisjon av seg selv som sårbare. G7+ gruppen består av rundt 20 land som har definert seg selv slik. Gitt at land selv best kjenner sin egen situasjon kan dette være en fornuftig tilnærming. Det kan imidlertid være politiske eller økonomiske motiv for å definere seg selv som sårbar, for eksempel ut fra et håp om økt bistand. Det kan også være grunner til at land ikke ønsker å være i en slik kategori, selv om de åpenbart er i en sårbar situasjon.

FIGUR 3 // OECD'S DIAGRAM OVER SÅRBARE SITUASJONER 2016



OECD's multidimensjonelle modell for å vurdere om land er i en sårbar situasjon gir en langt mer nyansert tilnærming til å måle sårbarhet enn en enkel rangering. Men også denne må brukes med forsiktighet. Det vil alltid være begrenset hvor treffsikre slike modeller kan bli. Når det gjelder gruppen av land som er i en særlig sårbar situasjon, er det imidlertid stor grad av sammenfall mellom andre lister og OECD's modell.

KILDE: STATES OF FRAGILITY 2016: UNDERSTANDING VIOLENCE. OECD 2016.

### 3. Veier til redusert sårbarhet

Det finnes mange veier ut av sårbarhet. Hva som er den beste strategien vil avhenge av historiske forhold og særtrekkene ved det enkelte land. Stats- og nasjonsbygging står imidlertid sentralt. Etter at diskusjonen rundt sårbarhet kom på agendaen har mye av fokuset fra det internasjonale samfunnet vært på statsbygging; særlig etablering og styrking av statlige institusjoner på nasjonalt nivå. Samtidig er det en fare for at en slik tilnærming kan føre til en ensidig styrking av en allerede sentralisert statsmakt med liten legitimitet, på bekostning av hvordan offentlige institusjoner fungerer på sub-nasjonalt nivå<sup>18</sup>.

Fokuset på nasjonsbygging har i mange sammenhenger vært betydelig mindre enn på statsbygging. Dette er i en viss forstand naturlig, siden statsbygging er et område hvor det internasjonale samfunnet kan bidra konkret, mens nasjonsbygging er noe som hovedsakelig må vokse frem innenfra. Horisontale ulikheter, mangel på tillit og konflikt mellom grupper i samfunnet må adresseres for å skape en felles nasjonal identitet. Et mål er også at staten oppfattes som legitim av størstedelen av befolkningen. Det er med andre ord et samspill mellom statsdannelser og nasjonsbygging<sup>19</sup>. Uten at sentrale maktpersoner har politisk vilje til endring er det vanskelig å få store fremskritt når det gjelder stats- og nasjonsbygging.

#### **STATSBYGGING**

Etablering av en form for maktdeling er et viktig, men vanskelig skritt på vei mot mindre sårbarhet. Statsapparatet har ofte lav legitimitet i brede lag av befolkningen og er gjerne dominert av enkelte grupperinger i samfunnet. Inkluderende politiske overenskomster (fredsavtaler, avtaler om maktdeling o.l.) står derfor sentralt for å styrke statens legitimitet. Samtidig er uformelle maktrelasjoner ofte viktige i land med svake institusjoner. En formell politisk overenskomst som ikke tar hensyn til dette vil stå i fare for å ha liten betydning.

Utvikling av velfungerende offentlige institusjoner er et annet sentralt element når det gjelder å redusere sårbarhet. Offentlig administrasjon må ha tilstrekkelig kapasitet til å sørge for at grunnleggende statsfunksjoner faktisk fungerer, og at de er i stand til å iverksette politiske vedtak. I følge Verdensbanken tar det i beste fall 15-30 år å utvikle relativt velfungerende offentlige institusjoner<sup>20</sup>, i mange tilfeller betydelig lengre tid. For land i konflikt og sårbare situasjoner vil det å få etablert et godt nok styresett («good enough governance<sup>21</sup>») være et stort fremskritt. At offentlige institusjoner oppleves inkluderende og står for en rettferdig politikk kan i en overgangsfase være viktigere enn effektivitet<sup>22</sup>. Å styrke alle offentlige institusjoner på alle styringsnivå er i realiteten ikke mulig å gjøre samtidig. Prioritering og sekvensering er helt nødvendig. En tilnærming i tråd med dette er å først sikre at staten har noen få godt nok fungerende kjernefunksjoner<sup>23</sup>:

- Institusjoner som ivaretar befolkningens sikkerhet
- Offentlig finansforvaltning
- Grunnleggende strukturer for et rettsvesen<sup>24</sup>
- Etablere eller oppgradere viktig infrastruktur som veier og telekommunikasjon

Verdensbanken understreker i sin anerkjente World Development Report (WDR) fra 2011 om konflikt, sikkerhet og utvikling, at dersom et land skal komme ut av en negativ spiral preget av konflikt og sårbarhet, er det viktig å (gjen)opprette tilliten til det nasjonale lederskapet og reformere sentrale statsinstitusjoner. En viktig strategi for å skape tillit i befolkningen kan være å etablere koalisjoner som er «inkluderende nok» både nasjonalt og lokalt. Det vil si at de politiske aktørene og samfunnsrepresentantene som er nødvendige for å etablere et styre med tillit i store deler av befolkningen, deltar i dette arbeidet. Det nye nasjonale lederskapet må så ta konkrete skritt som viser et klart brudd med fortiden. Samtidig må kapasiteten til de institusjonene som er ansvarlig for grunnleggende rettsikkerhet og rettferdig fordeling av offentlige ressurser samt tjenester og rammevilkårene for privat virksomhet (som kan skape arbeidsplasser) utvikles.<sup>25</sup> WDR 2011 har vært viktig bidragsyter i diskusjonen rundt sårbarhet, men kan også kritiseres for å legge for stor vekt på staten, og for liten vekt på de underliggende spenningene og konflikter i samfunnet, og relasjonene mellom ulike grupper.

Det viktig at ikke kun nasjonale institusjoner styrkes, men at det samme også skjer på provins/delstat og lavere nivå. Å finne den rette balansen kan være utfordrende, gitt både begrenset kapasitet og ressurser. Særlig i en overgangsfase er det ofte nødvendig at ikke-statlige aktører står for mye av tjenesteleveringen.

I mange land i sårbare situasjoner har statsbygging hatt høy prioritet fra det internasjonale samfunnets side. I praksis har dette betydd å utvikle offentlige institusjoner etter vestlige idealer. Det har vært tatt lite hensyn til at disse samfunnene er ekstremt forskjellige fra rike land i for eksempel Europa. I mange tilfeller har det vært urealistiske forventninger til hva man har kunnet oppnå på kort tid med kapasitetsutvikling. En har ikke tatt særlig hensyn til samfunnsmessige og kulturelle forhold, eller hvordan politiske interesser spiller inn. Betydningen av å forstå konteksten og de politiske forholdene har gjentatte ganger blitt understreket både i evalueringer og i internasjonale rammeverk og prinsipper<sup>26</sup>, men er i langt mindre grad reflektert i den konkrete innsatsen på landnivå.

## **NASJONSBYGGING**

Samfunn som er i en særlig sårbar situasjon har ofte kommet kort når det gjelder å bli konsolidert som en statsdannelse med en felles nasjonal identitet. Erfaringer fra både Europa og andre kontinenter viser at nasjonsbygging er en langvarig prosess som til tider kan være konfliktfylt og svært voldelig.



«Back to School» - programmet i Burundi. Utdanning kan være et viktig redskap for nasjonsbygging. FOTO: KEN OPPRANN

Å skape inkluderende samfunn med felles identitet er viktig for å redusere sårbarhet<sup>27</sup>. Et første skritt på denne veien er å etablere en konstruktiv sameksistens mellom ulike grupper i samfunnet. Fredsbygging og forsoning er et nødvendig fundament for å kunne bygge tillit mellom ulike grupper.

Forsoning uten en form for oppgjør med vold og overgrep står i fare for ikke å gi en bærekraftig fred. Men et rettsoppgjør må også gjennomføres på en måte som oppfattes som legitimt i størst mulig del av samfunnet. Et påtvunget system for oppgjør, som store deler av befolkningen føler seg fremmedgjort overfor, innebærer en betydelig fare for ny konflikt. I mange tilfeller vil den beste løsningen være å kombinere tradisjonelle mekanismer for straff, soning og forsoning med nasjonale eller internasjonale domstoler (eller en hybridvariant), hvor de som står tiltalt for særlig alvorlige forbrytelser, eller har et overordnet ansvar for slike, får sin sak prøvet. Slike mekanismer for overgangsrettfærdighet har som mål å hindre gjentakelse og skape grunnlag for forsoning, og er viktige for å bygge tillit etter en krise og berede grunnen for en fredelig og mer demokratisk utvikling. Et eksempel på en slik tilnærming er Sannhetskommisjonen i Sør-Afrika etter apartheid-regimets fall. Et annet er Gacaca-prosessen<sup>28</sup> som ble gjennomført etter folkemordet i Rwanda, og var kombinert med en egen internasjonal straffedomstol i Arusha, Tanzania.

I samfunn som er sterkt oppsplittet i mange ulike grupper står det å bygge tillit mellom disse sentralt i nasjonsbyggingsprosessen. Dette kan i praksis bety å legge til rette for positiv samhandling mellom grupper gjennom for eksempel felles markeder, helsestasjoner og skoler.

Samtidig bør sentrale grupper i samfunnet søkes inkludert i statsinstitusjonene så langt det er mulig. Etablering av felles nasjonale symboler er også et element som kan fungere som et lim i samfunnet; dette kan dreie seg om sport, musikk eller andre felleskulturelle uttrykk. I tillegg er det viktig å skape en felles nasjonal fortelling. Hva som formidles gjennom skolen, og særlig i historieundervisningen står i denne sammenheng sentralt. Generelt spiller utdanning en viktig rolle når det gjelder å forme nye generasjoner. Særlig videregående internatskoler og høyere utdanningsinstitusjoner kan brukes bevisst som en arena for å inkludere og bringe sammen studenter fra ulike grupper i samfunnet. De relativt få som får mulighet til slik utdanning er ofte de som senere vil gå inn i viktige samfunnsposisjoner.

### **POLITISK LEDERSKAP**

Den øverste politiske ledelsen eller lederen er av stor betydning når det gjelder å opprettholde eller redusere sårbarhet. Presidenten og hans/hennes nærmeste politiske allierte har en nøkkelrolle når det gjelder å bringe et land inn på en positiv utviklingsvei, eller bidra til en negativ spiral av konflikt og sårbarhet. To ulike eksempler illustrerer dette.

I 1994, etter folkemordet, var Rwanda et ekstremt splittet og polarisert samfunn med en traumatisert befolkning. I tillegg til fysiske ødeleggelser var store deler av de best utdannende drept eller hadde flyktet. Landet befant seg i en svært ustabil og sårbar situasjon. Eritrea hadde i 1994 nylig vunnet sin uavhengighetskamp mot Etiopia. Landet på Afrikas horn var fattig, men befolkningen hadde en sterk nasjonal identitet og et unikt samhold. I tillegg nøt landet stor internasjonal sympati.

Ut fra en sårbarhetsanalyse av situasjonen i disse to landene i 1994 skulle man forvente at Eritrea ville ha gode muligheter for stabilitet og en positiv utvikling på sikt, mens fremtiden for Rwanda syntes langt mer usikker. Faren for nye alvorlige konflikter var et sannsynlig scenario, gitt historien. I ettertid kan det slås fast at en utviklingsorientert, om enn autoritær leder i Rwanda har gjort landet betydelig mer stabilt og mindre sårbart<sup>29</sup>, mens presidenten i Eritrea har etablert et autoritært regime med utstrakt fattigdom, undertrykkelse, internasjonal isolasjon og mangel på håp for unge mennesker.



**DANGER**  
  
**MINES**

**FOR YOUR SAFETY  
STAY ON THE  
ROAD!!!**

*Loel's W.*


  
  
خطر الغام  
للسلامتك  
بقى في منتصف  
الطريق!





## 4. Regionale og nasjonale aktører

Regionale og internasjonale aktører kan ha stor innvirkning på situasjonen i et land, og bidra til økende eller redusert sårbarhet. Også organisasjoner og grupper i det sivile samfunnet og privat sektor aktører kan spille en konstruktiv eller destruktiv rolle med hensyn til sårbarhet.

### REGIONALE AKTØRER

Regionale aktører kan ha stor innvirkning på land i en sårbar situasjon. «Den afrikanske verdenskrigen» i Den demokratiske republikken Kongo 1998-2003<sup>30</sup> er et eksempel på hvordan en rekke naboland forsøkte å sikre sine egne politiske, sikkerhetsmessige og økonomiske interesser i en stat som på ingen måte var i stand til å stå imot<sup>31</sup>.

Ikke bare andre staters målrettede innblanding, men også hendelser i naboland kan ha stor innvirkning på situasjonen. Konflikt kan føre til tilstrømming av flyktninger, noe som kan påvirke levekårene for lokalbefolkningen negativt og skape nye lokale konflikter. Opprørsgrupper kan søke tilflukt i landet og destabilisere enkelte regioner. Eller et land kan bli brukt som handelsrute for illegal handel med våpen, narkotika eller mennesker, uten at statsmakten har kapasitet til å stoppe dette.

Konflikter kan også spres over landegrensener gjennom terrornettverk og ikke-statlige militære aktører. Særlig i Midt-Østen og Nord-Afrika er det mange eksempler på dette. Stater i en særlig sårbar situasjon står også dårligere rustet til å stå imot stormaktsinteresser og kan lettere utnyttes av hensynsløse private selskaper. Fall i råvarepriser kan ha stor negativ innvirkning hvis landet er avhengig av en eller to råvarer. På den annen side er mange av de mest sårbare landene så lite involvert i den globale økonomien at internasjonale økonomiske kriser i mindre grad påvirker dem.

### NÆRINGSLIVET; EN AKTØR FOR FRED ELLER KONFLIKT?

I land i konflikt og sårbare situasjoner har gjerne næringslivet ekstra utfordrende arbeidsforhold. 20 av de 25 vanskeligste landene å drive forretningsvirksomhet i er i denne kategorien<sup>32</sup>. Utfordringene inkluderer (frykt for) ødeleggelse og plyndring av næringsvirksomhet, arbeidere som flykter eller rekrutteres til de stridende partene, mangel på statlig beskyttelse, illegal skattlegging og utpressing. Samtidig kan slike situasjoner også gi mulighet for høy profitt for selskaper som har spesialisert seg på å operere i konflikt og humanitære kriser. For aktører som, til tross for konflikt, har mulighet til å fortsette lavteknologisk utvinning av naturressurser av stor verdi er spørsmålet om fred mindre viktig. Private selskaper kan også tjene godt på fortsatt konflikt og en svak statsmakt<sup>33</sup> gjennom for eksempel våpenhandel, illegal utvinning av naturressurser, narkotika eller leveranser av varer og tjenester til humanitære aktører (under dekke av å være en seriøs virksomhet). Dette er kommersielle aktører som tåler svært høy risiko. En betydelig andel av dem operer i en gråsoner, eller har forgreininger til illegal økonomi og/eller politiske og militære aktører. I hvilken grad næringslivsaktører bidrar til eller motvirker konflikt kan være vanskelig å fastslå og kun en studie av situasjonen i et land eller innen en sektor kan gi et svar på dette.



I sårbare situasjoner er det viktig å legge til grunn en bred definisjon av det sivile samfunnet. FOTO: JAN SPEED

### **HVEM KAN HOLDE STATEN ANSVARLIG?**

I velfungerende demokratiske stater bidrar maktfordelingsprinsippet<sup>34</sup> og forskjellige offentlige kontrollorgan til å holde den utøvende makten i tømmene. I tillegg holdes myndighetene ansvarlig gjennom valg og påvirkning fra organisasjoner og grupper i det sivile samfunnet, inkludert frie medier.

I land i konflikt og sårbare situasjoner er ikke bare statens utøvende institusjoner svake, det samme gjelder de fleste av de overnevnte kontrollmekanismer, samt det sivile samfunnet<sup>35</sup>. Det er imidlertid nødvendig å legge til grunn en bred definisjon av sivilsamfunnet siden tradisjonelle samfunnsstrukturer og uformelle grupper ofte er langt viktigere for befolkningen enn formelle saksbaserte organisasjoner. Dette kan være grupper som organiseres rundt inntektsskapende aktiviteter, for eksempel kvinnegrupper som oppretter sparekasser, bønder som går sammen i en form for kooperativ eller begravelsessammenslutninger.

Tradisjonelle strukturer for sosial og politisk organisering har gjerne stor folkelig legitimitet, og er mer motstandsdyktige mot kriser og endringer enn svake statlige institusjoner. I stedet for å forsøke å fortrenge eller konkurrere med disse uformelle institusjonene, noe som lett kan føre til konflikt, kan en form for samhandling og arbeidsdeling gi en mulighet for en svak stat til å styrke sin egen legitimitet<sup>36</sup>. Hvordan de tradisjonelle strukturene er utformet varierer mye mellom ulike etniske grupper. De kan både være sterkt autoritære og kvinneundertrykkende, men også ha tydelige demokratiske innslag. De kan bidra til å forsterke og forlenge konflikt,

men også være viktige aktører for fred og forsoning. Det varierer i hvilken grad tradisjonelle ledere er utviklingsorientert eller reaksjonære.

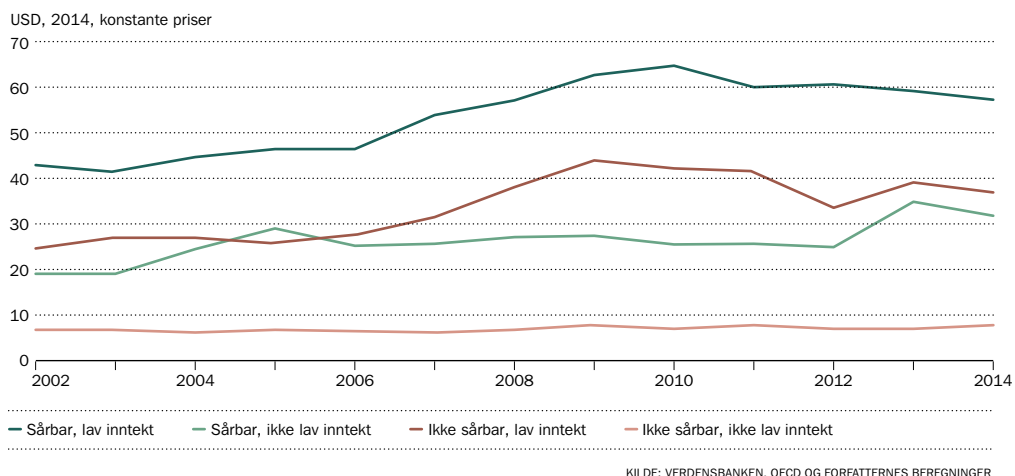
Sivilsamfunnet i land som er i en særlig sårbar situasjon er gjerne preget av fragmenteringen i samfunnet. Dette innebærer at både formelle og uformelle organisasjoner og tradisjonelle strukturer i mange tilfeller har sitt utgangspunkt i en bestemt befolkningsgruppe. Samtidig kan det finnes landsdekkende organisasjoner eller institusjoner med betydelig folkelig oppslutning. I mange land i Afrika er større kirkesamfunn og kirkelige sammenslutninger samlende på tvers av geografi og etnisitet, og har vist seg som den sivilsamfunnsaktøren som har folkelig oppslutning og moralsk tyngde til å være en kritisk røst i forhold til statsmakten. De har gjerne et særlig potensial for å legge til rette for brede fred og forsoningsprosesser i samfunnet. I for eksempel Zimbabwe, Sør-Sudan og Øst-Kongo har kirkene spilt en slik rolle.

Samtidig er det også en god del eksempler på at religiøse aktører har opptrådt splittende og spilt en negativ rolle, som nasjonalistiske buddhismunker i Myanmar som ønsker undertrykkende lover mot andre religiøse og etniske grupper i randsonen av landet. Eller kirkeledere som har hatt en aktiv rolle i etniske konflikter, med folkemordet i Rwanda som det mørkeste eksempelet på dette.

## 5. Utviklingssamarbeid med stater i sårbare situasjoner

Det er i land i konflikt og sårbare situasjoner at behovet for tradisjonell bistand, både humanitær og langsiktig, er størst. Veltilpasset utviklingssamarbeid kan gi viktige bidrag til fattigdomsreduksjon, statsbygging og i begrenset grad nasjonsbygging, men politisk vilje hos et lands ledere og involvering av befolkningen er samtidig viktige forutsetninger for slike prosesser. Det gjelder særlig nasjonsbygging. De fleste internasjonale partnere har imidlertid også andre interesser enn bare å bidra til utvikling; det være seg sikkerhetsmessige, økonomiske eller militærstrategiske. Når utviklingssamarbeid underordnes denne typen mål kan det lett gå ut over relevans, effektivitet og bærekraft.

**FIGUR 4 // OFFISIELL BISTAND 2002-14, KLASSIFISERT ETTER LANDS SÅRBARHET OG INNTEKTSKLASSE (PER PERSON)<sup>37</sup>**



Erfaringer fra land i sårbare situasjoner viser at en teknisk prosjekttilnærming, som ikke tar hensyn til den politiske konteksten, har stor sansynlighet for å feile. Det kan i mange tilfeller også være en helt nødvendig for å lykkes med bistandsinnsatsen at internasjonale partnere parallelt har et sterkt politisk engasjement («Thinking and working politically»<sup>38</sup>), for eksempel for å skape fred og stabilitet. Det er i denne forbindelse viktig at løsningen som partene kommer frem til er i tråd med grunnleggende menneskerettighetsprinsipper. Blant annet ved at en sikrer kvinners deltakelse og interesser som en del av en fredsprosess, eller at en bidrar til sikkerhetssektorreform<sup>39</sup> i samsvar med menneskerettighetene.

Kompleksitet kjennetegner gjerne de mest sårbare landene. Det kan for eksempel være flere konflikter av ulik alvorlighetsgrad på ulike nivå, mange etniske grupper, et stats- og sikkerhetsapparatet som er fragmentert og et uoversiktlig landskap av små og store internasjonale aktører. Det er mange eksempler på at det er lett å trå feil og bidra til konflikt eller andre negative konsekvenser hvis internasjonale partnere ikke har en inngående forståelse av de samfunnsmessige forholdene i landet.

De mest sårbare landene er gjerne preget av langtrukne humanitære kriser. Nødhjelp er helt nødvendig, men ingen løsning på de grunnleggende problemene. Samtidig kan det være deler av landet som er relativt fredelige. Dette kan imidlertid endres over tid og konflikter kan flytte seg til nye områder, mens andre blir mer stabile. Disse forholdene gjør både humanitær innsats og langsiktig utviklings samarbeid relevant. Bedre samordning mellom humanitære og langsiktige aktører står i denne sammenheng sentralt<sup>40</sup>. I slike langtrukne kriser viser erfaringer over flere ti-år at det er viktig at den humanitære innsatsen søker en langsiktig innretning for å unngå passivisering, skape avhengighetsholdninger i befolkningen og svekke lokale strukturer<sup>41</sup>. Samtidig må den langsiktige utviklingsinnsatsen ta høyde for at humanitære behov kan oppstå.

## DILEMMAER

Utviklings samarbeid med land i konflikt og sårbare situasjoner innebærer at man ofte må forholde seg til vanskelige dilemmaer, og gjøre krevende avveininger mellom ulike mål og hensyn. Nedenfor er noen eksempler:

- **Hvordan samarbeide med sentrale politiske ledere** for å skape fred og påvirke utviklingen i ønsket retning, når disse kan ha begått alvorlige brudd på menneskerettigheter og er mistenkt for korrupsjon?
- Kan en **fredsprosess** mellom kun de stridende partene støttes, selv om den ikke er inkluderende? Hva gjør man når dette er eneste mulighet, og fred er noe som er et sterkt ønske i befolkningen?
- Bør man bidra til å styrke **offentlige institusjoner** når staten er **del av konfliktbildet** i landet, eller la være? Å la være innebærer fare for at statsstrukturen forvitrer, slik at den er enda svakere den dagen det blir en fredsløsning og et nytt styre skal overta.
- **Kortsiktige resultater eller langsiktig utvikling.** Skal kapasitetsutvikling og samarbeid gjennom offentlige institusjoner prioriteres, slik at de på lengre sikt kan levere bærekraftige tjenester og sikkerhet for befolkningen? Eller bør det satses på raskt å møte befolkningens behov for stabilitet, helsetjenester og utdanning, men med fare for å skape parallelle strukturer som kan frita myndighetene for ansvaret?
- Kan det godtas at **humanitære prinsipper** brytes for å få **tilgang** til mennesker i nød? Er det akseptabelt at humanitære midler brukes til å betale seg gjennom byråkratiske eller fysiske hindringer, når dette er eneste mulighet til å nå fram med nødhjelp og forhindre at mange dør?

Hvordan disse og andre dilemmaer håndteres avhenger av situasjonen i det enkelte land. Det finnes sjelden en perfekt løsning. I stedet må man forsøke å finne en vei mellom ideelle prinsipper og pragmatiske løsninger. OECD's ti prinsipper for arbeid i land i sårbare situasjoner (*vedlegg 2*) og «New Deal»-rammeverket (*vedlegg 3*) forsøker på ulike måter å adressere dilemmaene og utfordringene en står overfor med hensyn til utviklings samarbeid og stats- og fredsbygging i sårbare situasjoner.





Stor grad av kompleksitet preger land som Den demokratiske republikken Kongo. Særlig i land i konflikt er en inngående forståelse av samfunn og kultur nødvendig for vellykket humanitær innsats og utviklingssamarbeid.

FOTO: HANS INGE CORNELIUSSEN

## VIKTIGE FORHOLD Å TA HENSYN TIL I SÅRBARE SITUASJONER

I tillegg til OECD's ti prinsipper og stats- og fredsbyggingsmålene fra New Deal, er grunnleggende bistandsfaglige prinsipper som deltakelse, eierskap og bærekraft også gyldige og relevante i sårbare situasjoner. Erfaring fra denne typen situasjoner viser at det også er andre forhold det er viktig å ta hensyn til. Punktene under er ikke uttømmende. De er relevante for utviklingssamarbeid i alle typer land, men å ikke ta hensyn til dem i stater i konflikt og sårbare situasjoner har ofte alvorligere konsekvenser enn i et «vanlig» fattig land.

- Det er nødvendig å ha en betydelig grad av **realisme** når det gjelder hva som kan oppnås på både kort og lengre sikt. I mange tilfeller har internasjonale partnere urealistiske forventninger til hvilke mål som kan nås. Politiske tilbakeslag, svake partnere, fornyet konflikt i deler av landet, byråkratiske hindringer og dårlig koordinering er alle forhold som kan bidra til svekket måloppnåelse. I sårbare situasjoner er det særlig viktig å prioritere det mest nødvendige fremfor en for bred utviklingsagenda. Hva som bør vektlegges kan variere fra land til land. På kort sikt står ofte sikkerhet og stabilitet sentralt, samt grunnleggende tjenester og statens kjernefunksjoner. På lengre sikt kan årsaker til sårbarhet adresseres<sup>42</sup>.
- **Starte forsiktig og gradvis oppskalere.** Siden både offentlige institusjoner og ikke-statlige aktører ofte er svake, er det særlig viktig å ikke gå for fort frem. Det er mange eksempler på at plutselig og stor tilførsel av ressurser, eller omfattende programmer for kapasitets-

utvikling fullstendig har overveldet en lokal partner og hatt betydelige negative konsekvenser. Reell involvering av samarbeidspartnere i å planlegge og gjennomføre programmer krever tid, men bidrar til eierskap og relevans.

- **Enkelt og godt nok.** Sofistikerte programmer og avanserte teknologiske løsninger er ofte lite hensiktsmessig, dyrt, vanskelig å vedlikeholde og dermed lite bærekraftig på sikt. I mange av de mest sårbare landene vil enklere løsninger og «godt nok» være det beste.
- **Konfliktsensitivitet.** Samfunnsendring og utvikling skaper både vinnere og tapere og kan mobilisere betydelige motkrefter. Samtidig står enhver aktør som arbeider i en konfliktsituasjon i fare for å bidra til konflikten eller bli brukt av noen av partene. Feilslåtte initiativ i land i sårbare situasjoner har i mange tilfeller sin årsak i mangelfull innsikt i lokale forhold, ikke minst maktforhold, motsetninger og interesser. Konflikt-, makt- og aktøranalyser, eller «Do no harm»-metodologien, kan være nyttige verktøy i denne sammenheng. Dette anbefales kombinert med den erfaringsbaserte kunnskapen aktører som har arbeidet i mange år i landet innehar.
- **Fleksibilitet** i utviklingssamarbeid og humanitær innsats er særlig viktig i sårbare situasjoner på grunn av manglende stabilitet. Situasjonen kan skifte fort, både politisk og sikkerhetsmessig. Viktige kontakter i myndighetsapparatet, eller hos andre samarbeidspartnere kan forsvinne og tilgang på sentrale varer, strøm eller kommunikasjonsmuligheter kan opphøre i perioder. Dette understreker behovet for fleksibilitet når det gjelder planlegging, gjennomføring og finansiering.
- **Risiko.** Engasjement i land i konflikt og sårbare situasjoner kan innebære en betydelig politisk, sikkerhetsmessig, institusjonell og/eller programmessig risiko. Risikovurdering av et utviklingstiltak skal også se på hvilken måte tiltaket kan ha negativ effekt på tverrgående hensyn<sup>43</sup>. God risikohåndtering krever inngående lokalkunnskap og at risikovurderinger og mottiltak synliggjøres. Den risikoen som gjenstår etter å ha håndtert det som kan håndteres skal være eksplisitt. Samtidig må risiko veies opp mot konsekvensene av å ikke engasjere seg eller trekke seg ut. Redusert innsats eller uttrekning kan for eksempel føre til kollaps av viktige samfunnsinstitusjoner og destabilisering. Det er særlig viktig at sikkerhetsmessige risikovurderinger utarbeides i nært samarbeid med lokale aktører som er de som kjenner forholdene best. Samtidig kan også et overdrevet fokus på risiko føre til byråkratisering og handlingslammelse, og begrense evnen til innsats og nødvendig fleksibilitet.
- **Behovet for å se humanitær og langsiktig bistand i sammenheng.** Land i konflikt og sårbare situasjoner opplever ofte vedvarende humanitære kriser som kan strekke seg over mange år. Når humanitære bistand er nødvendig år etter år er det særlig viktig med et langsiktig perspektiv i gjennomføringen, for å unngå alvorlige negative konsekvenser. Samordning av innsats og deling av informasjon mellom humanitære- og utviklingsaktører viser seg ofte å være utfordrende, men helt nødvendig. I slike situasjoner er det nødvendig at også utviklingsorganisasjoner planlegger fleksibelt og inkluderer mulighet for å måtte svare på humanitære behov.





# OECDs sårbarhetsdimensjoner

OECD introduserte i 2015 en multidimensjonell modell for å vurdere om land er i en sårbar situasjon. En modifisert utgave av denne modellen fra 2016 legger vekt på å vurdere sårbarhet ut fra i hvilken grad en stat eller et samfunn er i stand til å håndtere risiko innen følgende fem dimensjoner<sup>44</sup>:

- 1) Sosialt (eksempel på risiko er sosial fragmentering og ulikhet mellom grupper).
- 2) Politisk (eksempel på risiko er ekskludering, svake institusjoner og korrupsjon).
- 3) Økonomisk (eksempel på risiko er stor økonomisk ulikhet og makroøkonomiske sjokk).
- 4) Miljø og klima (eksempel på risiko er tørke, flom og forurensning).
- 5) Sikkerhet (eksempel på risiko er konflikt, vold og kriminalitet).

Innen hver av disse fem dimensjonene plasseres land på en 7-trinns skala fra moderat til ekstrem sårbarhet. Stater kan for eksempel være ekstremt sårbare langs en eller to dimensjoner, men moderat sårbare på andre. Dette gir en langt mer nyansert tilnærming til å måle sårbarhet enn en enkel rangering, men må også brukes med forsiktighet. Det vil alltid være begrenset hvor treffsikre slike modeller kan bli. Den samlede fremstillingen av sårbarhet langs de fem dimensjonene viser for eksempel at Kenya, som et relativt stabilt og velfungerende land i sin region, er plasseres blant land som er mer sårbare enn Zimbabwe og Liberia, og at Syria fremstår som mindre sårbart enn Etiopia. Dette er diskutabelt.

## DETALJERT BESKRIVELSE AV OECD'S SÅRBARHETSDIMENSJONER

**Economic fragility** is vulnerability to risks stemming from weaknesses in economic foundations and human capital including macroeconomic shocks, unequal growth and high youth unemployment. Risk factors measured include resource rent dependence; the number of vulnerably employed as a proportion of total employment; government debt; the number of youth not employed or in education or training; aid dependency; GDP growth; and the rate of unemployment. Coping capacity indicators include education levels, government regulatory ability, the extent of remoteness from world markets, and the number of men and women in the labour force. Food security is also important to support the broader economic environment.

**Environmental fragility** is vulnerability to environmental, climatic and health risks that affect citizens' lives and livelihoods. Risk factors can be external or internal, including exposure to natural disasters, air, water and sanitation quality; prevalence of infectious disease; number of uprooted people; and vulnerability of household livelihoods. Climate change increases vulnerability to environmental risks in many fragile contexts. Risks are mitigated by coping capacities in the form of strong civil society, strong rule of law and governance, and food security.

**Political fragility** is vulnerability to risks inherent in political processes, events or decisions; political inclusiveness (including of elites); and transparency, corruption and society's ability to accommodate change and avoid repression. Risk factors include regime persistence, state-sponsored violence or political terror, and levels of corruption. Coping capacities that mitigate risks broadly relate to institutions of governance such as elections, judicial and legislative constraints on power, and government accountability. The legislative framework for rape and domestic violence is also an important measure reflecting the responsiveness of the polity to a major source of fragility.

**Security fragility** is the vulnerability of overall security to violence and crime, including both political and social violence. Risks are measured by the homicide rate, level of violent organised crime, number of deaths from non-state actors or terrorism, number of battle deaths from conventional warfare, and levels of domestic violence. Indicators of coping capacity include the number of police and armed security officers as a proportion of population, the presence of the rule of law, the extent to which the state has control over territory, and the presence of formal alliances associated with lower interstate conflict.

**Societal fragility** is vulnerability to risks affecting societal cohesion that stem from both vertical and horizontal inequalities, including inequality among culturally defined or constructed groups and social cleavages. Risk indicators include income inequalities (vertical) and social inequalities related to gender, growth in urbanisation and numbers of displaced people. Important societal coping-capacity variables include the robustness of civil society, the extent to which citizens have access to justice to address grievances and a voice, and state-society accountability.

# New Deal's fem fredsbyggings- og statsbyggingsmål

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (IDPS) ble etablert i 2008 av 19 selverklærte sårbare stater (g7+ gruppen), vestlige giverland, multilaterale organisasjoner og sivilsamfunnsaktører. OECD/DACs nettverk for konflikt og sårbarhet (INCAF, International Network on Conflict and Fragility) samarbeider også med IDPS. Etter tre års arbeid la International Dialogue fram New Deal for Engagement for Fragile States på konferansen i Busan, Sør Korea i 2011. Norge støttet fullt ut vedtakene om New Deal i Busan. Det ble i Busan oppnådd enighet om å arbeide for vesentlige endringer i bistandsarkitekturen med utgangspunkt i et sett av nye fredsbyggings- og statsbyggingsmål (Peace and State building Goals, PSG). De fem PSG-målene legger vekt på:

1. Politisk legitimitet gjennom en inkluderende politikk.
2. Sikkerhet; etablere og styrke sikkerheten for hele befolkningen.
3. Rettferdig politikk og bedre tilgang til rettsikkerhet.
4. Økonomisk grunnlag; legge til rette for jobbskaping og inntektsmuligheter.
5. Offentlige inntekter og tjenester; forvaltning av landets ressurser og kapasitet for å levere tjenester til befolkningen.

New Deal-prinsippene for innsats i sårbare situasjoner innebærer styrket fokus på stats- og fredsbygging, vekt på nasjonalt eierskap til utviklingsprogrammer, bruk av landenes egne systemer og mer forpliktende samarbeid og åpenhet mellom internasjonale partnere. Mens prinsippene har hatt en normativ innflytelse på et internasjonalt nivå viser erfaringene på landnivå en manglede kjennskap og eierskap til New Deal-prinsippene, både blant internasjonale aktører og myndigheter<sup>45</sup>. Teknisk gjennomføring (sårbarhetsanalyser, utarbeide system for monitorering, compacts<sup>46</sup> med mer) har vært i fokus, mens behovet for politisk vilje og nasjonalt eierskap har blitt for lite vektlagt. Utfordringene ved å bruke mottakerlandenes systemer har også vært undervurdert, særlig i situasjoner hvor myndighetene er en av partene i konflikten i et land<sup>47</sup>. New Deal har av mange aktører blitt oppfattet som ett av flere rammeverk for bistand og prinsippene blir i liten grad gitt oppmerksomhet og implementert. På den annen side har g7+ fått økt innflytelse i internasjonale prosesser, bl.a. i forbindelse med de nye bærekraftsmålene, og samarbeidet mellom disse særlig sårbare statene har blitt styrket. New Deal-prinsippene er fremdeles relevante, men en gjennomføring krever politisk vilje og endret atferd, både hos giver og partnerland.



# OECD/DAC's ti prinsipper for internasjonalt engasjement i sårbare situasjoner

I 2007 lanserte OECD/DAC ti prinsipper for internasjonalt engasjement i sårbare situasjoner. Norge var aktivt med på å utarbeide disse.

1. Alltid ta utgangspunkt i **konteksten**
2. Sikre at aktivitetene **ikke gjør skade** (do no harm)
3. Fokuserer på **statsbygging**
4. Prioritere **forebygging**
5. Være klar over **sammenhengen** mellom **utvikling-politikk og sikkerhet**
6. Fremme **ikke-diskriminering**
7. Samordning med nasjonale og **lokale prioriteringer**
8. Etablere fungerende **koordineringsmekanismer** mellom internasjonale aktører
9. Rask handling...men fortsatt å være engasjert lenge nok (**langsiktighet**)
10. Unngå at områder blir oversett/faller utenfor

10 år etter at disse prinsippene ble lansert er det ennå langt igjen før de er allment kjent og etterlevd av utviklingsaktører nasjonalt og internasjonalt. En svakhet ved prinsippene er at de i liten grad legger vekt på fredsbygging, forsoning og inkludering. Dette til tross er de fremdeles en god rettesnor for engasjement i land i konflikt og sårbare situasjoner.

PEACE  
BE WITH  
YOU



ك



## FOTNOTER

- 1) States of Fragility 2016: Understanding violence. OECD 2016. Side 79. OECD definerer 56 land til å være i en sårbar situasjon i 2016.
- 2) Som Verdensbankens sårbarhetsliste, Fund for Peace sin indeks og OECD sin multidimensjonelle modell.
- 3) Paul Collier (2016): *Fragile States and International Support*, Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Development International, Ferdi Working Paper n°175. Side 7.
- 4) Begrepet "failed state" ble blant annet kritisert for å være lite presist og basere seg på en vestlig forståelse av hva det betyr å være en velfungerende stat.
- 5) Lars Engberg-Pedersen, Louise Andersen and Finn Stepputat (2008): *Fragile Situations Current Debates and Central Dilemma*, Danish Institute for International Studies, side 6.
- 6) States of Fragility 2016: Understanding violence. OECD 2016. Side 76.
- 7) Lars Engberg-Pedersen, Louise Andersen and Finn Stepputat (2008): *Fragile Situations Current Debates and Central Dilemma*, Danish Institute for International Studies, side 8.
- 8) Mcloughlin, C. (2012): *Topic Guide on Fragile States, Governance and Social Development Resource Centre*, University of Birmingham, UK, side 16.
- 9) Paul Collier (2007) *The Bottom Billion*, Oxford University Press.
- 10) Se f.eks. Seth Kaplan (2014) *Identifying Truly Fragile States*, The Washington Quarterly, 37:1, 49-63. Også Engberg-Pedersen, Andersen, Stepputat (2008) peker på disse faktorene som særlig viktige, men legger også til internasjonale forhold.
- 11) Merilee S. Grindle (2011): *Good Enough Governance Revisited*, Development Policy Review Volume 29, Issue Supplement s1, pages s199–s221.
- 12) Lars Engberg-Pedersen, Louise Andersen and Finn Stepputat (2008): *Fragile Situations Current Debates and Central Dilemma*, Danish Institute for International Studies, side 11.
- 13) World Development Report 2017: *Governance and the Law*. World Bank. Se blant annet kapittel 2 side 51.
- 14) Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements and Anna Nolan (2008): *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility'*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berghof Handbook Dialogue No. 8, side 6.
- 15) Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements and Anna Nolan (2008): *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility'*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berghof Handbook Dialogue No. 8, side 4.
- 16) Paul Collier (2016): *Fragile States and International Support*, Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Development International, Ferdi Working Paper n°175.
- 17) Fragile States Index: <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015> World Bank: <http://pubdocs.worldbank.org/en/700521437416355449/FCSlist-FY16-Final-712015.pdf>
- 18) Jennifer G. Cooke, Richard Downie (2015): *Rethinking Engagement in Fragile States*. Centre for Strategic and International Studies, side 5.
- 19) Seth Kaplan and Mark Freeman (2015): *Inclusive Transitions Framework*. Institute for Integrated Transition, side 13.
- 20) World Development Report 2011: *Conflict, Security and Development*. World Bank. Side 10.
- 21) Merilee S. Grindle (2011): *Good Enough Governance Revisited*, Development Policy Review Volume 29, Issue Supplement s1, pages s199–s221.
- 22) Seth Kaplan and Mark Freeman (2015): *Inclusive Transitions Framework*. Institute for Integrated Transition, side 7.
- 23) Paul Collier (2016): *Fragile States and International Support*, Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Development International, Ferdi Working Paper n°175. Collier hevder at finansforvaltning, sikkerhetsinstitusjonene og infrastruktur er de viktigste.
- 24) Det kan være nødvendig å kombinert dette med lokale tradisjonelle rettssystemer, i alle fall i en overgangsfase.
- 25) *ibid.*
- 26) Se for eksempel vedlegg 3.
- 27) Seth Kaplan and Mark Freeman (2015): *Inclusive Transitions Framework*. Institute for Integrated Transition, side 13.
- 28) Mer enn 1,2 million saker ble ført for Gacaca domstolene. 12 000 slike domstoler var spredd rundt i landsbyer i Rwanda og besto av velansatte personer valgt av lokalsamfunnet, men de utpekte hadde ingen form for juridisk opplæring. Det var heller ingen andre jurister til stede ved rettsakene fordi de fleste med en slik bakgrunn ble drept i folkemordet. Fra et juridisk ståsted var det også en rekke andre betenkelige sider ved rettsakene, men på den annen side bidro Gacaca prosessen til forsoning i mange lokalsamfunn. Siden det formelle rettssystemet ikke hadde noen mulighet til å behandle alle anklager ville alternativet ha vært manglende rettergang og dermed straffefrihet for et stort antall overgripere, og videre et mangelfullt grunnlag for forsoning.

- 29) Poenget her er ikke å legitimere regimet i Kigali sine brudd på politiske menneskerettigheter og undertrykkelse av kritiske røster, men å understreke den store betydningen av politisk lederskap.
- 30) Øst Kongo har også fortsatt å være preget av konflikt, vold og overgrep mot sivilbefolkningen også etter 2003 og frem til i dag.
- 31) Noen av nabolandene var også støttespillere for det nye Kabila regimet som kom til makten 17. mai 1997. Disse av disse; Uganda og Rwanda, fikk i etterkant relativt fritt spillerom i Øst-Kongo og utnyttet dette både sikkerhetspolitisk og økonomisk.
- 32) Peschka, M. P. (2011). *The role of the private sector in fragile and conflict-affected states* (World Development Report background paper). Washington, DC: World Bank.
- 33) Keen, D. (2009). *Economic initiatives to tackle conflict: Bringing politics back in* (Occasional Paper 9). London: Crisis States Research Centre.
- 34) Maktfordelingsprinsippet er et politisk-juridisk prinsipp som går ut på at statsmakten skal fordeles på tre uavhengige institusjoner: en lovgivende, en utøvende og en dømmende. Prinsippet ble lansert av den franske statsrettsfilosofen Montesquieu i arbeidet *de L'Esprit des Lois* («Lovenes ånd»), 1748.
- 35) I politisk teori brukes det sivile samfunnet ofte om sfæren mellom staten og familien. Eller samfunnet deles i tre sfærer; staten, privat sektor (næringsliv) og sivilsamfunnet. I en vestlig kontekst forstås det sivile samfunnet som bestående av formaliserte interessegrupper, frie medier, organisasjoner og religiøse og andre ikke-statlige institusjoner.
- 36) Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements and Anna Nolan (2008): *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility'*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berghof Handbook Dialogue No. 8, side 15.
- 37) Eksklusiv gjeldsslette.
- 38) Siden 2013 har en gruppe representanter for større givreland og forskere arbeidet for å fremme en slik tilnærming, ref. <https://twpcommunity.org/> Thinking and working politically (TWP) er også tett koblet opp mot «Doing Development Differently»-initiativet som særlig vektlegger vekt på tre grunnleggende prinsipper:  
1) Strong political analysis, insight and understanding.  
2) Detailed appreciation of, and response to, the local context.  
3) Flexibility and adaptability in program design and implementation. <http://doingdevelopmentdifferently.com/the-ddd-manifesto/>
- 39) OECD's definisjon av sikkerhetssektor reform er:  
'a transformation of the security system which includes all actors, their roles, responsibilities and actions working together to manage and operate the system in a manner that is more consistent with democratic norms and sound principles of good governance and thus contributes to a well functioning security framework'. DAC Guidelines and Reference Series, OECD/DAC Security System Reform, 2005. Side 20.
- 40) *Chair's Summary. Standing for Humanity: Commitment to Action*. World Humanitarian Summit 2016.
- 41) Forholdet humanitære innsats – langsiktig utvikling har fått betydelig større oppmerksomhet de siste åren, og World Humanitarian Summit.
- 42) Jennifer G. Cooke, Richard Downie (2015): *Rethinking Engagement in Fragile States*. Centre for Strategic and International Studies.
- 43) De norske tvergående hensynene: korrupsjon, klima og miljø, likestilling og menneskerettigheter.
- 44) States of Fragility 2016: Understanding violence. OECD 2016. Side 23.
- 45) *Independent Review of the New Deal for Engagement in Fragile States*, New York University, January 2016.
- 46) Gjennomføringen av New Deal rammeverket legger til grunn at det først gjennomføres en sårbarhetsanalyse, så utarbeides en «compact», d.v.s. en omforent kort og overordnet utviklingsstrategi mellom landets myndigheter og internasjonale partnere.
- 47) *Independent Review of the New Deal for Engagement in Fragile States*, New York University, January 2016.



April 2017

Foto: Anders Sømme Hammer

Trykk: Konsis

Opplag: 500

ISBN: 978-82-7548-943-0





**Norad**

Direktoratet for utviklingssamarbeid

Postadresse: Postboks 8034 Dep, 0030 Oslo

Besøksadresse: Bygdøy allé 2, 0257 Oslo

Tel: +47 23 98 00 00 / Fax: +47 23 98 00 99

postmottak@norad.no / [www.norad.no](http://www.norad.no)