



1

DEL 1

BISTAND OG KONFLIKT

Hovedtemaet for årets resultatrapport er resultater av norsk bistand til land der konflikt i stor grad har preget utviklingen, eller mangelen på utvikling. Væpnet konflikt hemmer utvikling, og er ødeleggende for et samfunn både mens den pågår og ofte i generasjoner etterpå. Lovløshet i ett land kan i tillegg skape grobunn for terrorisme og internasjonal kriminalitet, og det kan være risiko for at en konflikt sprer seg til nabolandene. Dette gjør det viktig for Norge å engasjere seg både av humanitære, utviklingspolitiske og sikkerhetspolitiske grunner. De følgende fem kapitlene ser på bistand til land i konflikt fra ulike sider.

Kapittel 1 gir en kort bakgrunn om tenkingen rundt bistand til land i konflikt. Kapittel 2 gir en oversikt over det norske engasjementet i land som er i eller på vei ut av konflikt, med noen konkrete eksempler på hvordan dette engasjementet har artet seg ulike steder. Kapitlet viser også hvordan de norske bistandsmidlene til slike land fordeler seg. Kapittel 3 forklarer hvordan bruken av bistand som virkemiddel har utviklet seg når det gjelder konflikt-situasjoner.

Hovedvekten er lagt på kapittel 4 som viser ulike former for norsk engasjement, illustrert med resultateksempler nummerert fra 1 til 32.

Eksempelene kommer fra land og områder som har gjennomgått langvarige væpnede konflikter. I noen av landene, som Guatemala og Mosambik, er det flere år siden konflikten opphørte, mens i andre, som Afghanistan og Det palestinske området, pågår konfliktene fremdeles. Eksempelene kan leses hver for seg, og vektlegger informasjon om resultater. De fleste eksemplene inkluderer også refleksjoner om hva vi kan lære av de ulike tiltakene som er gjennomført. I kapittel 5 oppsummeres det hvordan eksemplene i rapporten kan belyse spørsmål av betydning for forvaltningen av norsk bistand.





Borgerkrigen i Burundi krevde minst 200 000 menneskeliv, og drev over 550 000 vekk fra sine hjem.

1. PREMISSER FOR BISTANDEN

Støtte til land i og etter konflikt har blitt en viktig del av norsk utviklingspolitikk fordi sammenhengen mellom konflikt og manglende utvikling er så sterk.

KONFLIKT HINDRER UTVIKLING

Krig forekommer ikke bare i fattige land, men sammenhengen mellom væpnet konflikt og manglende utvikling er tydelig. Blant de 48 landene som FN regnet som de minst utviklede i verden i 2011², har omlag halvparten hatt væpnede konflikter de siste ti årene.³ Går man 20 år tilbake stiger andelen til to tredjedeler.

Verdensbanken skriver i sin utviklingsrapport for 2011 at i land med voldelige konflikter har befolkningen tre ganger så stor risiko

for å gå glipp av skolegang, og at spedbarnsdødeligheten er dobbelt så høy som i andre utviklingsland. En beregning⁴ viser at land i Afrika gikk glipp av over 280 milliarder dollar i potensiell økonomisk vekst på grunn av væpnet konflikt mellom 1990 og 2005. Det er like mye penger som alle land i Afrika fikk i internasjonal bistand i samme periode. De negative konsekvensene begrenser seg ikke til landet der konflikten pågår. Vekstreduksjonen sprer

² United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island States. www.un.org/ohrlls

³ Uppsala Conflict Data Program (UCDP)

⁴ Africa's missing billions, IANSA, Oxfam, og Saferworld, Oktober 2007. Beregningen er gjort gjennom å sammenligne BNP i 23 land i konflikt med den økonomiske veksten i fredelige afrikanske land, som hadde lignende økonomisk utgangspunkt ved periodens begynnelse.



Foto: Ken Opprann

seg også til naboland.⁵ Samtidig viser tall at levealderen går opp, og barnedødeligheten ned, også i de fleste konfliktland.⁶ Kriger krever færre liv nå enn tidligere, den humanitære bistanden er mer effektiv og mennesker står bedre rustet til å tåle dårligere tilgang til helsetilbud under konflikt på grunn av bedre vaksinasjonsdekning og kunnskap om forebygging av sykdommer.

Konflikter kan ha mange årsaker. Det kan dreie seg om tilgang på jord eller andre ressurser. I kapittel 4 er det eksempler på dette, både fra Midtøsten og Sudan (se eks. 3, 4 og 31). Med tiltakende klimaeendringer kan slike konflikter komme til å øke i framtiden. Andre ganger opplever

etniske grupper å være tilsidesatt i landets politiske liv. Sri Lanka, Nepal og landene på Balkan er alle eksempler på dette. Grunnlovsendring i Nepal (eks. 20) og reform av justissektoren i Bosnia-Herzegovina (eks. 16) er tiltak for å bekjempe diskriminering. Konflikter kan være mer lettantenelige i land med en ung befolkning og høy arbeidsløshet.⁷ Eksempler fra Øst-Timor, Sri Lanka, Haiti og Uganda (eks. 12-15) viser tiltak som blant annet skaper sysselsetting for å sikre stabilitet og utvikling. Å skape arbeidsplasser er også et aspekt ved statsbygging.

Verdensbankens utviklingsrapport for 2011⁸ sier at det meste av væpnet konflikt etter andre verdenskrig var knyttet til krig mellom stater, eller frigjøringskriger

Boks 1: **Konflikt**

Rapporten bruker begrepet konflikt om organisert vold.* Ulike grupper kan stå bak: Staten, parter i en borgerkrig, politiske grupperinger, lokale stammer og andre grupperinger, aktører som vil ha kontroll over økonomiske ressurser, kriminelle bander og internasjonale nettverk med ideologiske motiv. Definisjonen omfatter ikke vold i hjemmet og mellom individer. Ulike former for motsetninger er en del av ethvert samfunn og målet er at disse kan løses gjennom demokratiske prosesser og et uhildet rettsapparat.

* Verdensbanken World Development Report 2011: Conflict, Security and Development. s.xv

⁵ Wim Naudé, Amelia U. Santos-Paulino, Mark Gillivray (red.) *Fragile States. Causes, Costs and Responses*. s.105

⁶ Simon Fraser University, Human Security Research Group (2011). *Human Security Report 2009/2010: the Causes of Peace and the Shrinking Costs of War*. Oxford University Press.

⁷ For en diskusjon om mulige årsakssammenhenger, se Verdensbankens World Development Report 2011: Conflict, Security and Development. s. 79

⁸ Ibid. s. 8-23

der partene var klart definert. Slik er det ikke lenger. I mange av dagens konflikter er både frontlinjene, motivene og aktørene uklare. Politisk og kriminell vold er sammenvevd.⁹ En studie¹⁰ av bistand i Faryab-provinsen i Afghanistan viser hvor sammensatte årsakene til konflikter kan være. Befolkningen nevner fattigdom som hovedårsaken til volden og lovløsheten. Folk melder seg til opprørsgrupper for å få en inntekt, snarere enn av ideologisk eller religiøs overbevisning, selv om dette siste også spiller inn. Konfliktene i regionen har også vært preget av ustabile maktforhold, diskriminering av etniske grupper og korrupsjon hos myndighetene og i rettssystemet. I tillegg leder kamp om knappe ressurser til lokale konflikter som ikke nødvendigvis er knyttet til de overordnede politiske konfliktene i landet.

Alle land og konflikter er forskjellige, men konflikter har dramatiske fellestrekk. Mennesker drives på flukt. Folks hjem og levekår blir direkte berørt. Studier viser også at utviklingsgapet mellom stabile land og land i konflikt har økt kraftig de siste årtiene. Land i konflikt har ofte et svakt eller

svekket statsapparat, noe som gjør det vanskelig for landet å komme seg ut av fattigdom. Det gjør også landene mindre motstandsdyktige både mot natur- og menneskeskapte kriser.

Majoriteten av borgerkriger og frigjøringskriger blir avsluttet ved at en side overvinner den andre militært, selv om stadig flere borgerkriger avsluttes gjennom forhandlinger.¹¹ En vunnet fred er ofte mer stabil enn en fremforhandlet fred. Slutten på konflikten kan være brutal og det er risiko for undertrykking og forfølgelse av den tapende part. Etablering av en ny stat eller en autonom region som avslutning på en konflikt kan legge grunnlaget for en ny og positiv utvikling, men utfordringene etter at kampene har stilnet er store. Mange steder er ikke politisk konflikt mellom folkegrupper det største problemet, men organisert kriminalitet knyttet til naturressurser, narkotika og menneskesmugling.

Verdensbanken skriver at mange land sliter med å skape stabile politiske forhold og at vold og konflikt blusser opp igjen. Det viser seg vanskelig å finne politiske løs-

ninger som lykkes i å løse konfliktenes underliggende årsaker. 90 prosent av de væpnede konfliktene som startet etter 2000 kom i land som tidligere har hatt borgerkrig.¹² Dette kan ha mange årsaker. Store grupper flyktninger og tidligere stridende som vender tilbake i løpet av et kort tidsrom kan lede til uroligheter, særlig hvis avvæpningen har vært ufullstendig eller det er få muligheter til å livnære seg. Politisk ustabilitet og et svakt statsapparat gjør at nye konflikter kan oppstå. Lokale konflikter som har vært latente kan blusse opp når et undertrykkende regime har blitt fjernet. Når tidligere fiender skal forsøke å løse tvister gjennom demokratiske mekanismer, kan for eksempel valgfusk eller manglende politisk innflytelse for enkelte grupper, lede til nye uroligheter. En studie om tilbakefall til konflikt etter at en fredsavtale har blitt inngått konkluderer med at inn gripen utenfra, i form av blant annet fredsbevarende styrker og økonomisk bistand, i de fleste tilfeller er nødvendige forutsetninger for å få varig slutt på en borgerkrig.¹³

BISTAND VIKTIG – SAMMENSATTE VURDERINGER

Konfliktsituasjoner er uforutsigbare. Dette gjør at risikoen for ikke å lykkes med bistanden er større enn andre steder. Noe av bistanden kan gi raske og konkrete resultater, som husly for flyktninger eller mine-rydding av jordbruksland, mens mål som redusert fattigdom eller mer demokrati er vanskeligere å nå. De som arbeider med bistanden i felt er også sikkerhetsmessig mer utsatt.

Årets Resultatrapport skiller mellom tre kategorier av bistand til land i og etter konflikt: Konfliktløsning og fredsbygging, humanitært arbeid, og langsiktig utvikling og statsbygging (se boks 3).

Uansett hva hovedmålet er, er det et prinsipp for Norge at bistanden skal baseres på en grundig forståelse av konflikten for å unngå at bistanden bidrar til å forverre situasjonen, og for å styrke faktorer som kan bidra til fred.¹⁴ Dette kan høres selv-

Boks 2: Land i konflikt og sårbare stater

En definisjon på land i konflikt er land som har mer enn 25 dødsfall per år som resultat av kamphandlinger mellom stridende parter.* Denne definisjonen ekskluderer land som har mange av de samme utfordringene som konfliktland, men der det enten ikke er en direkte konflikt mellom definerte parter eller det pågår lavintensiv konflikt med færre enn 25 døde per år. Definisjonen inkluderer land som ikke er relevante i bistandssammenheng.

I dagens utviklingspolitikk er begrepet sårbare stater mye brukt. OECD-DAC definerer sårbare stater som stater med liten kapasitet eller vilje til å utføre grunnleggende funksjoner.** Eksempler på slike funksjoner er sikkerhet og sosiale tjenester, eller å kontrollere sitt territorium. Verdensbanken fører en årlig liste over stater de regner som sårbare.*** Av de 33 land og situasjoner som står på listen i 2011 står 23 også på FNs liste over verdens minst utviklede land. Stortingsmelding nr. 13 Klima, Konflikt og Kapital fra 2008 sier at Norge skal prioritere innsats i sårbare stater. Begrepet er i stor grad overlappende med land i konflikt, men det finnes land som er sårbare som ikke faller inn under konfliktdefinisjonen over, og det finnes land i konflikt som ikke regnes som sårbare.

* Uppsala Conflict Data Program (UCDP)

** OECD glossary of statistical terms. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) ble etablert i 1961 og består av 34 industrialiserte land som alle er givere av internasjonal utviklingsbistand. Utviklingsbistanden diskuteres i underkomiteen DAC, Development Assistance Committee. Her har giverlandene blitt enige om kategorier som gjør det mulig å sammenligne landenes bistandsstatistikk.

*** Verdensbanken (2011). Harmonized list of fragile situations FY2011

9 Verdensbanken World Development Report: Conflict security and development

10 Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan's Faryab Province. Feinstein International Centre, Tufts University, 2010.

11 Hartzell, Caroline A. Explaining the Stability of Negotiated Settlements to Intrastate Wars.

12 Se World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development, kapittel 1, for en bred diskusjon av sammenhenger mellom konflikt og utvikling.

13 Wim Naudé, Amelia U. Santos-Paulino, Mark Gillivray (red.) Fragile States. Causes, Costs and Responses. s.21

14 St.melding 13 Klima, Konflikt og Kapital 2008-2009

Boks 3: Tre hovedkategorier av bistand til land i og etter konflikt

Konfliktløsning og fredsbygging handler om å få slutt på volden og hindre tilbakefall til konflikt. Konfliktløsning krever politisk involvering, men kan kompletteres og støttes gjennom bistand som styrker krefter for fred. For å hindre tilbakefall til konflikt brukes fredsbevarende operasjoner, avvæpning, demobilisering og reintegrering av tidligere stridende. I tillegg forsøker man raskt å gi befolkningen andre konkrete fordeler ved at konflikten har opphørt, for eksempel gjennom å skape nye inntektsmuligheter, legge til rette for tilbakevending av flyktninger og internt fordrevne, eller drive minerydding for å gi befolkningen mulighet til å vende tilbake til hjem, skoler og jordbruksland. Retur og reintegrering av flyktninger og internt fordrevne, forsoningsarbeid og eventuelle rettsoppgjør er også viktige deler av dette arbeidet. Flere av disse formene for bistand kan bidra til konfliktforebygging. Det handler om å dempe konfliktnivået, og hindre at partene tyr til vold og at konflikter blusser opp igjen.

Humanitært arbeid skal lindre nød og beskytte sivile, uavhengig av deres politiske, etniske eller religiøse tilhørighet. Typiske tiltak er opprettelse av leire for flyktninger og internt fordrevne, utdeling av mat, vann og livsnødvendige gjenstander, å sørge for grunnleggende helse- og skoletilbud og skape muligheter for midlertidig inntekt. Talsmannsarbeid for å hindre brudd på folkeretten er en del av arbeidet for å beskytte sivile. Det samme er minerydding og opplysningsarbeid for å unngå skader fra miner og andre eksplosiver. En gjennomgang* av det humanitære systemet i 2005 slo fast at det var for lite sammenheng mellom nødhjelp og langsiktig utviklingssamarbeid. **Tidlig gjenoppbygging** er aktiviteter som i en nødhjelpsfase støtter lokale krefter, og bidrar til å gjenopprette tjenester og infrastruktur som kan bestå og bidra til utvikling.

Langsiktig utvikling og statsbygging er målet for alt utviklingssamarbeid. I land som er i, eller nettopp har kommet ut av, en voldelig konflikt, er økonomisk og sosial utvikling, og utvikling av statlige institusjoner, ekstra viktig og ekstra vanskelig. Statsbygging er mer enn institusjonsbygging. Det handler om å utvikle et godt styresett i henhold til prinsipper om åpenhet og ansvarlighet. Dette innebærer ofte å svekke drivkreftene i konflikten, som diskriminering og ekskludering av minoritetsgrupper, korrupsjon og urettferdig fordeling av landets ressurser, brudd på menneskerettighetene, undertrykkelse av det sivile samfunnet og hindringer for en fri presse. Å fjerne disse årsakene er en forutsetning både for varig utvikling og for å skape samfunn som kan løse interessekonflikter på fredelig vis.

* UN OCHA, Humanitarian Response Review. 2005.

sagt ut, men krever god innsikt i situasjonen og balansering mellom ulike prioriteringer. For eksempel har mye av bistanden til Afghanistan gått til områdene der forholdene er mest ustabile. Befolkningen i fredeligere områder snakker derfor om en fredsstraff, og mange mener at det ikke lønner seg for ledere å bekjempe volden fordi det kan lede til reduksjon av bistanden. I tillegg mener noen at bistanden blir en ny ressurs å slåss om.¹⁵ Et annet eksempel på at tiltak kan ha utilsiktede skadevirkninger er fra DR Kongo der veinettet

ble utbedret for å muliggjøre patruljering av sikkerhetsstyrker, og distribusjon av nødhjelp til lokalbefolkningen. Veiene har samtidig gjort det enklere å transportere illegale produkter, som tømmer fra vernet skog. I tillegg til å ødelegge naturen skaper dette inntektskilder for militsgrupper.

Det er viktig med evne og vilje til å ta risiko dersom bistand skal brukes som et virkemiddel for fred og utvikling i land i og etter konflikt. At prosjektet ikke blir ferdigstilt, at politiske endringer undergraver forsoningsarbeidet, eller at nybygd infrastruktur blir ødelagt hvis krig gjenopptas, er risikoer som må vurderes og håndte-

res. Slike vurderinger vektlegges i retningslinjene for risikovurdering og risikohåndtering i norsk bistand.¹⁶ I konfliktsituasjoner må beslutninger noen ganger tas raskt, og det må vurderes om de negative konsekvensene av ikke å gjøre noe er større enn risikoen for at tiltaket skal mislykkes. Eksempelen om observatørstyrken på Sri Lanka (eks.7) viser et tilfelle der det ble tatt en rask avgjørelse for å prøve å sikre freden.

Målet med norsk bistand til land i konflikt er slått fast i Stortingsmelding 13 (2008-2009) *Klima, konflikt og kapital – Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*:

”Krig skaper humanitære kriser og forsterker fattigdom, mens økonomisk vekst og utvikling virker krigsforebyggende. (...) Regjeringen vil arbeide for å bilegge voldelige konflikter gjennom tett kopling mellom politisk og diplomatisk handling og bruk av både humanitære midler og midler til utvikling.” Meldingen beskriver et nært samspill mellom utenriks- og utviklingspolitikk, og mellom diplomatisk arbeid og bistand.

Boks 4: Konfliktsensitivitet – Do No Harm*

Konfliktsensitivitet dreier seg om å forstå de lokale forholdene: hvilke faktorer som driver konflikten, og hvilke faktorer som kan fremme fred.

Man må handle på måter som ikke forverrer situasjonen, men i stedet styrker kreftene for fred. Det gjelder enten bistanden har som direkte mål å skape fred, eller søker å lindre nød og skape utvikling på tross av konflikten. ”Do no harm” blir prinsippet og metoden kalt.

* Se også OECD-DACs 10 prinsipper for arbeid i sårbare stater, s. 31 i denne rapporten

15 Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan's Faryab Province. Feinstein International Centre, Tufts University, 2010.

16 Results Management in Norwegian Development Cooperation, Norad og Utenriksdepartementet 2008, Side 18-20.



2. NORGES ENGASJEMENT – BISTAND OG POLITIKK

Det internasjonale samfunnets syn på konflikt, og særlig interne konflikter, har endret seg. Da FN-pakten ble skrevet i 1945 ble konflikt ansett som et anliggende mellom to stater, eller et lands interne anliggende. Senere har konflikt både i og mellom land i større grad blitt ansett for å være et internasjonalt etisk og sikkerhetsmessig anliggende. Krigen på Balkan og folkemordet i Rwanda på 1990-tallet skapte et folkelig press for at det internasjonale samfunn skulle forhindre nye tilfeller av massakre og etnisk rensing. I 2005 vedtok FNs generalforsamling enstemmig en resolusjon om ansvaret for å beskytte mennesker mot folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.¹⁷ Senere samme år ble FNs fredsbyggingskommisjon etablert.

17 A/RES/60/1. FNs generalforsamling, 16. september 2005.



Foto: Ken Opprann

EN INTEGRERT UTVIKLINGS- OG UTENRIKSPOLITIKK

Siden 1993 har Norge utviklet et sterkt utenrikspolitisk engasjement for fred og forsoning. Flere stortingsmeldinger fra 1990-tallet og frem til i dag vektlegger Norges fredsengasjement. Dette har også fått konsekvenser for utviklingspolitikken. Fred er blitt sideordnet med utvikling som mål for norsk bistand.

Det finnes eksempler på norsk fredsengasjement før 1993, men det var i stor grad erfaringene fra forhandlingene som ledet fram til Oslo-avtalen mellom Israel og Palestinas frigjøringsorganisasjon (PLO) i 1993, som førte til at fredsinnsett gradvis ble en markant del av norsk utenrikspolitikk. Det ble lagt vekt på at små land som Nor-

ge kan spille en rolle som supermakter ikke kan. Det tette samarbeidet mellom norske frivillige organisasjoner, forskningsmiljøer og myndighetene har gitt opphav til begrepet *Den norske modellen*.

Kontaktnettets sivilsamfunnsorganisasjoner og forskere over tid har opparbeidet seg i konfliktområder, har mange steder vært viktig for at Norge har engasjert seg. Norges engasjement i Guatemala (boks 5, se også eks. 1), illustrerer betydningen av et godt og bredt lokalt nettverk.

Målet med støtte til forskning på fred og forsoning er å styrke norsk kunnskap om land og situasjoner der Norge er engasjert, samt om ulike virkemidler i fredsarbeid. I enkelte konflikter har forskningsmiljøene

fått en egen rolle i fredsprosessene. En evaluering fra 2008 vurderte om forskningsstøtten til Christian Michelsens Institutt (CMI), Fafo, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og Fredsforskningsinstituttet i Oslo (PRIO) bidro til norske myndigheters fredsinnsett i Sør-Sudan, Sri Lanka og Det palestinske området. Perioden som ble evaluert var 2002-2007¹⁸. Institusjonene mottok ca 166 millioner kroner av Utenriksdepartementet og Norad i perioden til forskning på fred og forsoning, sikkerhetsreform, avvæpning, humanitær bistand og menneskerettigheter.

18 Evaluation of Norwegian Research and Development Activities in Conflict Prevention and Peace-building. Evaluation Report 5/2008, Evaluation Department, Norad.

Boks 5: En side ved Den norske modellen – Gunnar Stålsett, Kirkens Nødhjelp og Petter Skauens rolle i Guatemala

Petter Skauen ledet mobile helsetjenester i Latin-Amerika på 70-tallet. Fra 1976 til 2000 var han Kirkens Nødhjelps stedlige representant i Guatemala. Etter at daværende leder av det Lutherske verdensforbund, Gunnar Stålsett, tok initiativ til Norges engasjement, ble Skauen, med sitt kontaktnett og evne til å skape tillit, en viktig del av fredsprosessen. Han hadde kontakter på de fleste nivåer i landet og på alle sidene av konflikten, inkludert militæret. Fra 1993 og frem til fredsavtalen ble undertegnet i 1996, jobbet han, sammen med blant andre Stålsett, fulltid med fredsforhandlingene. Det var på bakgrunn av disse enkeltpersonenes engasjement at norske myndigheter ble en viktig tilrettelegger for fredsprosessen. Norge bidro til utarbeidelsen av flere av delavtalene som ledet frem til den endelige fredsavtalen. Kirkens Nødhjelps tilstedeværelse og kontaktnett, og Stålsetts posisjon i det Lutherske verdensforbund, var mye av grunnen til at Norge kunne spille en slik rolle.



Foto: Ulf Mikalsen

I 2009 var Petter Skauen en av bistandsveteranene i Norads informasjonskampanje Reisen tilbake. Sammen med representanter fra tre norske byer reise han tilbake til Guatemala for å se på resultatene av arbeidet i Guatemala. Fredsprisvinner Rigoberta Menchú var en av dem de fikk møte.

Evalueringen bekrefter at norsk forskning og norske forskere kan spille en viktig rolle for Utenriksdepartementet i fredsarbeidet. I for eksempel Sudan bidro forskningen med kunnskap som ble brukt i fredsprosessen. Sentrale temaer i fredsforhandlingene ble dekket: maktkonsentrasjon, politisk og økonomisk marginalisering, fordeling av jord, svake myndigheter og politiske partier, politisk rivalisering og manglende fordeling av oljeinntekter. Kunnskap om disse spørsmålene var viktig for hvordan fredsforhandlingene ble grepet an. Forskere ble også brukt som rådgivere i fredsforhandlingene. Det viste seg at i noen tilfeller er forskeren vel så nyttig som forskningen. Briefinger, seminarer og kontakter er viktig for at forskningen skal påvirke politikken. I Sudan var institusjonenes langsiktige samarbeid med lokale forskningsmiljøer avgjørende for at kunnskap som var sentral for fredsprosessen ble levert og tatt i bruk.

Skiftende regjeringer har ført det norske fredsengasjementet videre. I en periode ble det særlig lagt vekt på Norge som en upartisk aktør. Argumentet var at Norge ble oppfattet som en aktør uten sterke egeninteresser i mange konflikter, og derfor kunne ha særlige forutsetninger for å få tillit. Dette er fremdeles viktig for norsk mulighet til å gjøre en forskjell i en rekke

konflikter. Samtidig førte Norges militære engasjement i Kosovo, Irak og Afghanistan til debatt om sammenhengen mellom ulike roller og virkemidler for fred og sikkerhet i utenrikspolitikken. Det ble også sett nærmere på flere sentrale forutsetninger for Norges ulike fredsengasjement.

Etter terrorangrepene på USA 11. september 2001 ble internasjonal sikkerhet og engasjement i sårbare stater mer vektlagt. Gjennom bistand til stats- og fredsbygging i sårbare stater forsøkte det internasjonale samfunnet å forhindre at disse statene ble fristeder for internasjonal terrorisme og organisert kriminalitet. Fredsbygging ble en del av den norske integrerte utviklings- og utenrikspolitikken, og er elementer i norsk engasjementspolitikk. "Engasjementspolitikken omfatter bistand og bekjempelse av fattigdom, arbeidet for menneskerettigheter, fred- og forsoningspolitikk og humanitær politikk og bistand. Den er verdimeslig motivert med utgangspunkt i uegennytte og menneskehetens felles interesser. Samtidig betyr globaliseringen at vi må forlate en snever forståelse av norske interesser og realpolitikk. Endringene gjør i økende grad fredsbygging, internasjonal organisering og menneskerettigheter til realpolitikk."¹⁹

¹⁹ Stortingsmelding 15 (2008/2009): Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.

Noen bistandsaktører er kritiske til at sikkerhetspolitiske prioriteringer får innflytelse på utviklingspolitikken. Andre mener at innflytelsen er positiv fordi stats- og fredsbygging i sårbare stater og land i konflikt legger grunnlag for økonomisk og sosial utvikling. En bekymring blant kritikere til engasjementspolitikken er risikoen for å gjøre bistanden mindre effektiv hvis sikkerhetspolitiske føringer overstyrer vurderinger av behov og kapasitet på mottakersiden. Det reises også spørsmål om bistandens mål om fattigdomsreduksjon blir utvannet.

Norsk politikk er å skille tydelig mellom det militære og det humanitære engasjementet. Enkelte steder har koplingen mellom bistand og sikkerhetspolitiske mål ledet til at noen lands militære aktører leverer bistand for å skape tillit i lokalbefolkningen, og for å unngå at folk rekrutteres til væpnede styrker. Humanitære bistandsaktører har kritisert denne tilnærmingen for å risikere å sette nødhjelpsarbeideres liv i fare. Det kan være en risiko for at nøytrale aktører med mål om å lindre nød forveksles med militære aktører, og dermed blir mål for opprørsgrupper. Et amerikansk universitet har gjort en serie studier for å vurdere om bistand er effektiv som virkemiddel for å skape sikkerhet, slik det ble argumentert særlig fra amerikansk hold i forbindelse med krigen i Afghanistan. Der har de militære styrkene gjennomført bistandsprosjekter i et forsøk på å skape velvilje i befolkningen. Studiene konkluderer med at kortsiktige bistandstiltak ikke er tilstrekkelig til å bedre sikkerhetssituasjonen.²⁰

Enkelte forskere har kritisert det norske fredsengasjementet for manglende resultater. Professor i statsvitenskap, Øyvind Østerud, hevdet i 2006 at det "er svært få dokumenterte positive effekter av vårt internasjonale fredsengasjement".²¹ Kritikken gikk på at de politiske resultatene ikke ble som håpet eller ble kortvarige. I 1998 tok en evaluering for seg norsk fredsinn-sats i Guatemala, Sudan, Mali og Burundi,

²⁰ B.l.a. Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan's Faryab Province. Feinstein International Centre, Tufts University, 2010. Alle studiene i serien er tilgjengelige på universitetets hjemmeside.

²¹ Østerud, Øyvind (2006) «Lite land som humanitær stormakt?» Nytt Norsk Tidsskrift 23(4).

og mer bistandsorienterte tiltak i Mosambik og Rwanda.²² Evalueringen konkluderer med at hvorvidt en fredsprosess blir vellykket er avhengig av en rekke faktorer som ligger utenfor kontrollen til en tredje part som forhandler eller tilrettelegger for prosessen. Både forholdene internt i landet og hvordan stormakter stiller seg er viktig. Evalueringen sier også at det er viktig å forstå hvilke insentiver som finnes for å holde konflikten gående før man påtar seg en tilretteleggerrolle. I Guatemala og Mali, der fredsløsninger kom i stand, sier evalueringsteamet at den lange tilstedeværelsen og lokalkunnskapen til de norske ikke-statlige organisasjonene var en viktig grunn til at Norge kunne spille en konstruktiv rolle. I boks 6 oppsummeres en evaluering av den norske fredsinnnsatsen på Sri Lanka.

Konflikter og fredsprosesser påvirkes av utviklingen på en rekke politikkområder. Illegal omsetning av våpen, narkotika og naturressurser, som for eksempel diamanter eller koltan, holder konflikter i gang. Dessuten kan illegale aktiviteter som trafficking og piratvirksomhet blomstre der staten ikke kontrollerer territoriet og ikke er i stand til å bekjempe kriminalitet. De som driver slik virksomhet tjener på fortsatt ustabilitet. Ved siden av bistand og konfliktløsning arbeider derfor Norge sammen med andre land for å finne felles løsninger på disse problemene. Eksempler er arbeidet for å få i stand en global avtale som regulerer handel med lette våpen, og arbeidet som resulterte i OECDs retningslinjer for handel med mineraler fra konfliktområder.

Norsk politikk er at våpen og annet forsvarmateriell ikke skal selges til ikke-allierte land i krig, der krig truer eller hvor det er risiko for at materialet vil brukes til menneskerettighetsbrudd eller undertrykkelse.²³

²² Norwegian Assistance to Countries in Conflict. The Lesson of Experience from Guatemala, Mali, Mozambique, Sudan, Rwanda and Burundi. Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Evaluation report 11.98.
²³ Regjeringens Stortingsproposisjon 1 S for stortingsåret 2011-2012, s 297-298. Norske myndigheter har blitt kritisert av sivilsamfunnsorganisasjoner som Norges Fredsråd og Kirkens Nødhjelp for ikke å kreve sluttbrukerklæring ved salg av forsvarsmateriell. I Stortingsproposisjon 1 S sies det også at Regjeringen har også som mål å innføre sluttbrukerklæring fra alle land, og arbeide for at dette blir norm i NATO. Det arbeides for at merking og sporingmekanismer for norske våpen og ammunisjon utbedres, og for tilsvarende systemer internasjonalt.

Boks 6: Evaluering av Norges fredsinnnsats på Sri Lanka*

En evaluering av Norges fredsengasjement på Sri Lanka konkluderer med at det var lite Norge kunne gjøre for å stoppe gjenopptakelse av krigen fra 2006 og den humanitære katastrofen som utviklet seg i 2009. Mellom 1997 og 2009 jobbet Norge som støttespiller for fredsbestrebelse, og etter hvert som tilrettelegger for fredsprosessen på Sri Lanka, på anmodning fra partene i konflikten. Partene i konflikten, regjeringen i Colombo og De tamilske tigrene (LTTE), inngikk en våpenhvileavtale i februar 2002. Dette førte til at volden ble redusert og handelsembargoen mot nordlige og østlige Sri Lanka ble løftet. Partene kom sammen til samtaler om en fredelig slutt på konflikten som hadde vart siden 1983. I april 2003 trakk LTTE seg fra forhandlingene. Til tross for iherdige anstrengelser fra norsk side og fortsatt uttalt ønske fra partene, inkludert bistandsforhandlinger etter tsunamien og nye fredsforhandlinger i 2006, viste det seg umulig å få prosessen tilbake på et positivt spor. I 2006 begynte en ny krig som varte til 18. mai 2009. Da vant den srilankiske hæren en militær seier over LTTE, og toppledelsen i LTTE ble drept sammen med tusenvis av sivile tamiler som ble brukt som levende skjold i krigens siste fase.

Evalueringen gir anerkjennelse for det norske bidraget, særlig til våpenhvileavtalen og Oslo-kommunikéet der partene ble enige om å utforske føderale løsninger. Evalueringen gir også anerkjennelse til anstrengelsene for å bringe partene sammen igjen etter tsunamien i 2004. Innsatsen førte til enighet mellom partene om en samarbeidsmekanisme for å fordele bistandsmidler til de krigsrammede områdene (som ble underkjent av Sri Lankas Høyesterett), men maktet ikke å endre forholdene som hindret en fredelig løsning, eller hindre partene i på nytt å velge krig. Regjeringen som kom til makten i 2005 mobiliserte støtte fra Kina og andre asiatiske land. Dette skapte nye muligheter for en militær løsning, og reduserte viljen til å inngå kompromisser for å finne en politisk løsning. Samtidig mistet LTTE mye av sin internasjonale støtte og opplevde splittelse internt. Siden det var håpet om å vinne sympati og støtte internasjonalt som var mye av grunnen til at LTTE hadde vært villige til å forhandle, betød tapet av denne støtten at de ikke lenger så fordelene ved å fortsette forhandlinger.

Evalueringen hevder at Norge burde trukket seg tidligere fra rollen som mekler da fredsprosessen ble fastlåst. Den sier at det burde ha påkalt større norsk oppmerksomhet at fredsprosessen, slik evalueringsteamet ser det, styrket motkrefter på Sri Lanka. Evalueringen sier også at Norge burde gjort større anstrengelser for å unngå å bli brukt som brikke i det politiske spillet, ved å stille klarere betingelser for sitt engasjement.

Evalueringsteamets konklusjon ble gjenstand for diskusjon på et seminar der rapporten ble lansert, 11. november 2011. Miljø- og utviklingsminister Erik Solheim, den norske tilretteleggeren i fredsprosessen, ønsket rapporten velkommen og understreket viktigheten av å trekke lærdommer av fredsarbeid. Sammen med et bredt sammensatt panel stilte han spørsmål ved hvorfor evalueringen hevdet at Norge burde ha trukket seg ut tidligere. Solheim fremholdt at å trekke seg for å bevare eget rykte ikke var en god nok grunn og nevnte videre at det i 2006 ikke var noen som visste hvordan fredsprosessen ville ende. Både partene i konflikten og internasjonale aktører ønsket at Norge skulle fortsette sitt engasjement. Man fortsatte derfor fra norsk side å jobbe for en fredelig løsning. Videre påpekte både Solheim og paneldeltakerne at det var en rekke uforutsette enkelthendelser som til sist tippet utfallet i retning krig. Solheim hevdet at evalueringsteamet tar sluttresultatet for gitt: Fredsprosessen fikk et tragisk utfall, men kunne, dersom enkeltsituasjoner hadde utviklet seg litt annerledes, ha ledet frem til en forhandlet fredsløsning.

* Pawns of Peace – Evaluation of Norwegian Peace efforts in Sri Lanka. Report 5/2011. Evaluation Department, Norad.

FREDSENGASJEMENT I MANGE LAND

Norges engasjement i freds- og forsoningsprosesser foregår på ulike måter, avhengig av situasjonen i landet, hva partene ønsker, hva andre internasjonale aktører gjør, og Norges forutsetninger. I noen land er Norge en tilrettelegger for forhandlinger, i andre land en støttespiller for FN og andre aktører.

Tabell 1 gir en oversikt over Norges engasjement i fredsprosesser etter 1990. Listen er organisert alfabetisk, og inkluderer både land der Norge har spilt en politisk rolle og land der støtten til fredsprosessen har vært indirekte. Den inkluderer først og fremst diplomatisk engasjement og bidrag til fredsopprettende eller fredsbevarende styrker. I tillegg til denne listen legger Norge til rette for fortrolige prosesser som ikke er allment kjent.

Norske ikke-statlige organisasjoner, finansiert av norske bistandsmidler, har i noen land vært sentrale i fredsprosessen. Et slikt eksempel er Norsk Folkehjelp i Sør-Sudan.

Norsk Folkehjelps rolle i Sør-Sudans løsrivelse²⁴

Den andre borgerkrigen i Sudan startet i 1983 og det anslås at over to millioner sørsudanere mistet livet som følge av krigen. Rundt fire millioner ble drevet på flukt. I januar 2005 ble det underskrevet en fredsavtale. Etter en seks år lang overgangperiode ble en folkeavstemning om løsrivelse fra Sudan avholdt. 99 prosent av befolkningen stemte for, og 9. juli 2011 ble Sør-Sudan en selvstendig stat. President Salva Kiir Mayardit takket hele den internasjonale samfunnet i sin tale den dagen, og nevnte særlig Norsk Folkehjelp på grunn av organisasjonens historie i landet.

Norsk Folkehjelp ble på midten av 80-tallet overbevist om at de ikke kunne være nøytrale i en konflikt der de så at regjeringen i Khartoum bevisst brukte sult som våpen mot en gruppe av befolkningen for å tvinge dem vekk fra områder kontrollert av frigjøringshæren. Norsk Folkehjelp valgte side og bestemte seg for å samarbeide med den humanitære organisasjonen til frigjøringsbevegelsen SPLM, SRRA. Norsk Folkehjelp hadde ansatte som var villige til

TABELL 1: LAND OG OMRÅDER FOR NORSK FREDSENGASJEMENT ETTER 1990

	Land	Viktige sider ved Norges rolle
1	Afghanistan	Militær deltagelse i ISAF-styrkene. Støtter opp om afghanske myndigheters egne fred- og forsoningsinitiativ.
2	Balkan	Tilrettelegger i forhandlinger. Fredsbevarende styrker under Nato i Kosovo.
3	Burundi	Støtte til FNs Fredsbyggingskommisjon.
4	Colombia	Tilrettelegger for forhandlinger.
5	Det palestinske området	Tilrettelegger for forhandlinger gjennom opprettelse av hemmelig bakkanal fram til Oslo II-avtalen. Leder av giverlandsforum. I dialog med alle parter.
6	DR Kongo	Støtte til reintegrering.
7	Eritrea	Støtte til forhandlinger i forbindelse med grensekonflikten med Etiopia.
8	Etiopia	Støtte til forhandlinger i forbindelse med grensekonflikten med Eritrea.
9	Filippinene	Tilrettelegger for forhandlinger fra 2001. Bidrag til overvåking av menneskerettigheter som del av videre fredsprosess.
10	Guatemala	Aktiv støtte til fredsforhandlinger fra 1989. Fredsavtale inngått i 1996.
11	Haiti	Støtte til tillitsbygging fra midten av 1990-tallet.
12	Indonesia	Finansiell støtte til mekling i Aceh og overvåking av fredsavtalen.
13	Kenya	Støttet mekling etter konflikten utløst av valget i 2007.
14	Liberia	Støtte til demobiliseringsprosesser og sikkerhetssektorreform.
15	Mali	Støtte til maliske myndigheter og FN for sikkerhet og dialog-prosjekter i Nord-Mali. Støtte til Kirkens Nødhjelp, som var viktig i lokale fredsprosesser 1992-1996.
16	Nepal	Dialogarbeid med partene i konflikten og annen støtte til fredsprosesser gjennom FN fra 1996. Fredsavtale på plass i 2006.
17	Pakistan	Støtte til dialog mellom religiøse grupper.
18	Somalia	Aktiv i internasjonal kontaktgruppe.
19	Sri Lanka	Tilrettelegger for fredsprosessen fra 1999 til 2006. Medvirket til våpenhvileavtalen i 2002, forhandlinger mellom partene (2002-2003, 2005 og 2006) og samarbeidsmekanismer (2002-2003). Ledet observatørgruppen for våpenhvileavtalen.
20	Sudan	Sentral støttespiller for fredsforhandlinger om Sør-Sudan som ledet til fredsavtale i 2005. Sentral aktør i koordinering av internasjonal bistand (såkalt troika-medlem). Norge ledet den internasjonale overvåkingsstyrken i Nubafjellene fra 2002-2005.
21	Tanzania (Zanzibar)	Støtte til arbeidet med å få på plass en koalisjonsregjering på Zanzibar i 2010. Valget i 2010 var det første fredelige valget på Zanzibar. Tidligere valg har vært preget av vold.
22	Uganda	Støtte til avvæpning, demobilisering og reintegrering av opprørs soldater.
23	Øst-Timor	Støtte til dialog og forsoning siden 2006.

24 Kilde: Norsk Folkehjelp

å oppholde seg i konfliktutsatte områder da alle andre organisasjoner trakk seg ut.

At en bistandsorganisasjon tar side i en borgerkrig er kontroversielt. Norsk Folkehjelp ble sterkt kritisert av blant annet organisasjonene tilknyttet den FN-ledete Operation Lifeline, og har fått gjentatte beskyldninger om å ha bidratt til å forlenge krigen. Det har også blitt påstått at organisasjonen bidro til våpensmugling. Norsk Folkehjelp benekter dette.

Norsk Folkehjelp leverte mat til hundretusener av sør-sudanere hvert år, og behandlet titusener på sine sykehus. Utover 1990-tallet startet organisasjonen langsiktig utviklingsarbeid i enkelte områder, med yrkesopplæring og jordbruksutvikling. Dette bidro til at folk kunne fortsette å leve i områder kontrollert av frigjøringsbevegelsen. Etter fredsavtalen har programmet snudd fra tjenestelevering til nasjonsbygging med programmer for å utvikle sivilsamfunn. Norsk Folkehjelp driver også et mineryddingsprogram som frigjør veier til transport av varer og mennesker, og land til jordbruk.

Vest-Balkan – høyt prioritert norsk bistand i en konfliktsituasjon²⁵

Det norske engasjementet på Balkan viser en tett kobling mellom utenriks- og utviklingspolitikk, og hvordan en region som normalt ikke ville mottatt norsk bistand i mange år sto øverst på listen over mottakere av norsk bistand.

Tidlig på 1990-tallet begynte forskjellige regioner i Jugoslavia å forlange uavhengighet. Slovenia lyktes i å finne en fredelig løsning. Da Kroatia kom med samme ønske førte det til krig. Da Bosnia-Herzegovina, som er hjem til folkegruppene serbere, kroater og bosniere, vedtok uavhengighet, var det stort sett mot den serbiske befolkningens vilje. Konflikten som begynte i 1991 ble ikke avsluttet før Dayton-avtalen ble undertegnet av partene mot slutten av 1995. Samtidig fortsatte uroen i Kosovo-provinsen, som forlangte uavhengighet fra Serbia. Uroen førte til stadig kraftigere væpnede konfrontasjoner. I 1999 grep Nato inn med bombing av Serbia.

25 Evaluation of Norway's Development Cooperation with the Western Balkans. Scanteam. Report 7/2010 Evaluation Department, Norad.

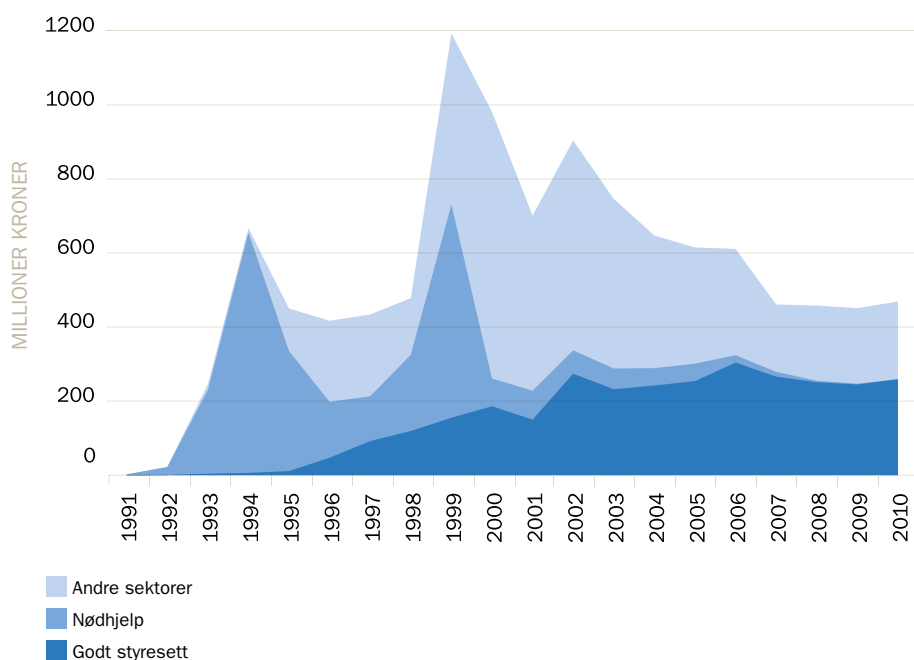
Norge engasjerte seg sterkt i regionen, med midler til nødhjelp, gjenoppbygging og langsiktig utvikling. I perioden 1991 til 2009 bidro Norge med ca ti milliarder kroner. Dette var Norges første store konfliktengasjement der ambisjonene var å nå både humanitære, utviklingsmessige, sikkerhetsmessige og politiske mål samtidig.

Integreringen av utenriks- og utviklingspolitikken var tydelig. Norge var sterkt involvert i de store politiske prosessene rundt Vest-Balkan engasjementet, hvor aktører som FN, EU og NATO var sentrale. I tillegg satt Norge i 2000 med formannsvervet i Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE). Norge var også aktivt med i de militære og politibaserte innsatsene. Norge bidro mye på områder som oppbygging av lokalt politi og justissektoren (se eksempel 16).

Norge ble kjent for å være en rask og fleksibel giver. Modellen med direkte styring fra Utenriksdepartementet i Oslo gjorde det mulig å få rask godkjenning av nye tiltak. I en situasjon med uforutsigbarhet og store endringer var dette viktig, og ble satt pris på av andre aktører som ikke hadde samme mulighet til hurtig omdisponering av midler og rask oppfølging av politiske vedtak. Samtidig ble den norske støtten kritisert for ikke å ha utnyttet lokal kompetanse bedre, noe som delvis var en konsekvens av manglende forutsigbarhet i finansieringen. Avtalene ble inngått for kun ett år av gangen. Dette gjorde det vanskelig for samarbeidsorganisasjonene å planlegge langsiktig kapasitetsbygging.

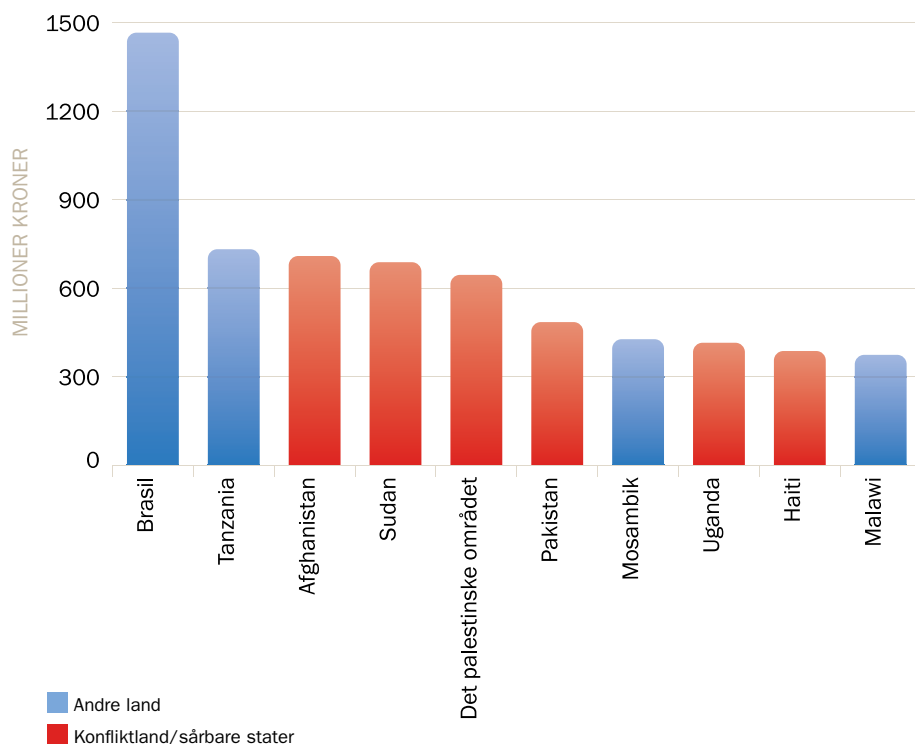
Nødhjelp var viktig under Bosniakrigen 1991-1996, og igjen under Kosovokonflikten 1998-2000. Mye gikk også til gjenoppbygging av hus og infrastruktur. Mot slutten av perioden økte finansieringen av tiltak til godt styresett mest.

FIGUR 1: BISTAND TIL BALKAN FØLGER UTVIKLINGEN I KONFLIKTEN



Norsk støtte til Balkan fordelt på programområder 1991-2010

Kilde: OECD

FIGUR 2: BÅDE KONFLIKTLAND OG SÅRBARE STATER BLANT DE STØRSTE MOTTAKERNE AV NORSK BISTAND

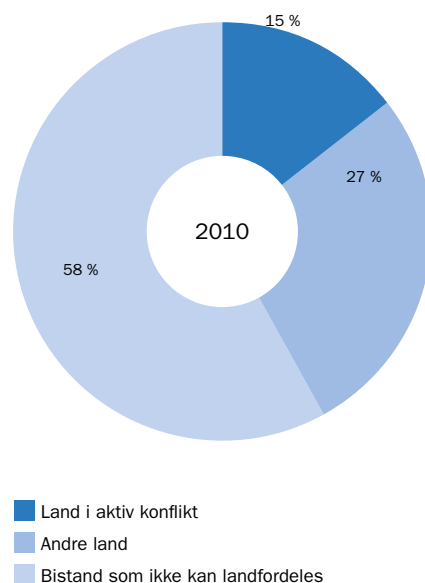
De ti største mottakerne av norsk bistand 2010

Kilde: Norad, Uppsala Conflict Program

BRUK AV NORSKE BISTANDSMIDLER

Bistand til land der Norge er involvert i fredsprosesser har blitt prioritert, men det er også gitt betydelig støtte til land i eller på vei ut av konflikt der Norge ikke har hatt en rolle i fredsprosessen. Mosambik, som er et viktig samarbeidsland for Norge, er et eksempel på dette.

Av de ti største mottakerne av norsk bistand i 2010 defineres²⁶ fem som land i konflikt: Afghanistan, Sudan, Det palestinske området, Pakistan og Uganda. Haiti defineres ikke som et land i konflikt, men er en sårbar stat preget av vold, usikkerhet og fattigdom. Norge har et aktivt, men relativt begrenset engasjement på Haiti for å bidra til å redusere volden i deler av samfunnet. Grunnen til at Haiti rangerer høyt blant mottakerne i 2010 er nødhjelp som ble bevilget etter det store jordskjelvet som rammet landet. I Mosambik har det vært fred siden 1992. Landet har vært et viktig samarbeidsland for Norge både under frigjøringskrigen og i perioden med fredsbygging og utvikling som fulgte.

²⁶ Uppsala Conflict Data Program (UCDP).**FIGUR 3: 15 % AV NORSK BISTAND TIL LAND I AKTIV KONFLIKT**

Norsk bistand 2010. Totalt 27,7 milliarder kroner

Kilde: Norad, Uppsala Conflict Program

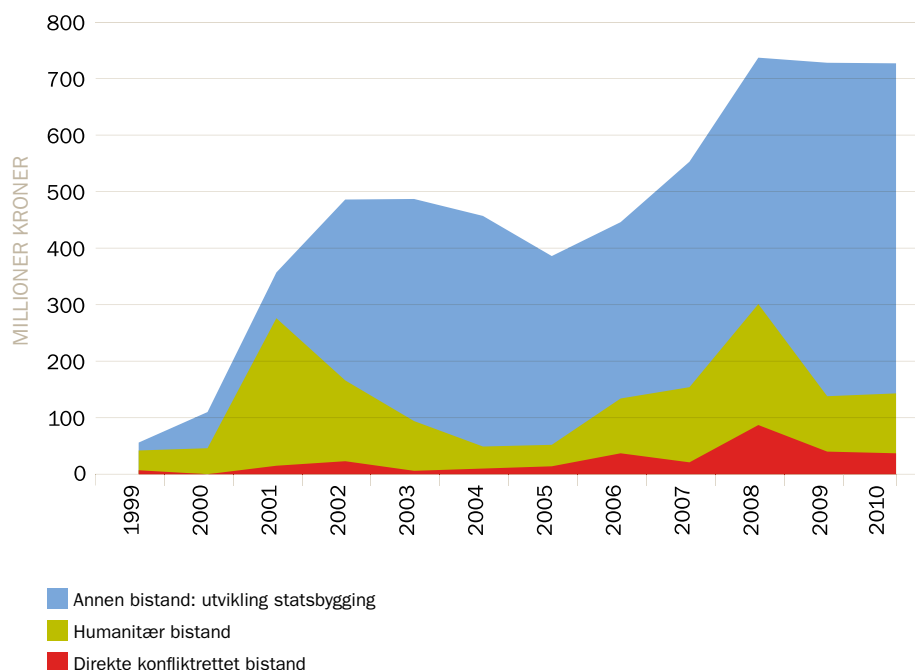
Figur 3 viser at 15 prosent av norsk bistand går til land i konflikt. Dette er nesten 35 prosent av den landfordelte bistanden. Tallene sier ikke noe om hvor stor del av støtten som er direkte rettet mot å løse konflikter. I tillegg kanaliseres mye bistand gjennom FN, Verdensbanken og andre globale institusjoner som fra Norges side ikke blir øremerket spesifikke land. Mange av disse pengene går til land i konflikt, men det registreres ikke som slik bistand i Norges bistandsstatistikk. Fra 1999 begynte OECD-DAC å operere med en egen kategori bistand som er direkte rettet mot konfliktløsning og fredsbygging. Dette var da et relativt nytt fagfelt innen bistanden. Kategorien dekker sikkerhetssektorreform, fredsbyggingsfasen av FNs fredsoperasjoner, reintegrering av tidligere stridende, tiltak for barnesoldater og minerydding. Norge brukte i 2010 1,3 milliarder kroner på denne typen bistand. Det utgjør 32 prosent av støtten til land i konflikt.

Det meste av støtten til land i konflikter er nødhjelp og ordinært utviklingssamarbeid som utdanning, helse, vei, energi, og styre-

sett. En illustrasjon på dette er Afghanistan. Bare litt over åtte prosent av den norske sektorspesifikke bistanden til Afghanistan i 2010 er direkte konfliktrettet bistand. Nesten 18 prosent gikk til nødhjelp, og litt over 21 prosent til godt styresett. I tillegg kommer støtten til flegiverfondet for gjenoppbygging som kanaliseres gjennom Verdensbanken. Fondet er den største norske budsjettposten i bistanden til Afghanistan med 285 millioner kroner i 2010. Fondets aktiviteter dekker både gjenoppbygging, godt styresett og sosiale sektorer som utdanning og helse.

I noen få tilfeller, har nesten all bistand til et land vært innrettet mot fredsbygging. Et eksempel på dette er Guatemala, der Norge knyttet all bistand til gjennomføring av punkter i fredsavtalen (se eks. 1). Det meste av bistanden er likevel kategorisert i statistikken som for eksempel "godt styresett" eller "utdanning", ikke som fredsbygging.

FIGUR 4: AFGHANISTAN – LITEN DEL AV BISTANDEN ER DIREKTE KONFLIKTSPESIFIKK



Norsk bistand til Afghanistan 1999-2010

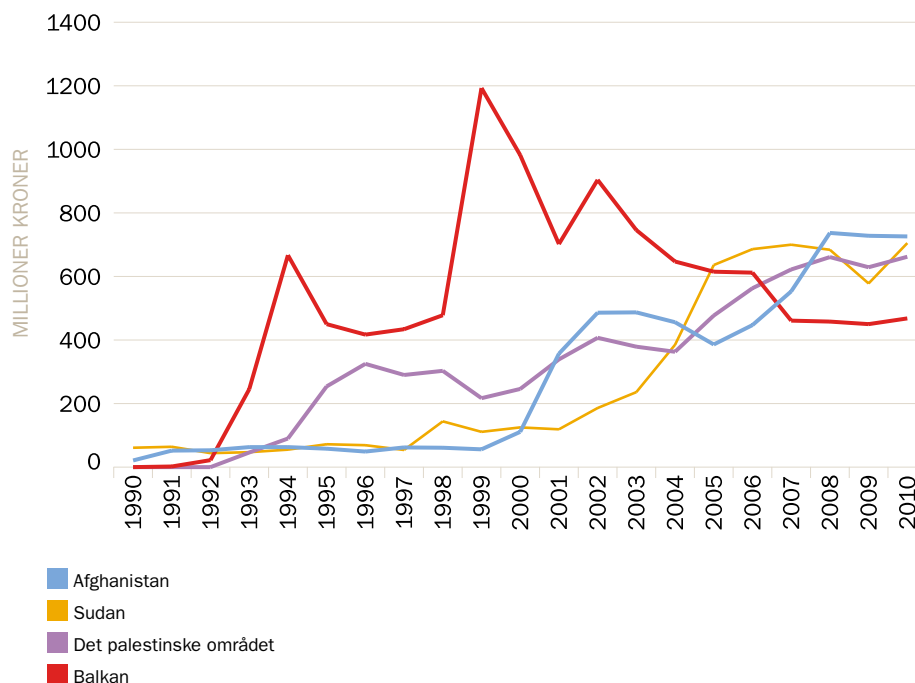
Kilde: Norad

Militærutgifter Afghanistan

Siden 2005 har utgiftene til Norges militæroperasjoner i Afghanistan oversteget den norske bistanden til landet. I 2010 var forsvarsutgiftene på én milliard kroner mens bistanden var på 726 millioner kroner.

27 prosent av den samlede norske bistanden, både konfliktspesifikk bistand, vanlig utviklingssamarbeid og nødhjelp, gikk til landene og områdene på listen over fredsengasjement (Tabell 1) i perioden fra 1990 til 2010. Dette beløp seg til totalt 73,8 milliarder kroner. Noen av de største mottakerne var landene på Balkan, Det palestinske området, Afghanistan og Sudan. Det er en tydelig sammenheng mellom utviklingen i konflikten og nivået på bistanden.

FIGUR 5: BISTAND FØLGER UTVIKLINGEN I KONFLIKTER



Bistand til utvalgte land 1990-2010

Kilde: Norad

Figur 5 viser at bistanden til Det palestinske området økte etter at Osloavtalen ble inngått i 1993, og at bistanden til Balkan gikk kraftig opp ved splittelsen av det tidligere Jugoslavia i 1991 og 1992. Etter at Dayton-avtalen om våpenhvile ble inngått i 1995, økte bistanden først gradvis for så å stige kraftig fra 1998 til 1999 som følge av økninger i nødhjelp og utgifter til flyktninger i Norge. Bistanden til Sudan økte i takt med Norges engasjement i fredsprosessen som ledet til en fredsavtale i 2005, og fortsatte å stige etter avtalen. En stor del av økningen var nødhjelp til Darfur. I norsk og internasjonal militær tilstedeværelse fra 2001. Svingningene i støtten til Afghanistan gjenspeiler i hovedsak opptrapping og nedtrapping av nødhjelpen.

FLERE MULIGE KANALER FOR BISTANDEN

Norsk bistand fordeles gjennom mange ulike kanaler. Dette gjelder også bistanden til land i eller på vei ut av konflikt.

I 2010 gikk 46 prosent av norsk bistand gjennom multilaterale organisasjoner som FN, Verdensbanken og regionale utviklingsbanker.²⁷ Land i konflikt har som regel svake statlige institusjoner og manglende offentlige tjenestesystemer. Bistand til slike land kanaliseres derfor i stor grad gjennom multilaterale organisasjoner og sivilsamfunnsorganisasjoner. I Afghanistan er andelen kanalisert via multilaterale organisasjoner 59 prosent og andelen gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner 38 prosent (se figur 6).²⁸

Eksempler i rapporten viser at det kan lønne seg å benytte flere kanaler samtidig. Et flergiverfond for avvæpning i Sentral-Afrika (eks. 10) oppnådde gode resultater i samarbeid med regjeringene i de berørte landene, samtidig som et lite tiltak gjennom lokale kirker i DR Kongo nådde andre målgrupper i områder der landets regjering har liten kontroll (eks. 11). Eksempel 28 om ikke-statlige organisasjoners arbeid i Afghanistan gir et liknende bilde.

Valg av bistandskanal kan også påvirkes av overordnede politiske føringer, for eksempel knyttet til Norges politikk i FN og overfor Verdensbanken. Norge støtter FNs rolle som nøytral aktør i konfliktsituasjoner, og kanaliserer mye av bistanden til konfliktland gjennom FN, Verdensbanken og andre mellomstatlige organisasjoner. FN fungerer også ofte som koordinator for mangfoldet av givere og mellomstatlige og ikke-statlige organisasjoner som jobber med ulike former for bistand i konfliktsituasjoner. FN har fått et mandat fra det internasjonale samfunnet til å bidra med løsninger på globale problemer, inkludert sikkerhetsproblemer. Etableringen av FNs fredsbyggingfond i 2005 ble støttet av Norge (se boks 7). Ulike FN-organisasjoner har viktige roller når det gjelder demobilisering, reintegrering, overvåkning av fredsavtaler og

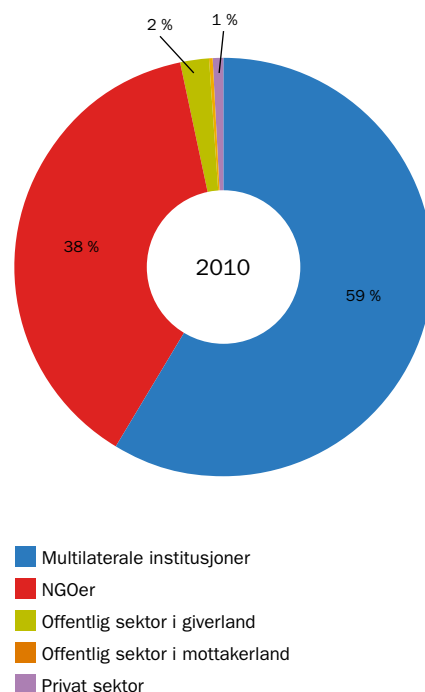
gjennomføring av valg. I 2010 støttet blant annet UNDP valgprosesser i 60 land. En evaluering²⁹ konkluderer med at demokratistøtte gjennom FN er viktig i sårbare stater, der det er få andre aktører til stede som kan forsvare prinsipper for demokratisk utvikling.

FN-organisasjoner er også sentrale innenfor nødhjelp og utviklingsarbeidet. Organisasjonene har ofte en sterk tilstedeværelse før en konfliktsituasjon oppstår, og har en langsiktighet i sitt engasjement utover det tidsrommet hvor givere begynner å redusere sin tilstedeværelse. FN kan spille en viktig rolle i en overgangssituasjon siden de ofte kan begynne arbeidet basert på eksisterende kapasitet i landet, og kan starte planlegging for utviklingen på lang sikt. I Mosambik tok FN en ledende rolle i den kritiske overgangsfasen fra krig til fred (eks. 9).

Finansiering av bistand i overgangen fra krig til fred er ofte et problem fordi giverlandene har øremerket penger som enten nødhjelp eller utviklingssamarbeid. I en overgangssituasjon ligger mange tiltak et sted mellom disse to kategoriene. Norge er et av få giverland som har en egen bevilgning for slike situasjoner. En reform av det humanitære systemet i 2005 introduserte kategorien "tidlig gjenoppbygging" blant kategoriene av humanitære tiltak. Dette kan strekke nødhjelp lenger inn i en overgangsfase. Dette er omdiskutert fordi nødhjelpen da beveger seg over mot statsbygging. Enkelte mener dette kan true nødhjelpens nøytralitet. En annen bekymring er at nødhjelp da vil bli mer likt vanlig bistandsarbeid, og at fokuset på å dekke de viktigste humanitære behovene reduseres. I felt er det ofte vanskelig å trekke absolutte skiller.

Flergiverfond som mobiliserer ressurser til mottakerlandets statsbudsjett, er vanlige kanaler for bistand i konfliktområder og sårbare stater. Fondene forvaltes vanligvis av FN eller Verdensbanken og kan til en viss grad kompensere både for lav tilstedeværelse fra giverlandene og for myndigheter som har lite kapasitet til å planlegge og gjennomføre utviklingstiltak. Disse institusjonene har ofte stor operasjonell

FIGUR 6: AFGHANISTAN – MEST BISTAND GJENNOM MULTILATERALE ORGANISASJONER



Bistand til Afghanistan fordelt på organisasjonstype 2010

Kilde: Norad

Boks 7: FNs fredsbyggingfond

Høsten 2005 besluttet et FN-toppmøte å opprette en fredsbyggingkommisjon, et støttekontor for fredsbygging i FN-sekretariatet og et fredsbyggingfond. Fondet har etablert seg som en viktig kanal for støtte til fredsbygging: Det finansierer i dag over 100 tiltak i 15 ulike land. I 2010 finansierte fondet tiltak for nærmere to milliarder amerikanske dollar.

Norge var en pådriver i dette arbeidet, og har hatt en av to nestledere for fredsbyggingkommisjonen. Norge er den fjerde største bidragsyteren til fondet. Siden 2005 har Norge bidratt med 230 millioner kroner.

²⁷ Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene er mellomstatlige institusjoner som styres av medlemslandene. Medlemslandene skyter inn kapital i bankene etter sin relative størrelse i verdensøkonomien. I tillegg gis frivillige bidrag til ulike utviklingsfond som gir lån på svært gunstige vilkår til de fattigste landene.

²⁸ Tallene er hentet fra Norads statistikkportal. Støtten direkte til offentlig sektor i mottakerland er under en prosent og derfor ikke markert i figuren. Støtten til offentlig sektor i Afghanistan går via flergiverfondet ARTF.

²⁹ Evaluation Report 10/2010: Democracy Support through the United Nations. Evaluation Department, Norad.

kapasitet, og har lang erfaring med forvaltning av slike fond. De har gode systemer for håndtering av store midler og er således en kanal som sikrer at giverlandenes bistandspenger blir godt forvaltet. Slike fond gir også mulighet for mer penger til områder med lav tilstedeværelse av bilaterale givere. Det er ingen fasit for hva som er mest effektivt, men i en gjennomgang³⁰ av flergiverfond fra 2007 ble det

30 Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds. Final Report, February 2007. Verdensbanken og Norad, i samarbeid med CIDA, det Nederlandske Utenriksdepartement, og DFID.

slått fast at flergiverfond generelt senker givernes samlede kostnader med planlegging, oppfølging og rapportering, og dermed gjør det lettere for giverland å delta i bistandsprosjekter i land i konflikt. Fondene skaper også en plattform for dialog mellom giverne og mottakerlandets myndigheter. I årets resultatrapport er det eksempler på vellykkede flergiverfond som fondene for avvæpning i Sentral-Afrika (eks. 10), gjenoppbygging i Afghanistan (eks. 27) og budsjettstøtte til de palestinske selvstyre-

myndighetene (eks. 29). Det er også et eksempel fra Sudan der fondet kritiseres for å ha vært for tungrodd og ikke å ha levert raske nok resultater (eks. 2).

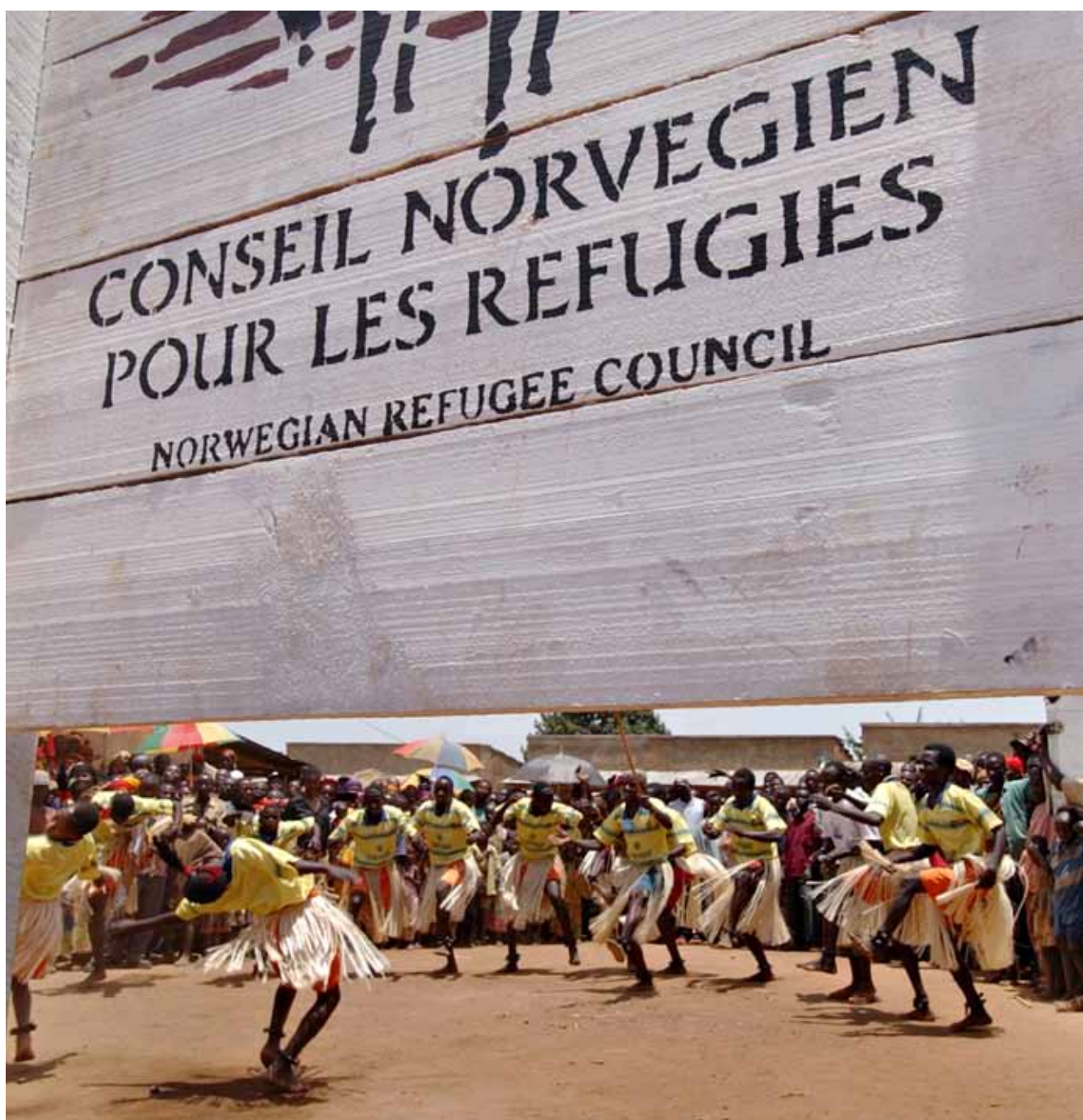


Foto: Ken Opprann

Flyktningehjelpen er en viktig aktør for norsk bistand i konfliktfylte områder.



Den indiske politistyrken i FNs fredsbevarende operasjon i Liberia er den første styrken bestående utelukkende av kvinner. Dette er en del av en større innsats for å øke andelen kvinner i fredsbevarende operasjoner.

3. VIRKEMIDLER

Å finne fredelige løsninger på væpnede konflikter er først og fremst ansvaret til partene i konflikten. Det internasjonale samfunnet kan legge press på partene, og legge til rette for en fredelig løsning. Dette er i stor grad et politisk arbeid, der både diplomatiske og militære virkemidler brukes i tillegg til bistand. De siste 20 årene har det blitt utviklet mange nye tilnærminger og former for hvordan bistanden skal innrettes i slike situasjoner.



Foto: Ken Opprann

ULIKE MÅL OG VIRKEMIDLER

Målene for ulike tiltak under og etter konflikt er mange. Den humanitære bistanden har som mål å redde liv og gi beskyttelse. I takt med at det internasjonale samfunnet har økt sitt engasjement i konfliktsituasjoner, har også bistand med mål om å bidra til å forhindre eller stoppe konflikt, eller hindre tilbakefall til konflikt, økt. På 1980-tallet fokuserte slike tiltak på konfliktforebygging og konfliktløsning. En erkjennelse av at å bevare freden var en vel så stor utfordring, ledet til at FNs generalsekretær i 1992

lanserte begrepet *fredsbygging*. Dette innebærer å se lengre enn til opphøret av væpnet kamp og fredsslutning. Fredsavtaler ses mer og mer som en av mange milepæler i en lang prosess. *Statsbygging* og *demokratisering* har blitt stadig mer sentralt i fredsbyggingen.

Figur 7 illustrerer at det ikke er tydelig avgrensede faser i konfliktsituasjoner, og at de tre hovedkategoriene av bistand overlapper hverandre.

Tidligere var den dominerende tenkningen at konfliktløsning og fredsbygging, humanitært arbeid og langsiktig utvikling og statsbygging fulgte etter hverandre etter hvert som utviklingen gikk fra krig til fred. I dag er forståelsen at voldsnivået, menneskelig nød og politiske prosesser går i bølger og behovet for ulike innsatser er uforutsigbart. En fredsavtale innebærer ikke automatisk at volden opphører, og ulike regioner utvikler seg ulikt. I dagens DR Kongo er en mangeårig borgerkrig over og i deler av landet kan folk konsentrere seg om å komme seg ut av fattigdom og bygge fungerende institusjoner. Samtidig skaper ulike militser og en udisiplinert regjeringshær ennå ustabile forhold, særlig øst i landet. Somalia er et eksempel på en stat som har gått i oppløsning, og har mistet kontrollen over store deler av territoriet. De sørlige delene preges av hungersnød og ekstrem usikkerhet for befolkningen. To regioner i nord, Somaliland og Puntland, har lyktes i å opprette en viss grad av stabilitet og utvikling, selv om uroligheter forekommer også der.

Ulike tiltak må ofte skje samtidig. Det kan være utfordrende. Det er viktig å erkjenne at det ligger ulike mål til grunn for de tre kategoriene bistand, og at det kan oppstå vanskelig avveininger om hva som skal prioriteres. I enkelte situasjoner kan innsatsen under en kategori oppfattes å være i strid med innsatsen i en annen. For eksempel kan noen hevde at nødhjelp

forlenger en konflikt snarere enn å få partene til forhandlingsbordet. Innsats for statsbygging kan oppfattes som å gi legitimitet til en regjering som er ansvarlig for brudd på menneskerettighetene.

SITUASJONEN OG MÅLET BESTEMMER VALG AV TILNÆRMING

Når givene har ulike mål i samme situasjon, er rollefordeling og valg av tilnærminger viktig. Humanitære aktører som Røde Kors og Leger uten grenser har som mål å beskytte sivile og redde liv, og må derfor oppfattes som nøytrale aktører for å få tilgang til de nødlidende og ha mulighet til å tale deres sak. Når internasjonale aktører går inn i en tilretteleggerrolle for å forsøke å få i stand en fredelig løsning, kan dette føre til tilbakeholdenhet når det gjelder å påpeke menneskerettsbrudd hvis dette kan få partene til å forlate forhandlingene. Når givere velger å støtte statsbygging for å sikre stabilitet kan dette oppfattes som støtte til en sittende regjering.

Mulighetene og evnen det internasjonale samfunnet har til å påvirke utviklingen varierer fra situasjon til situasjon. Studier og internasjonale erfaringer peker på en rekke utfordringer som bistanden står overfor i slike situasjoner, uansett om målet er å redde liv, skape og sikre fred, eller sikre langsiktig utvikling og statsbygging:

► *Behovet for kunnskap.* Bistandsaktører kan mangle tilstrekkelig forståelse av konteksten de opererer i. I en evaluering av den internasjonale bistandens bidrag til fredsbygging i Sudan (s. 28) hevdes det at givene, på grunn av manglende kontekstforståelse, i for stor grad har fokusert på offentlige tjenesteleveranser, istedenfor å komplettere dette arbeidet med å gjennomføre tiltak som kunne ha bidratt til å dempe konflikten

► *Bistand kan utilsiktet øke konfliktnivået.* Bistand kan gjøre skade gjennom å styrke faktorer som driver konflikten, eller svekke elementer som kan skape fred. Ett dilemma som ofte kommer opp i denne sammenhengen er om bistand styrker et illegitimt regime. Et annet er om bistandsorganisasjoner gjennom sin tilstedeværelse bidrar til å styrke krigsøkonomien, enten indirekte gjennom varene og tjenestene de benytter seg av, eller mer direkte gjennom å betale bestikklser til væpnede grupper for å slippe gjennom veisperringer eller liknende (se eks. 23 om Somalia)

► *Bistand kan utilsiktet forsterke urett.* Bistand kan komme til å styrke eksisterende mønstre av diskriminering og ekskludering, som kanskje var grunnen til at konflikten oppsto i utgangspunktet

FIGUR 7: TRE HOVEDKATEGORIER AV BISTAND TIL LAND I OG ETTER KONFLIKT



10

PRINCIPLES FOR GOOD INTERNATIONAL ENGAGEMENT IN FRAGILE SITUATIONS

1. Take context as the starting point
2. Do no harm
3. Focus on statebuilding as the central objective
4. Prioritise prevention
5. Recognise the links between political, security and development objectives
6. Promote non-discrimination as a basis for inclusive and stable societies
7. Align with local priorities in different ways in different contexts
8. Agree on practical coordination mechanisms between international actors
9. Act fast... but stay engaged long enough to give success a chance
10. Avoid pockets of exclusion



www.oecd.org/fsprinciples
fsprinciples@oecd.org

- *Ikke nok føre var.* Det kan være lettere å mobilisere støtte til å gripe inn når en krise allerede har oppstått, enn å mobilisere i forkant
- *Samordning mellom ulike aktører og sektorer kan være vanskelig.* I et komplekst landskap med mange ulike aktører kan det være lett å utvikle tunnelsyn. Flergjeverfondet for avvæpning i Sentral-Afrika (eks. 9) er et godt eksempel på samordning
- *Lokale stemmer svekkes.* I iveren etter å oppnå resultater fort kan internasjonale aktører i blant overse lokale prioriteringer. Løsninger kan dermed bli mindre bærekraftige. Det har ikke minst blitt satt fokus på viktigheten av å involvere kvinner. På Vest-Balkan ble den norske støtten kritisert for ikke å benytte lokal kompetanse bedre³¹
- *Utholdenhet mangler.* Løsninger for å skape umiddelbare forbedringer for befolkningen er ofte nødvendige, men kan være lite bærekraftige. På Vest-Balkan gjorde mangel på flerårige avtaler det vanskelig for partnerorganisasjonene å planlegge langsiktige tiltak, som for eksempel kapasitetsbygging³²

Dette har fått giverland til å gå sammen om å utarbeide ti prinsipper for bistand til konfliktsituasjoner og sårbare stater.³³ I en gjennomgang av hvordan prinsippene har blitt gjennomført i et utvalg sårbare stater, slår OECD fast at bare de to prinsippene om ikke-diskriminering og tilpasning til lokale prioriteringer blir gjennomført i tilstrekkelig grad. Prinsippet *Do no harm* om å innrette bistanden for å unngå å skjerpe konflikt, og støtte krefter for fred, har man i mindre grad lykkes med å integrere.³⁴

31 Evaluation of Norwegian Development. Cooperation with the Western Balkans. Volume I. September 2009-April 2010. Evaluation Report 7/2010, Evaluation Department, Norad

32 Ibid.

33 OECD (2007). Principles for Good International Engagement in Fragile States. OECD Publishing

34 OECD (2011), International Engagement in Fragile States: Can't we do better? OECD Publishing.

HINDRE TILBAKEFALL – SKAPE TILLIT

Forventningen er at når en fredsløsning foreligger, vil volden i samfunnet avta og mennesker kan leve i sikkerhet. Dette er sjelden tilfellet. Studier³⁵ viser at økt vold i samfunn etter en konflikt er regelen snarere enn unntaket, både historisk og nå.

I følge Verdensbankens utviklingsrapport for 2011 om konflikt, sikkerhet og utvikling,³⁶ er den overordnede utfordringen for det internasjonale samfunnet å hindre at konflikter blusser opp igjen. Det er ofte en grunnleggende mangel på tillit mellom grupper av befolkningen som befinner seg innenfor et lands territorium. Samtidig kan staten mangle legitimitet hos befolkningen. Verdensbanken peker på tre satsingsområder der det internasjonale samfunnet kan spille en viktig rolle for å bidra til å gjenopprette tillit mellom folk og til staten:

- Skape større sikkerhet for den enkelte borger
- Begrense diskriminering og sikre rettsoppgjør som oppfattes som rettferdige
- Skape sysselsetting, særlig for den store andelen av befolkningen som er unge mennesker

Dette er langsiktige og krevende prosesser. I 2008 etablerte en samling sårbare stater G7+ gruppen. De utformet et veikart³⁷ for hvordan sårbare stater kan bli robuste nok til å påbegynne arbeidet mot tusenårsmålene. De vil at giversamfunnet skal forplikte seg til prinsipper om å sikre større nasjonalt eierskap i utviklingssamarbeid med sårbare stater samt at bistanden skal fokusere på freds- og statsbygging. Prosessen med å opprette tillit mellom folket og staten må skje i hvert enkelt land. Det er ekstra krevende fordi landenes kapasitet i utgangspunktet er lav. På den andre siden kan det være en fordel å bygge opp institusjoner fra bunnen av.

35 Suhrke, Astrid og Berdal, Mats (red.) The Peace in Between. Post-war violence and peacebuilding. Routledge, 2011.

36 World Development Report 2011. Conflict, Security and Development. Verdensbanken.

37 International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011). A New Deal for Engagement in Fragile States. Gruppen består av Afghanistan, Burundi, Den sentralafrikanske republikk, DR Kongo, Elfenbenskysten, Etiopia, Guinea Bissau, Guinea, Haiti, Liberia, Nepal, Papua Ny-Guinea, Sierra Leone, Solomonøyene, Somalia, Ser-Sudan, Togo, Tsjad, og Øst-Timor.

En evaluering³⁸ av norsk bistand til oppbygging av statlig kapasitet for petroleumsforvaltning konkluderte med at programmet i den nye oljenasjonen Øst-Timor oppnådde bedre resultater enn programmene i Bangladesh og Angola, som begge har lange tradisjoner for oljeproduksjon. Dette skyldes sannsynligvis at de etablerte maktstrukturene er sterkere, og motstanden mot reform større, i land der institusjonene allerede er på plass.

Verdensbankens utviklingsrapport for 2011 advarer bistandsaktører mot å overdrive vektleggingen av kapasitetsbygging i statlige institusjoner. Det er en tendens til å styrke byråkratiet istedenfor rettsvesen, parlament og ulike kontrollorgan. Statens evne til å forebygge og bilegge konflikter avhenger både av kapasiteten til institusjonene, og befolkningens tillit til dem og de politiske lederne. Tilliten blir ikke styrket dersom folk oppfatter at bistanden først og fremst kommer en elite til gode. En utilsiktet effekt av bistand kan bli at tilliten til staten svekkes blant grupper som står sentralt i konflikten.

I den samme rapporten tar Verdensbanken også opp likestilling og kvinners situasjon. Mens unge menn er de som oftest blir drept eller såret i direkte kamphandlinger, utgjør kvinner og barn omtrent 80 prosent av flyktninger fra konflikter.³⁹ De rammes også i større grad av sult, fattigdom og vold. På tross av dette er det vanligvis menn som forhandler frem fredsavtaler. I følge FNs kvinneorganisasjon, UN Women, har kvinner bare utgjort åtte prosent av deltagerne i fredsforhandlinger i nyere tid. Dette har bidratt til at viktige spørsmål, som beskyttelse mot seksualisert vold eller tiltak for å sikre kvinners politiske deltagelse, ikke blir inkludert i fredsavtalene.⁴⁰ Det er også viktig at kvinner tar aktivt del i å bygge tilliten som er nødvendig for at en skjør fred skal lede til stabilitet og utvikling (se boks 8).

39 World Development Report 2011. Verdensbanken.

40 UN Women: Women, War and Peace, Facts and Figures.
http://unifem.org/gender_issues/women_war_peace/

38 Evalueringsrapport 1/2007, Evalueringsavdelingen Norad

Boks 8: **Kvinner, fred og sikkerhet – en prioritet for Norge**

Der Norge fungerer som offisiell tilrettelegger, eller på andre måter er direkte involvert i fredsprosesser, er arbeid for å sikre økt representasjon av kvinner i forhandlingsdelegasjoner prioritert. Dette er et mål i seg selv, men det er også et virkemiddel for å forebygge, håndtere og løse konflikter, og bygge opp samfunn etter at konflikten er over. FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet ble vedtatt i år 2000 for å fremme kvinners deltakelse i all innsats knyttet til fred og sikkerhet, og for å styrke beskyttelsen av kvinner i væpnede konflikter. Norge var en pådriver for resolusjonen, og blant de første landene som utviklet en handlingsplan for å gjennomføre den. Siden er resolusjon 1325 supplert med fire nye resolusjoner om kvinner, fred og sikkerhet som behandler spørsmålet om seksualisert vold i krig.

I tråd med resolusjonene, setter Norge kjønnsperspektivet på dagsorden i forbindelse med utforming av fredsavtaler, og søker å være en pådriver for at kvinners rettigheter blir konkret og effektivt ivaretatt i gjennomføringen av dem. Norge støtter også FNs strategi for kvinner og forhandling, som er et samarbeid mellom UN Women og FNs avdeling for politiske spørsmål. Målet er å få flere kvinnelige fredsmeglere og å bidra til at kvinner blir inkludert i fredsforhandlinger lokalt. I Nepal og DR Kongo støtter Norge utviklingen av nasjonale handlingsplaner for gjennomføring av resolusjonene (se eksempel 21 og 24).



Nobels fredspris for 2011 gikk til Ellen Johnson Sirleaf, Leymah Gbowee og Tawakkol Karman for deres ikke-voldelige kamp for kvinners sikkerhet og for kvinners rett til full deltakelse i fredsbyggende arbeid.



Foto: Mandel Ngan / Afp / Scanpix



Foto: Yahya Arhab / Epa / Scanpix



Foto: Gino Dornico / Epa / Scanpix



FNs sikkerhetsråd har anerkjent seksualisert vold i krig som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

4. HVA ER OPPNÅDD: EKSEMPLER FRA NORSK BISTAND

I Norge er det bred enighet om å gjøre en innsats mot fattigdom og væpnet konflikt. Bistandsbudsjettet for 2010 var på 27,7 milliarder kroner. Av dette gikk om lag 4,3 milliarder kroner til sårbare stater eller land i konflikt. For å vurdere resultater av bistand under og etter konflikt må det tas høyde for flere forhold.

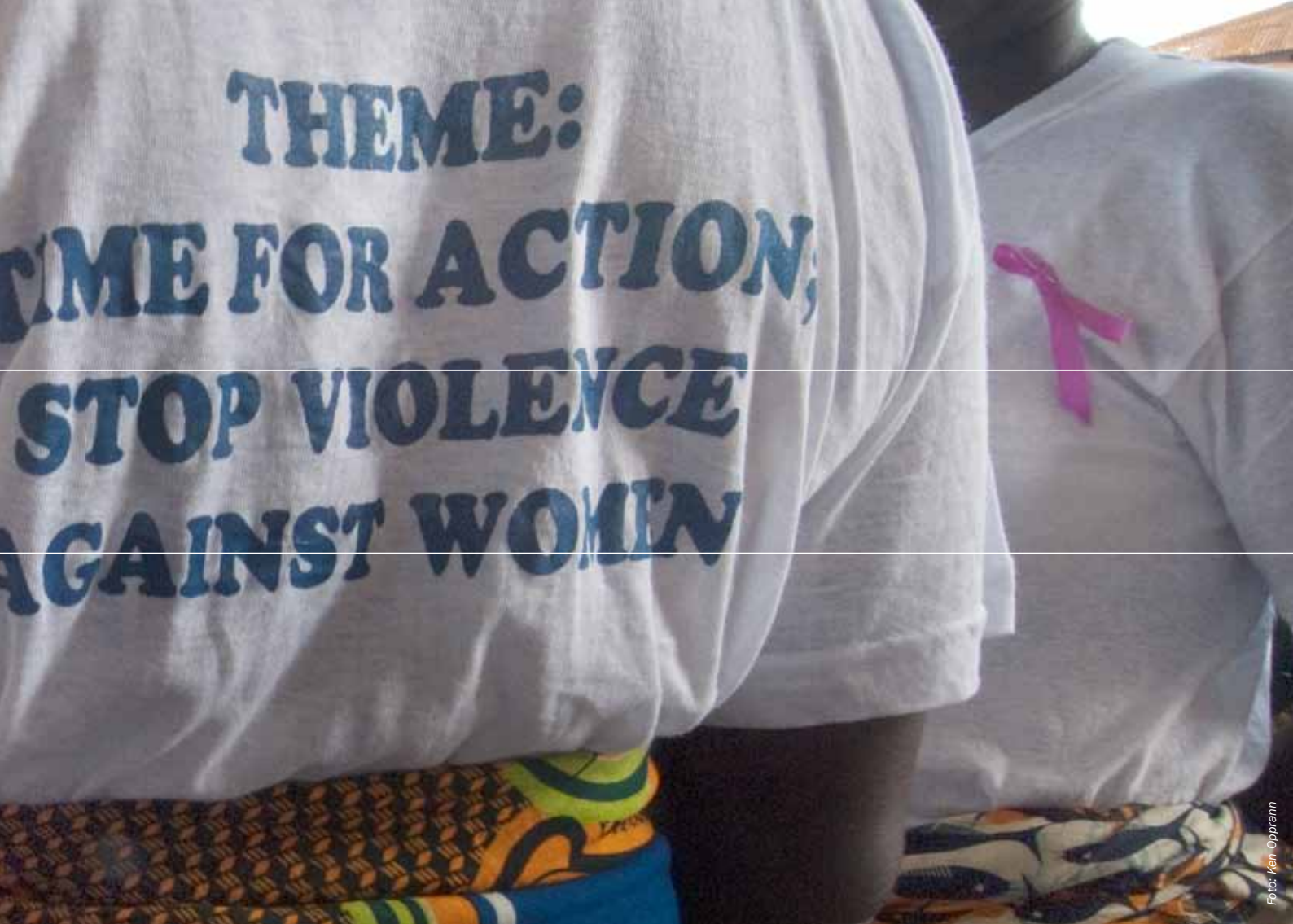


Foto: Ken Opprann

HVORDAN MÅLE VIRKNINGEN AV BISTANDEN

Vanskelig utgangspunkt: Krig traumatiserer befolkningen, og ødelegger infrastrukturen og økonomien. Samfunnsinstitusjoner må ofte bygges opp igjen fra null. Der barn og unge har gått glipp av utdanning, og de med høy utdanning har flyktet i løpet av krigen, er utgangspunktet vanskelig. Traumer og utrygghet kan fortsette å prege samfunnet i generasjoner etter at en borgerkrig er over. I noen tilfeller skal ofre og overgripere forsøke å leve side om side etter konflikten, når internt fordrevne og tidligere stridende vender hjem.

Ulike mål samtidig (se også figur 7):

- **Konfliktløsning og fredsbygging.** Fred og stabilitet er et ambisiøst mål, men er likevel viktig som begrunnelse og mål for mange norsk-støttede tiltak. Om tidligere geriljagrupper leverer inn våpen og finner alternative inntektskilder, er ikke så vanskelig å måle. Om dette bidrar til fredelig utvikling på lengre sikt, er vanskeligere å dokumentere. Det ønskede resultatet kan også være det som ikke skjer: At konflikten ikke eskalerte eller at krig ikke brøt ut. Selv om det er vanskelig å dokumentere, er det viktig å sannsynliggjøre årsakssammenhengen mellom tiltaket og effekten
- **Humanitært arbeid.** I konfliktsituasjoner er behovene enorme og mange tiltak kan gi umiddelbare effekter. At flyktninger får tak over hodet og får tilgang på mat og vann, eller om antallet minskede synker, er relativt enkelt å måle. Å vite om tilfeller av seksualisert vold synker som følge av beskyttelses tiltak, er vanskeligere. Dette er et område hvor det er store mørketall både i rike og fattige land
- **Langsiktig utvikling og statsbygging.** Det meste av bistanden til land i eller etter konflikt er vanlig utviklingssamarbeid i en uvanlig kontekst. Målene er fungerende stater med et aktivt sivilt samfunn, demokratiske institusjoner og økonomisk vekst. På dette feltet er det relativt ukomplisert å måle de enkelte komponentene: justisvesenets evne til å ivareta sine oppgaver, om finansdepartementet har bedre rutiner for forvaltning og revisjon, om ressursfordeling og antikorrupsjon diskuteres åpent i media eller om sykehusdekningen har blitt bedre. Hvordan de ulike komponentene bidrar til landets samlede vekst, eller til å unngå tilbakefall til konflikt, er vanskeligere å dokumentere

Uavhengig av disse kategoriene må det vurderes hva som ville skjedd uten internasjonal tilstedeværelse. For utsatte grupper i en konflikt, kan det å bli sett av det internasjonale samfunn i seg selv virke beskyttende og forebyggende for ytterligere oppskalering og varighet av konflikten.

Skille mellom strategi og tiltak: Ved måling av resultater, er det viktig å skille mellom resultatene av et enkeltstående tiltak, og resultatene av overordnede utviklingsstrategier for engasjementet i fattige land. Strategiene blir oftest utarbeidet i samarbeid med andre land, og inneholder ulike politiske virkemidler, der bistand er ett av mange. Selv om Norges og det internasjonale samfunns overordnede mål for engasjementet i for eksempel Somalia er å støtte utviklingen av en stabil og fredelig stat, så må et tiltak for å sikre mat til hungersrammede dømmes ut fra om maten kom fram til de nødlidende og om liv ble reddet. Selv når tiltaket er nærmere knyttet opp mot mål om fred, som for eksempel når det gjelder Norges støtte til oppbyggingen av den palestinske selvstyremyndigheten, må tiltakene i første rekke vurderes ut fra om de individuelle målene er nådd. I dette tilfellet vil det si om de institusjoner man har støttet har kommet på plass og fungerer.

Anerkjenne bistand som en liten brikke i et stort puslespill: Å skape fred er i første rekke opp til de berørte partene. Politisk vilje må være tilstede for å skape fred. I mange sammenhenger er utviklingen i konflikter avhengig av de politiske relasjonene regionalt eller globalt. Å bruke nærvær eller fravær av væpnet konflikt som det eneste målet på om bistanden har vært vellykket, er lite meningsfylt. Det relevante er å vurdere om bistanden har vært med på å styrke elementer som understøtter en fredsløsning.

Høy risiko. Sjansen for at bistanden til land i og etter konflikt ikke gir de tiltenkte resultatene er i mange tilfeller større enn for annen bistand. Forholdene er uforutsigbare og kan endre seg brått og dramatisk. Det er derfor viktig å ha et realistisk bilde av risikoen for at formålet med bistanden ikke lykkes, og en politisk aksept for dette. Risikoen ved ikke å gjøre noe må også tillegges stor betydning. Dette komplekse risikobildet må vurderes og håndteres på best mulig måte i tiltakene som iverksettes. Resultatoppfølgingen må være tett. Det er viktig å forstå hva som virket, ikke virket og hvorfor.

TILTAK FOR Å SKAPE OG SIKRE FRED

Som vist tidligere i rapporten er det en relativ liten andel av bistanden til et land i konflikt som har som spesifikt mål å skape eller sikre fred. Likevel er mangfoldet av tiltak stort. I det følgende er det noen eksempler på bistand som har blitt brukt i *konfliktløsning*, enten i sammenheng med, eller uavhengig av, bruk av diplomati som virkemiddel. Det er også eksempler på ulike tiltak for *fredsbygging*. Eksempelene strekker seg fra opplæring av personale til fredsbevarende operasjoner, via forsoningstiltak og tiltak rettet mot å skape sikkerhet, til tiltak for å få i stand politiske endringer.

BISTAND OG DIPLOMATI

Norges politikk har vært å kombinere diplomati og bistand som virkemidler for fred. Noen steder har tilstedeværelse av norske sivilsamfunnsorganisasjoner vært utgangspunktet for at Norge har engasjert seg i fredsprosessen. Fredsdiplomati har i mange tilfeller blitt understøttet av bistandsarbeid. Bistanden ses i disse situasjonene først og fremst som et virkemiddel for å sikre varig fred og stabilitet etter at den mest akutte konfliktfasen er over, men brukes også for å søke å dempe og løse konflikter. Evalueringen⁴¹ av innsatsen på Sri Lanka har blant annet også vurdert hvordan bistanden påvirket den politiske prosessen. Evalueringen sier at virkningen av bistanden på Sri Lanka var relativt begrenset når det gjaldt å skape fred. Forsøk fra giverne på å stille krav til partene hadde liten effekt, og førte snarere opp under nasjonalistiske holdninger. Tautrekking om hvordan bistanden skulle styres førte til økt tilspissing mellom partene. Norge brukte bistanden for å understøtte fredsprosessen, særlig gjennom bistand til frivillige organisasjoner på Sri Lanka. Dette skapte etter hvert problemer da det politiske klimaet endret seg og mange organisasjoner fikk problemer med å bli assosiert med en upopulær fredsprosess.

Evalueringen hevder at Norge fikk problemer med å håndtere sine ulike roller som både mekler, giver og aktiv deltaker i observatørstyrken Sri Lanka Monitoring Mission (se eks. 7).

Et annet eksempel på kombinasjonen av bistand og fredsdiplomati er Norges fredsengasjement i Guatemala. Den 29. desember 1996 ble 36 års borgerkrig i Guatemala avsluttet med undertegning av en fredsavtale mellom geriljaen og myndighetene. Borgerkrigen krevde 180 000 menneskeliv, ødela 400 landsbyer fullstendig, drev 100 000 mennesker på flukt til Mexico og én million av landets da ti millioner innbyggere på flukt i eget land. Guatemala har lenge vært preget av store ulikheter og diskriminering av landets store urbefolkning, noe som var en viktig årsak til krigen. Norge spilte en rolle som tilrettelegger for fredsprosessen. I perioden fredsforhandlingene pågikk, steg den norske bistanden fra 16 millioner kroner i 1990 til over 97 millioner kroner i 1996. Norge ga totalt 312 millioner kroner i bistand til Guatemala i årene 1990 – 1996. Norges rolle i fredsprosessen ble evaluert i 1998.⁴² Konklusjonen var at Norge spilte

en betydelig rolle i fredsprosessen som resulterte i avslutning av borgerkrigen. Evalueringen fremhever også at Norge, gjennom vilje til finansiering og diplomatisk innsats, bidro til at FN fikk en fremtredende rolle i fredsarbeidet. Langvarig tilstedeværelse av norske organisasjoner blir, sammen med betydningen av engasjerte enkeltpersoners innsats, trukket frem som viktig for at Norge kunne spille en betydelig rolle i arbeidet med å få en fredsavtale på bordet.

⁴¹ Pawns of Peace - Evaluation of Norwegian Peace efforts in Sri Lanka. Report 5/2011. Evaluation Department, Norad

⁴² Norwegian Assistance to Countries in Conflict – The lessons of Experience from Guatemala, Mali, Mozambique, Sudan, Rwanda and Burundi – Evaluation Report 11.98. CMI /PRIO på oppdrag fra UD. 1998

EKSEMPEL 1: NORGES BIDRAG TIL FREDSBYGGING I GUATEMALA

Bakgrunn: I årene etter at fredsavtalen var undertegnet i 1996, ble alt utviklingssamarbeid mellom Guatemala og Norge knyttet til gjennomføring av elementene i fredsavtalen. Den norske støtten gikk gjennom lokale og norske organisasjoner, regionale organisasjoner, og FN. Hovedmålet med bistanden har vært å støtte freds- og demokratiseringsprosessen, med særlig vekt på urbefolkningen. Mye av støtten gikk til kjernen av borgerkrigens årsaker: fattigdom, undertrykking, skjev fordeling av goder og manglende respekt for menneskerettighetene.

Hvor mye: Det ble gitt i overkant av 1,2 milliarder kroner i norsk bistand til Guatemala i årene etter fredsavtalen til og med 2010.

Resultater: Fredsavtalen anerkjenner urbefolkningens mange språk. Avtalen skal garantere alle barn tospråklig utdanning, på spansk og på sitt eget språk. Norge har derfor støttet utdanningsprosjekter, både gjennom norske organisasjoner og FN. Det har vært en økning i tilgang på tospråklige grunnutdanning siden 1996. 630 000 elever gikk i 2010 på tospråklige skoler av 4,2 millioner elever totalt. En evaluering av seks norske organisasjoners innsats i årene 2002-2006 fremhever resultater av undervisningsprosjekter: flere barn fikk skoletilbud, samarbeidspartnere fikk økt kapasitet, og det ble økt tilgang på undervisningsmaterieil på Maya-språk.⁴³

Norge har støttet tiltak for å gjennomføre fredsavtalens punkter om konstitusjonelle reformer. Dette bidro til at en lov om politiske partier og valg ble vedtatt. Gjennomføringen av denne har hatt stor betydning for utvikling av demokratiet og politisk deltagelse. I 2007 ble Guatemalas president for første gang valgt på grunnlag av stemmer avgitt på landsbygda, som et direkte resultat av valgloven Norge hadde støttet. Guatemala har nå også flere borgere med mayabakgrunn, noe som ikke ville vært mulig før 1996.

Norsk støtte til demokratiutvikling i Guatemala gjennom to UNDP-programmer i årene 2000-2009, der Norge bidro med 93,2 millioner kroner, ble evaluert i 2010.⁴⁴ Støtten skulle bidra til styrking av det sivile samfunnet og styrke urfolks rettsvern gjennom det offentlige strafferettssystemet. Hovedkonklusjonene i evalueringen er at programmet har bidratt positivt til tross for begrensninger. UNDPs rolle som tilrettelegger og rådgiver var viktig for å styrke det sivile samfunnets rolle lokalt og nasjonalt. Et styrket sivil samfunn har innvirket positivt på utviklingen av et demokratisk styresett. Vold, korrupsjon, organisert kriminalitet og en svak justissektor har bidratt til å svekke programmets evne til å oppnå alle mål.

Støtten skulle styrke urfolks tilgang til juridisk bistand og øke muligheten til å bli hørt i det nasjonale rettssystemet. Evalueringen konkluderer med at programmet økte bevisstheten om urfolks rettigheter i rettssystemet, og økte tilgangen på forsvarsadvokater som behersker lokale språk, kultur og tradisjon. Programmets ambisjon om å koordinere det tradisjonelle rettssystemet med det statlige systemet var relevant, men lite vellykket.⁴⁵

Målet om full gjennomføring av fredsavtalene er ikke nådd, blant annet på grunn av at staten er svak, mangel på penger i statskassen og korrupsjon. Skattereform, som var et punkt i fredsavtalen og som kunne ha økt statens inntekter, har ikke blitt gjennomført. Jordreform har heller ikke blitt gjennomført. Landet preges fortsatt av rasisme, fattigdom og skjev fordeling. Ambassaden påpeker også at selv om det er fred på landsbygda, så har volden flyttet seg til byene. Voldsstatistikken er verre enn under borgerkrigen.

Lærdommer: Guatemala er et eksempel på at slutten på kampfhandling i en borgerkrig ikke nødvendigvis betyr slutten på volden. Selv om militærets vold mot befolkningen opphørte med fredsavtalen, har den økende kriminaliteten i landet ført til at antall drepte årlig i de senere årene har vært enda høyere enn under borgerkrigen. Kriminaliteten skyldes narkotikakrig og et svakt stats- og rettsapparat.

Kilder: Den norske ambassaden i Guatemala, med innspill fra historiker Ada Nissen.
Se for øvrig fotnoter

⁴³ Evaluation of the Development Cooperation through Norwegian NGOs in Guatemala. NIBR/NUPI. Evaluation Report 5/2007, Evaluation Department, Norad.

⁴⁴ Democracy Support through the United Nations. Scanteam. Evaluation Report 10/2010, Evaluation Department, Norad.

⁴⁵ Ibid.

EKSEMPEL 2: SØR-SUDAN – ØKT LEGITIMITET FOR STATEN MEN LITEN SIKKER- HETSEFFEKT

Bakgrunn: Fredsavtalen for Sør-Sudan som ble undertegnet i januar 2005 ble slutten på 20 års borgerkrig og dannet grunnlaget for en betydelig opptrapping av internasjonal bistand med det formål å stabilisere situasjonen fram mot folkeavstemningen om uavhengighet i 2011. Norge, gjennom blant andre tidligere utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson, spilte en viktig rolle i forhandlingsprosessen. Norge var i 2005 vertskap for den første giverkonferansen. Det ble gitt løfter om bistand tilsvarende ca. 25 milliarder kroner for perioden 2005 til 2009.

Hvor mye: Ikke noe land mottok så mye norsk bistand i perioden 2005 til 2010 som Sudan – rundt 700 millioner kroner pr år. I 2010 gikk godt over halvparten til Sør-Sudan. Den norske bistanden til Sør-Sudan har i hovedsak blitt kanalisert gjennom FN, flergiverfond og private organisasjoner.

Formålet med den store bistandsinnsatsen var å redusere vold og styrke institusjoner som kunne håndtere konflikter på en fredelig måte. Forbedring av folks daglige livssituasjon skulle bidra til å gi tro på framtiden og skape tillit til det nye statsapparatet som er under oppbygging. En vanskelig politisk begrensning for giverne var usikkerheten om Sør-Sudans fremtid som uavhengig stat. Dette gjorde planlegging vanskelig. De norske satsingsområdene har vært styrking av offentlige institusjoner, likestilling, fred, oljeforvaltning og utdanning.

Resultater: Effekten av den norske innsatsen må vurderes sammen med den samlede bistanden til Sør-Sudan, selv om det finnes en del bilaterale samarbeidsprosjekter der det i større grad er mulig å følge norske kroner direkte. Norge støttet FNs utviklingsfond for å gjennomføre folkeavstemningen om uavhengighet. Det var knyttet stor uro til om folkeavstemningen ville være mulig å gjennomføre på en forsvarlig måte. At den fikk så høy deltagelse og ble så fredelig som den ble, skyldes i stor grad det norskstøttede tiltaket. Via FNs utviklingsfond støtter Norge også et utvekslingsprogram for å styrke kapasiteten i myndighetsapparatet i Sør-Sudan. Gjennom dette programmet jobber tjenestemenn fra Kenya, Uganda og Etiopia, som har mer erfaring med statlig styring, sammen med sine sørsudanske kolleger. Slik oppnår man at statlige funksjoner ivaretas i den nye staten samtidig som kapasiteten bygges. Tiltaket har så langt blitt vurdert som vellykket.

Når det gjelder den totale internasjonale innsatsen kommer en fersk evaluering⁴⁶ med kritiske synspunkter. Hovedbudskapet er at det totale konfliktnivået ikke har blitt redusert i Sør-Sudan de siste fem årene. Den hevder at giverne har hatt et for ensidig fokus. 80 prosent av bistanden har gått til primære offentlige tjenester, som helse, utdanning, vann og sanitærutbygging. Disse tiltakene har kommet folk til gode og har bidratt til styrket kapasitet og legitimitet for myndighetene i Sør-Sudan, men evalueringen sier at disse effektene har kommet på bekostningen av sikkerheten fordi giverne i liten grad har prioritert konfliktdependende tiltak, politi og lov og orden. Giverne har også i for liten grad bidratt til å redusere lokale konflikter, for eksempel om beitemark og vannressurser (et unntak er Norsk Folkehjelp, se eks. 4). Det må likevel tas med i betraktningen at den krevende tiden etter fredsavtalen faktisk resulterte i etableringen av Afrikas nyeste stat basert på folkeavstemning og et internasjonalt anerkjent valg.

Lærdommer: Evalueringen peker på mangelfull analyse av årsakene til lokale voldelige konflikter. Konflikten har ofte rot i etniske motsetninger eller ungdom og tidligere soldater som ikke finner arbeid. De dreier seg ofte om tilgang til land og vann. Arbeidet med å hjelpe lokalsamfunn med å ta imot folk som vender tilbake har ikke vært godt nok organisert. Mye av bistanden konsentreres om hovedstaden – Juba-området og folk i andre regioner føler seg oversett. Lokale og tradisjonelle institusjoner for å sikre lov og orden har ikke fått nok oppmerksomhet.

Evalueringen peker også på hvor krevende det er å lykkes med en massiv bistandsinnsats når det i utgangspunktet ikke finnes et statsapparat. Mange av giverne, Norge inkludert, valgte å samordne bistanden i flergiverfond. Flere av disse fondene får sterk kritikk for å ha vært ineffektive. Giversamarbeid medfører tidkrevende konsultasjoner og Verdensbanken og FN-organisasjoner har prosedyrer og regler som er vanskelig å etterleve i Sør-Sudan. Evalueringen berømmer bilaterale programmer som har nok lokalt ansatt personell til å følge opp prosjektene direkte. USA kommer godt ut av evalueringen nettopp på grunn av slike tiltak.

Mange på mottakersiden har klaget på manglende kontinuitet og langsiktighet hos giverne. Det er hyppig utskifting av personale og finansieringen har ofte ikke mer enn et-to til tre-års-perspektiv. Evalueringen hevder også at mer lokal kunnskap er nødvendig hos de store bistandsaktørene og at denne må gjenspeiles i bistandsprogrammene. En viktig lærdom er at bistanden lett blir fanget inn i et spill om makt og ressurser på sentralt nivå.

*Kilde: Bennett, J., S. Pantuliano, W. Fenton, A. Vaux, C. Barnett, and E. Brusset (2010). Aiding the Peace: A Multidonor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. ITAD Ltd., United Kingdom

46 Bennett, J., S. Pantuliano, W. Fenton, A. Vaux, C. Barnett, and E. Brusset (2010). Aiding the Peace: A Multidonor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. ITAD Ltd., United Kingdom

RESSURSFORDELING SOM KONFLIKTLØSNINGSMEKANISME

Det finnes eksempler på fredsarbeid gjennom satsing på et konkret problem hvor alle parter vil tjene på å finne en felles løsning. Tanken er at dette skal bygge gjensidig tillit og åpne muligheter for dialog på andre områder. Et eksempel på dette er samarbeid om forvaltning av vann i Midtøsten (eksempel 3). Knappheten på drikkevann og vann til jordbruket er en drivkraft i konflikten samtidig som landene i regionen er avhengige av felles løsninger, for eksempel når det gjelder Jordan-vassdraget. Men tiltaket lyktes ikke i å påvirke den politiske prosessen. Eksempel 31 fra Sør-Sudan og 32 fra Angola omhandler også ressursfordeling.

EKSEMPEL 3: MIDTØSTEN – SAMARBEID OM REGIONAL VANNFORVALTNING

Bakgrunn: Konflikten i Midtøsten er en av de mest langvarige og uforsonlige verdenssamfunnet står overfor. I tillegg til de mange politiske dimensjonene, er et av stridsspørsmålene tilgangen til vann. Det er underskudd på vann i store deler av regionen, og mange av partene deler vannkilder og vannveier. I 1995 opprettet Norge et samarbeid med det Oslo-baserte Centre for Environmental Studies and Resource Management, CESAR. Samarbeidet tok utgangspunkt i behovet for felles løsninger innen vannforsyningen i regionen. Ett program dekket Israel, Jordan og Det palestinske området mens et annet omfattet Libanon, Syria, Tyrkia og Irak. Ambisjonen var at disse innsatsene skulle føre til et større regionalt partnerskap.

Hvor mye: Norges bidrag fra 1995 til 2004 var på ca. 80 millioner kroner. Det har ikke blitt utbetalt midler til programmet etter dette.

I tillegg til å forbedre situasjonen innen vannsektoren skulle CESAR bidra til bedre relasjoner i regionen. Fagfolk i de ulike landenes etater skulle snakke sammen og bygge personlige forbindelser som kunne føre til økt tillit. Med utgangspunkt i konkrete forhold, som for eksempel ressursoversikter, skulle man bevege seg mot mer prinsipielle og politiske spørsmål. Det skulle skapes en selvforsterkende prosess av økt tillit, gjensidige forpliktelser og løsninger som gagnet alle.

Resultater: Programmet førte til økt kontakt og i noen grad til økt tillit, men ga få konkrete resultater innen vannfordeling. Møter og konferanser med fagpersoner fra forskjellige stater ble organisert, og en rekke samarbeidstiltak ble satt i gang. Informasjonsutveksling økte mellom noen av partene, og i 1996 ble de viktigste partene enige om en felles prinsipperklæring om samarbeid.

Ressurskartleggingen ga ikke mye ny informasjon. Evalueringen fant at det var mangel på lokal gjennomføring av avtalte tiltak, og antydte noen mulige årsaker til dette: noen av partene ønsket et sterkere engasjement fra norske myndigheters side; det fantes ikke juridisk bindende rammeverk for gjennomføringen; i noen tilfeller ble ikke kunnskap fra norske eksperter overført slik at lokal implementering kunne finne sted; CESAR hadde ikke nok mennesker ansatt i forhold til prosjektenes størrelse. Også på dialog-siden var mange av framskrittene begrensede. Så snart de mer overordnede politiske prosessene i regionen kjørte seg fast, skjedde det samme med prosjektene i programmet. Den ønskede selvforsterkende prosessen av økt tillit og samarbeid uteble.

Lærdommer: At parter som ellers lå i konflikt kunne enes om en felles prinsipperklæring for samarbeid viser at vannsektoren som inngangsportal var et godt valg. Likevel er det politikken som er viktigst. Når politiske prosesser gikk framover, synliggjorde programmet fordelene med felles løsninger. Når den politiske situasjonen i regionen ble vanskeligere, var det lite CESAR kunne gjøre.

Kilde: NCG (2004), "Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East Funded by Norway". Evaluation Report 3/2004, Evaluation Department, Norad.

EKSEMPEL 4: SØR-SUDAN - KARTLEGGING AV LOKALE RESSURSER BØR KOMBI- NERES MED KONFLIKTANALYSE

Bakgrunn: Det er gjentatte alvorlige konflikter mellom ulike folkegrupper i distriktet Mvolo i vest-Equatoria i Sør-Sudan. Disse konfliktene oppstår i ulik alvorlighetsgrad hver tørkeperiode. Lokalbefolkningen, Jur, driver jordbruk og fiske, mens Dinkaer fra Lakes State er kvegfolk og kommer til Mvolo for å finne beite og vann til dyrene. Konfliktene disse imellom har ofte sitt utspring i kamp om jord og resulterer i en ond spiral av angrep og hevnangrep. Det er også gjentatte konflikter mellom ulike undergrupper av Dinkaer i Lakes State.

Hvor mye: Norge har støttet Coremap med ca. 6 millioner kroner over fire år fra 2008.

Norsk Folkehjelp har siden 2008 hatt et prosjekt, Coremap, som kartlegger landressurser og -forvaltning i et større område som innbefatter Mvolo distriktet. Coremap gjennomfører kartleggingen i tett samarbeid med lokalbefolkningen og lokale myndigheter og deler resultatene og anbefalingene med disse for å sikre lokalt eierskap og kunnskap. Norsk Folkehjelp jobber ikke spesifikt med konfliktløsning, men prosjektet har som mål at lokalsamfunn skal bli enige om hvordan ressursene skal forvaltes. Kartleggingen forventes å påpeke underliggende årsaker til konflikter over land og ressurser, men vil ikke i seg selv være konfliktløsende.

Resultater: Lokalbefolkningen i de fleste distrikter i Lakes State og Mvolo har deltatt i kartlegging av ressurser i sine områder, og har fått produsert kart som grafisk viser hva slags ressurser de faktisk har tilgang til og hvor disse befinner seg. Dette gjelder ulike typer skog, dyrkbar mark, elver, beitemark, dyreliv, infrastruktur, og områder der det oppstår konflikt. I tillegg har det blitt gjennomført sosioøkonomiske studier, og sammen har dette bidratt til anbefalinger som lokale myndigheter, lokalbefolkningen og organisasjoner benytter i planlegging for videre utviklingstiltak. Flere av disse tiltakene har bidratt til forbedret livssituasjon for lokalbefolkningen gjennom nye inntektsbringende aktiviteter og økt jordbruksproduksjon, men de lokale myndighetene mangler ressurser til å gjennomføre anbefalinger fra kartleggingsstudiene.



Foto: Norsk Folkehjelp

Kvegdrift i Sør-Sudan. Dette er en av de viktigste inntektskildene i landet. Ofte oppstår konflikter mellom de som ønsker å bruke jorden til beitemark og de som ønsker å bruke den til jordbruk.

Det har vært forsøk på å løse ressurskonflikter gjennom rettssystemet, men de tradisjonelle lederne hevder de ikke har vært tilstrekkelig tatt med eller konsultert, og at mekanismer for rettfærdig kompensasjon ikke har blitt benyttet slik at misnøyen gruppene imellom vedvarer. Det er samtidig kritikk fra lokalbefolkningen mot enkelte tradisjonelle ledere og at noen klaner prioriteres framfor andre. Faktum er at de alvorlige konfliktene regelmessig gjenoppstår i Mvolo og i Yirol West.

Lærdommer: Selv om Coremap har bidratt positivt står det igjen å ta tak i mer grunnleggende årsaker til konfliktene. Man har ikke lyktes i å finne gode løsninger som både ivaretar tradisjonelle mekanismer og nyere rettsprinsipper. Med en bedre analyse av årsaker til konfliktene kunne prosjektet i større grad fremmet konfliktdependende tiltak.

Kilde: Norsk Folkehjelp, basert på prosjektrapporter.

FREDSBEVARENDE OPERASJONER

I stater på vei ut av konflikt, er sikkerhet for befolkningen sentralt. Den umiddelbare endringen freden er forventet å bringe med seg, er at befolkningen kan føle seg trygg mot vold. Et øyeblikkelig tiltak er derfor ofte å få fredsbevarende styrker på bakken. Mellom 2004 og 2010 brukte Norge 700 millioner kroner på fredsbevarende operasjoner i regi av FN.⁴⁷ Dette går ikke over bistandsbudsjettet. Noe bistand går likevel til relaterte tiltak, særlig når det gjelder opplæring av ikke-militært personell som inngår i de fredsbevarende styrkene, og til det sivile arbeidet som utføres av fredsbevarende styrker.

En tredjedel av alle væpnede konflikter det siste tiåret har funnet sted i Afrika, og åtte av FNs 16 pågående fredsoperasjoner er i Afrika. Afrikanske land har gradvis tatt større ansvar knyttet til freds- og konfliktspørsmål på kontinentet. Etableringen av Den afrikanske unionen (AU) i 2002, sammen med den påfølgende utviklingen av kapasitet for AU-ledete fredsoperasjoner er viktige milepæler. For Norge har det vært viktig å støtte denne utviklingen.

⁴⁷ Dette dreier seg om pliktige bidrag til alle FN-operasjoner. I den aktuelle perioden gjelder dette til sammen 19 operasjoner: tre operasjoner i Europa, tre i Midtøsten, ti i Afrika, to i Asia og en i Latin-Amerika. 16 av disse operasjonene er fortsatt pågående.



Foto: Ken Opprann

En soldat fra FNs fredsbevarende styrker på post i Liberia.

EKSEMPEL 5: STYRKET AFRIKANSK INNSATS I FREDSBEVARENDE OPERASJONER

Bakgrunn: På midten av 90-tallet så man et behov for å utvikle afrikansk sivil- og politikapasitet til deltakelse i fredsoperasjoner, og Norge opprettet i 1995 kapasitetsbyggingsprogrammet Training for Peace in Africa (TfP). På denne tiden fantes det ikke organiserte politi- eller sivile bidrag til fredsoperasjoner.

Hvor mye: Norge har i perioden 1995-2010 brukt 170 millioner kroner på programmet. Den årlige rammen fra 2011 til 2015 er 28 millioner kroner.

Programmet skulle styrke den afrikanske kapasiteten for innsats i internasjonale fredsoperasjoner, med fokus på de ikke-militære delene. Programmet har siden starten arbeidet med opplæring, forskning og utvikling av strategidokumenter og retningslinjer. I tillegg har programmet bistått i oppbyggingen av afrikanske institusjoner, som for eksempel den sivile enheten i Den afrikanske unionens (AU) avdeling for fredsoperasjoner.

Programmets aktiviteter utføres primært av afrikanske tenketanker og opplæringsinstitusjoner. Partnerne er Institute for Security Studies (ISS), African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPCT) samt Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) og den afrikanske beredskapsordningen AFDEM. I de senere årene har TfP samarbeidet nært med den østafrikanske beredskapsstyrken, Eastern Africa Standby Force Coordination Mechanism (EASF-COM). Politidirektoratet er rådgivere for politidelen av programmet.

Resultater: Fra et utgangspunkt der politi og sivile ikke var en del av fredsoperasjoner, bidro 15 afrikanske land i år 2000 med ca. 1000 sivile politi i FNs fredsoperasjoner. I 2010 hadde dette tallet økt til over 5000 fordelt på 31 land. Dette kan ikke tilskrives TfP alene, men er en indikasjon på at utviklingen går i riktig retning.

På samme måte var AU tidligere mest opptatt av militærets rolle i fredsoperasjoner. TfPs viktigste resultat den siste perioden er bidraget til å sette den sivile dimensjonen av fredsoperasjoner på dagsordenen også i Afrika. Etter et samarbeid med AU siden 2005 er det nå enighet om at fredsoperasjoner også må inkludere politi og sivile. Den afrikanske beredskapsstyrken African Standby

Force (ASF), som skal være operativ i 2015, kommer til å inkludere både militære, politi og sivile. TfP har videre levert forskningsresultater som påvirker måten den sivile delen av fredsoperasjoner utføres på.

En evaluering⁴⁸ slår fast at TfPs aktiviteter har vært relevante for oppbygging av afrikansk fredsbevaringskapasitet. Partnerne i TfP representerer en afrikansk kunnskapsbase om fredsoperasjoner som var lite utviklet i 1995. Nå er disse partnere ledende innen opplæring, forskning på konflikt og fredsoperasjoner, samt kunnskapsbasert påvirkning av beslutningstakere. Særlig relevant var opplæringen av politi og sivile aktører for tjenestegjøring i fredsbevarende operasjoner. Programmet har bidratt til utvikling av afrikanske institusjoner for fred og sikkerhet. Samtidig viser evalueringen at noen resultatområder, som opplæring og forskning, har vært ujevne, og gir forslag til forbedringer når det gjelder innretning og fokus i programmet.

TfP har gitt nærmere 9 000 sivile eksperter og politi opplæring siden oppstarten i 1995. Det finnes ingen oversikt over hvor mange av disse som har tjenestegjort i fredsoperasjoner. Det er gjort endringer i innretningen på opplæringen og arbeidet med å sikre at de som gis opplæring bruker denne kunnskapen. Kurs til sivile gis nå i all hovedsak til personell som allerede er i operasjoner, mens opplæringen av politi gis til personer som allerede er rekruttert for å tjenestegjøre. Eksempelvis har 650 av 850 afrikanske politifolk som fikk opplæring i perioden 2008-2009 senere tjenestegjort i en FN- eller AU-operasjon.

Lærdommer: Oppmerksomhet på sivile parter og politiets deltakelse i fredsoperasjoner, i en tid da andre aktører konsentrerte seg om de militære aspektene, gjorde at programmet påvirket måten fredsoperasjoner utføres på. Arbeidet videreføres sammen med AU og ASF. Det har også bidratt til å fremme norske prioriteringer, som beskyttelse av sivile i konflikt og Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet i opplæringen av personell i fredsbevarende operasjoner.

Kilde: Utenriksdepartementet, Seksjon for sikkerhetspolitikk og Nord-Amerika.
Navigating Complexity. A review of Training for Peace in Africa. Elling N. Tjønneland & Chris Albertyn.
Norad Collected Reviews 2/2010. Norad

48 Navigating Complexity. A review of Training for Peace in Africa. Elling N. Tjønneland & Chris Albertyn. Norad Collected Reviews 2/2010. Norad

Eksempel 6:

Uniformerte styrker

– Forebygging av HIV og AIDS

Bakgrunn: I konfliktfylte områder kan uniformerte styrker, og fredsbevarende politi og militære styrker, bidra til spredning av hiv. Styrkene kan også være en potensiell ressurs for å forebygge spredning. I 2000 vedtok FNs sikkerhetsråd resolusjon 1308 om hiv og sikkerhet. Siden resolusjonen ble vedtatt har UNAIDS, som er FNs organ for bekjempelse av hiv og aids, jobbet med å forebygge hivsmitte blant uniformerte styrker, særlig i afrikanske land. UNAIDS satte i gang et samarbeid med FNs avdeling for fredsbevarende operasjoner (DPKO) som resulterte i at de ansatte egne rådgivere for hiv- og aidsarbeid i de største fredsbevarende operasjonene. DPKO driver opplæring av uniformert personell, tilbyr frivillig testing og støtte, og gir opplæring til personell som jobber videre med kollegaer for å skape fokus på risiko og forebygging.

Hvor mye: Norge har gitt 1,5 milliarder kroner i kjernestøtte til FNs aidsprogram UNAIDS mellom 2000 og 2010. Informasjon om hvor mye av dette som har gått til opplæring av fredsbevarende styrker er ikke tilgjengelig.

FNs sikkerhetsråd tok opp temaet igjen i juni 2011 og vedtok resolusjon 1983, som slår fast at hiv og aids fortsatt representerer en trussel mot utvikling, fred og stabilitet, og FN vil fortsette å utvide innsatsen mot hiv og aids blant uniformerte styrker og i konfliktområder.

Resultater:⁴⁹ Som et resultat av opplæring og tilbud om testing har andelen uniformert personell som lar seg teste eller benytter seg av støttetilbud gikk opp fra fem prosent i 2005 til 15 prosent i 2010. I 2005 hadde 11 prosent deltatt i opplæring, sammenlignet med 55 prosent i 2010.

En gjennomgang i 2005 viste imidlertid at forhåndskunnskapen om hiv blant fredsbevarende styrker, som rekrutteres fra nasjonale styrker, varierte sterkt. Det er derfor viktig å nå soldatene hjemme, før de sendes ut. UNAIDS har hjulpet militæret i flere land med å innføre hivforebygging, testing og behandling. Militæret i 19 land i det sørlige Afrika har nå egne personer som er ansvarlige for arbeid med hiv. Det tilbys testing og behandling for hivpositive soldater. FNs avdeling for fredsbevarende operasjoner sier at soldater fra land med hivforebyggende arbeid har høyere bevissthet om hivproblematikken også ved utestasjonering.

Lærdommer: Erfaringene viser at den mest effektive måten å arbeide med hiv blant uniformerte styrker er å integrere arbeidet i kommandostrukturen, ikke legge det til helsetjenester eller andre aktører utenfra. Samtidig må ikke hivopplæring av uniformerte styrker skje i isolasjon fra landets øvrige hivarbeid. Forebyggende arbeid blant utestasjonerte styrker er fortsatt en viktig oppgave. Med 120 000 personer i feltoperasjoner verden over, er opplæring i felt en effektiv måte å nå en stor gruppe mennesker.

Kilder: UNAIDS: On the front line: A review of programmes that address HIV among international peacekeepers and uniformed services 2005–2010. New York, 2011.

⁴⁹ UNAIDS: On the front line: A review of programmes that address HIV among international peacekeepers and uniformed services 2005–2010. New York, 2011.

SIVILE OBSERVATØRSTYRKER

Norge har opprettet og støttet sivile observatørstyrker som skal bidra til stabilitet gjennom tilstedeværelse og rapportering av brudd på våpenhvileavtaler eller menneskerettighetene, blant annet på Sri Lanka (eks. 7), i Nepal (se eks. 8) og i Hebron på Vestbredden. Målet er å stabilisere situasjonen og hindre utbrudd av vold. Nedenfor følger eksempler på at observatørstyrker kan virke konfliktdependende, men at de har liten innflytelse på hvorvidt en konflikt får en fredelig løsning.

EKSEMPEL 7: SRI LANKA – OBSERVATØRSTYRKEN VIRKET KONFLIKTDEMPENDE, MEN KUNNE IKKE HINDRE KRIG

Bakgrunn: Sri Lanka har vært preget av etnisk konflikt siden 1970-tallet og i 1983 eskalerte konflikten mellom regjeringen og Tamiltigrene som drev en væpnet kamp for løsrivelse eller større selvstendighet for de tamil-dominerte områdene på øya. Norge var tilrettelegger for prosessen som endte i en våpenhvileavtale i 2002. På kort sikt var effekten av avtalen svært positiv ettersom dødstallene og volden sank radikalt. Samme år som avtalen trådte i kraft ble det opprettet en sivil observatørstyrke, *Sri Lanka Monitoring Mission* (SLMM). Risikoen for en forverring av situasjonen og tilbakevending til krig gjorde at en sivil observatørstyrke var ønsket av partene. Styrken skulle bidra til det overordnede målet: å sikre en varig politisk løsning på konflikten.

Hvor mye: De fem nordiske landene bidro til finansieringen av SLMM. I tillegg kom noe finansiering fra EU. Norge var den største bidragsyteren med totalt 350 millioner kroner. Det utgjorde nærmere 40 prosent av de finansielle kostnadene. Norge bidro også med mannskap til SLMM.

SLMM ble raskt etablert og i løpet av relativt kort tid var personell utplassert, noe som var viktig for å opprettholde det positive samfunnsklimaet fredsavtalen hadde skapt. Styrken besto til enhver tid av mellom 90 og 130 ikke-militære observatører. Omkring halvparten av dem var fra de nordiske landene og den andre halvparten var rekruttert lokalt. SLMMs hovedoppgaver var å overvåke våpenhvileavtalen, å formidle kontakt mellom de stridende partene og å drive uavhengig rapportering fra situasjonen i de aktuelle konfliktområdene. SLMM ble avviklet i begynnelsen av 2008. I alt 319 internasjonale observatører hadde da vært engasjert.

Resultater: Da SLMM trakk seg ut i 2008, var Sri Lanka et land i krig. En evaluering av den norske fredsinnnsatsen på Sri Lanka konkluderer med at observatørstyrken utførte sine funksjoner og

oppnådde sine kortsiktige mål.⁵⁰ Likevel ble det ingen fredelig løsning på konflikten. I mai 2009 stod det endelige slaget der Tamiltigrene ble nedkjempet.

Evalueringen nevner særlig tre viktige bidrag fra SLMM. For det første registrerte styrken over 13 000 klager og meklet fram løsninger i mange av dem. For det andre deltok styrken i en rekke møter med befolkningen og avholdt møter med lokale komiteer. Mange lokale konflikter som kunne ha utartet seg, ble løst på fredelig vis i disse foraene, inkludert løslatelse av flere tvangsrekrutterte barn. For det tredje førte styrkens tilstedeværelse til bredere folkelig støtte for fredsavtalen i de første årene. SLMM bidro i tillegg til at både lokale og internasjonale medier hadde tilgang til upartisk informasjon. Rapportene fra SLMM ble for mange den viktigste kilden til uavhengig rapportering fra konfliktområdet.

SLMM forsøkte å fortsette sine aktiviteter mens voldshandlingene på Sri Lanka tiltok i omfang og intensitet. Fra 2006 var situasjonen tidvis så ustabil at styrken ikke kunne være til stede i konfliktområdene, og de stridende partene sluttet etter hvert å rapportere om overgrep og brudd på fredsavtalen. Nivået på voldshandlingene svingte uavhengig av om styrken leverte de tjenestene de skulle. Det viste seg at SLMM hadde liten innvirkning på konflikten.

Lærdommer: Hvordan situasjonen i Sri Lanka hadde utviklet seg uten SLMMs tilstedeværelse, er vanskelig å bedømme i dag, selv om den helt klart bidro til å dempe mindre spenninger. En nylig gjennomgang av innsatsen påpeker at styrken ble etablert i all hast uten klare mål og uten en klar forståelse av hvilke tiltak som skulle lede til hvilke effekter. Dermed var det vanskelig å stadfeste hvilket arbeid som ga de beste resultatene og gjøre nødvendige justeringer underveis. Opplæringen av observatørene var ikke grundig nok, og forståelsen av den lokale situasjonen og hvordan engasjementet ville bli oppfattet av srilankerne var mangelfull.⁵¹

Kilder: Pawns of Peace - Evaluation of Norwegian Peace efforts in Sri Lanka. Report 5/2011. Evaluation Department, Norad.
SLMMs avsluttende rapport: the SLMM report 2002–2008

50 Pawns of Peace - Evaluation of Norwegian Peace efforts in Sri Lanka. Report 5/2011. Evaluation Department, Norad
51 IBID

EKSEMPEL 8: NEPAL – FN-LEDET OVERVÅKING AV MENNESKERETTIGHETENE DEMPET KONFLIKTEN

Bakgrunn: Nepal opplevde ti år med borgerkrig mellom maoist-opprørere og regjeringen. Krigen krevde 14 000 menneskeliv. I 2006 ble en fredsavtale mellom opprørerne og en allianse av sju politiske partier underskrevet. Norge støttet etablering og drift av et observatørkorps som ble utplassert i Nepal i 2005, i regi av FNs høykommissær for menneskerettigheter, OHCHR. Observatørkorpsen fikk mandat til å utplassere et betydelig antall observatører rundt om i landet. Hovedoppdraget var å overvåke partenes respekt for menneskerettighetene. Observatørene skulle bidra til stabilisering ved tilstedeværelse, etterforskning og rapportering. Korpsen skulle også fremme menneskerettighetsspørsmål overfor myndighetene og støtte institusjoner og organisasjoner som jobber for menneskerettigheter.

Hvor mye: 13,5 millioner kroner fra 2005 til 2010.

Resultater: Tiltaket ble evaluert i 2011, og i evalueringen trekkes det frem at observatørkorpsen har vært svært relevant. Resultatene ble vurdert som meget positive. Observatørene berømmes for å ha spilt en vesentlig rolle i å roe gemyttene. Tilstedeværelsen av OHCHR-observatørene har bidratt til at potensielt farlige situasjoner ikke har utløst nye voldsspiraler ved mange anledninger, og har derfor bidratt til stabilisering på kort sikt. Men fremtiden er usikker på grunn av den spente situasjonen i landet og fordi regjeringen presser OHCHR ut av distriktene.

Kilde: Evaluation Report 10/2010: Democracy Support through the United Nations. Evaluation Department, Norad.

FNS ROLLE I OVERGANGEN FRA KRIG TIL FRED

Som nevnt i kapittel 2, har FN en viktig rolle å spille i overgangen fra krig til fred. Dels sees FN ofte som en mer nøytral aktør enn individuelle giverland, og dels kan FN gjennom flergiverfond tilby finansiering som er basert på en helhetlig behovsanalyse snarere enn interessene til giverlandene. FNs fond og programmer med ekspertise på ulike tematiske områder samordner seg på landnivå gjennom FN-landteam, UN Country Teams. Dette bidrar til en samlet behovsanalyse og prioritering mellom ulike hensyn. En kritikk mot disse landteamene har vært at de ikke inkluderer sivilsamfunnsorganisasjoner i planleggingen. De FN-ledete humanitære landteamene som koordinerer nødhjelp inkluderer både internasjonale og lokale sivilsamfunnsorganisasjoner, og får i dette henseendet bedre skussmål. Nedenfor følger et eksempel på rollen FN spilte i overgangen fra krig til fred i Mosambik. Eksempel 2, 5, 6, 8 og 24 omhandler også ulike former for støtte til og gjennom FN.

EKSEMPEL 9: MOSAMBIK – FN FIKK EN LEDENDE ROLLE I OVERGANGSFASEN FRA KRIG TIL FRED

Bakgrunn: Fra 1966 til 1974 kjempet Mosambik under Frelimo-partiet for sin selvstendighet fra Portugal, noe det oppnådde i 1975. Omkring 1980 begynte apartheid-regimet i Sør-Afrika å væpne en opposisjonsbevegelse, Renamo, som sympatiserte med apartheid-regimet. Dette utløste en borgerkrig som på et tidspunkt ledet til at en tredjedel av befolkningen var på flukt – enten internt i landet eller som flyktninger til Malawi og Zimbabwe. Det er anslått at mer enn én million mennesker døde av sult eller sykdom som de ikke kunne få behandling for på grunn av krigshandlingene. En fredsavtale kom på plass i 1992, og som en del av avtalen ble det i 1994 avholdt frie valg, som Frelimo vant. FN var ikke viktig i fredsforhandlingene i Mosambik, men spilte en sentral rolle i overgangsfasen etter at fredsavtalen ble inngått og fram til valgene to år senere. FNs generalsekretær sendte en høynivårepresentant som blant annet skulle koordinere det internasjonale samfunnets støtte.

Soldater på begge sider av konflikten skulle demobiliseres og få støtte til å begynne sin nye tilværelse som sivile. Millioner av flyktninger og internt fordrevne skulle hjelpes tilbake til sine hjem med støtte til å livnære seg. En ny flerpartikultur måtte på plass for å sikre demokratiutviklingen. En ny forsvarsmakt med soldater fra begge sider skulle på plass, utstyres, og læres opp. Et rettsvesen tuftet på menneskerettigheter og internasjonale konvensjoner skulle sikre alle borgeres rettigheter. Økonomien måtte bygges opp, adgang til helse og utdanning sikres, og veier og jernbaner skulle rehabiliteres.

Resultater: FN fikk raskt på plass 6 000 soldater og politifolk som blant annet avvæpnet tidligere motstandere, sørget for grunnleggende sikkerhet og dermed den ro og trygghet for framtiden som en vanskelig forsoningsprosess krever. Det internasjonale samfunnet støttet FNs politiske press på partene for å sørge for at uenigheter ble løst gjennom forhandlinger, noe som bidro til at freden og stabiliteten ble videreutviklet. Norge og andre land støttet FNs bestrebelser med både penger og i politiske samtaler. Mosambik blir framholdt av FN som kanskje det beste eksemplet på hvordan det internasjonale samfunnet kan gå sammen og bidra på en konstruktiv måte til fred, forsoning og framskritt.

Ikke alle ting fungerte som forventet. Det store apparatet til FNs flyktningorganisasjon, UNHCR, ble stort sett ikke brukt fordi de brukte for lang tid på å komme i gang. De fleste flyktningene dro tilbake på egen hånd, og bygde opp igjen hyttene og prøvde å få gjort våronna slik at de raskt kunne høste en første avling. Innsatsvarer som såkorn og arbeidsredskaper var et vellykket program som sørget for at befolkningen raskt kom i arbeid og kunne begynne å fø seg selv.

Lærdommer: En negativ konsekvens av innsatsen var at den raske oppbyggingen av både sivilt og militært FN-nærvær rett etter fredsavtalen skapte store forskyvninger i den lokale økonomien. Husleier skjøt i været, mosambikere med noe utdannelse ble hyrt vekk fra lokale bedrifter og forvaltning og ble ansatt av givere, FN og frivillige organisasjoner. Da store deler av dette apparatet ble bygget ned nesten like raskt etter valget i 1994, skapte det en ny omstillingsprosess som var problematisk for lokalt næringsliv, arbeidsmarked og husleiemarked. Dette er ikke unikt for Mosambik. Slike problemer går igjen i mange utviklingsland med stor internasjonal tilstedeværelse.

FNs rolle i overgangsfasen var vellykket, i stor grad fordi det internasjonale giversamfunnet støttet FNs koordineringsfunksjon og politiske talsmannsrolle. Dette førte til en mer rasjonell planlegging, og gjorde at de forskjellige regionene fikk fordelt ressurser basert på behov. Når man begynte å fokusere på mer langsiktig gjenoppbygging og utvikling, ønsket giverne et mer direkte engasjement. FN systemets byråkrati og tette forbindelser til regjeringen ble sett på som fordyrende og kompliserende.

Kilde: Scanteam

AVVÆPNING, DEMOBILISERING OG REINTEGRERING AV VÆPNEDE STYRKER

En av de viktigste oppgavene for å sikre freden er å overtale væpnede grupper til å demobilisere og gi fra seg sine våpen. Freden er avhengig av at tidligere soldater finner alternative levemåter og reintegreres i samfunnet. Hvis de tidligere stridende ikke finner arbeid, er veien kort til å la seg rekruttere til væpnede grupperinger på nytt. Dette problemet er spesielt stort i Sentral-Afrika fordi manglende økonomisk utvikling gjør det vanskelig å finne arbeid. Internasjonal bistand har derfor i mange tilfeller vært innrettet mot dette problemet og noen konkrete resultater er gitt i de følgende eksemplene.

I tillegg til de store, mellomstatlige organisasjonene gir Norge ofte støtte til ikke-statlige organisasjoner. Omfanget er mindre, men bygger ofte på svært god lokalkunnskap og gode kontaktnett. Innenfor samme felt kan mindre sivilsamfunnsorganisasjoner jobbe på andre måter og med andre partnere enn de store multilaterale organisasjonene kan. Det er positivt at ulike bistandsorganisasjoner kan komplettere hverandre i arbeidet med å finne gode konflikttreduserende tiltak og for å levere bistand til parter i vanskelige konfliktsituasjoner. Eksempel 11 om lokale kirkesamfunn i DR Kongo illustrerer dette. De nådde fram til militsgrupper som ikke hadde tillit til regjeringen og FN.



EKSEMPEL 10: SENTRAL-AFRIKA – SOLDATER FRA VÆPNEDE GRUPPER HJULPET TILBAKE TIL ET SIVILT LIV

Bakgrunn: Den Demokratiske Republikken Kongo har opplevd brutale konflikter som ofte har dreid seg om kontroll over landets enorme mineralressurser. Den andre Kongo-krigen begynte i 1998 og varte i fem år. Etterdønningene oppleves fremdeles, særlig i de østre delene av landet. Konflikten fikk store regionale ringvirkninger. På det verste var åtte nabostater militært engasjert i landet, mens interne konflikter i seks av nabostatene ble påvirket av krigen. Opprørshærer i Angola, Uganda, Burundi, og Rwanda har brukt DR Kongo som base. En årsak til at konflikten varte så lenge og at lokale konflikter lett blusset opp igjen, var at mangel på andre arbeidsmuligheter gjorde det enkelt å rekruttere unge menn.

Hvor mye: Budsjettet var på over 451 millioner USD i perioden 2002-2009. Norge bidro med 45 millioner kroner.

Det ble etablert et flernasjonalt fond og program, Multi-country Demobilization and Reintegration Program (MDRP). Programmet skulle hjelpe demobiliserte regjerings- og geriljasoldater til å skape seg alternative inntektsmuligheter. Fondet ble administrert av Verdensbanken. Givere og konfliktstatene satt i styringsgruppen. MDRP finansierte programmer i sju land: Angola, Burundi, DR Kongo, Republikken Kongo, Rwanda, den Sentral-Afrikanske Republikk og Uganda.

Resultater: Over 300 000 tidligere stridende ga fra seg våpnene og fikk støtte til å vende hjem eller begynne et nytt liv et annet sted. Dette utgjorde 74 prosent av det opprinnelige målet. Fire land, Angola, Rwanda, Uganda, og Den sentralafrikanske republikken nådde sine mål med 100 eller nær 100 prosent. Majoriteten av de demobiliserte, ca. 200 000, var fra DR Kongo og Angola. Fordi ikke alle landene hadde avsluttet sine nasjonale demobiliseringsprogrammer da MDRP ble avsluttet i 2009, ble en tidsbegrenset videreføring av MDRPs aktiviteter vedtatt, Transitional Demobilization and Reintegration Program (TDRP). TDRP ble nylig forlenget til desember 2013.

En undersøkelse fra 2007 viste at 54 prosent av dem som hadde fått støtte mente at de i fremtiden kunne leve av egne inntekter. Dette er nøkkelen til å unngå at de demobiliserte søker seg tilbake til væpnede grupper.

Fondet bidro også til politisk dialog mellom partene. MDRP var lenge den eneste arenaen hvor enkelte av statene som var i konflikt med hverandre kunne møtes. Stormaktene, som hadde forskjellige interesser i konflikten, kunne komme sammen og drøfte overordnede regionale problemer. Ikke-statlige organisasjoner meldte tilbake hva som skjedde på bakken, og fikk ta del i analyse som lå bak prosjekt- og programvalg. Det bidro til bedre samordning. Fordi de disponerte mye penger, ble fondets vedtak førende for mange parter.

Programmet ble en læringsarena for de sju nabostatene som sto overfor forholdsvis like utfordringer. Arbeidet med å hjelpe spesielle målgrupper kom sent i gang, men noen land var tidlig ute med å utvikle tiltak som var tilpasset behovene for kvinnelige eks-soldater, barnesoldater, invalidiserte og eks-soldater med traumer. Tiltak som fungerte ble brukt som modeller av andre land i regionen.

Programmet bidro til å redusere faren for framtidig vold ved å fremskynde demobilisering og første fase av reintegreringen. Det enkelte land må ta prosessene videre framover selv.

Lærdommer: Fondet viser hvordan tiltak i enkeltland kan finansieres med utgangspunkt i regionale mål. Nasjonalt eierskap til programmene var et viktig krav for finansieringen og førte til at landene i stor grad gjennomførte tiltakene de la frem.

At store, internasjonale aktører var med i styringsgruppen, gjorde det mulig å mobilisere det internasjonale samfunnet bak krav om at regjeringer måtte gjennomføre tiltakene de hadde underskrevet på. Dermed sørget man for at demobiliseringen ikke stoppet opp.

En årsak til at arbeidet med å hjelpe spesielle målgrupper kom sent i gang var forsøk på å holde administrasjonskostnadene så lave som mulig. Det gjorde at midler til kvalitetssikring, faglig bistand og læring til å begynne med ble for knappe.

Kilde: Scanteam (2010), "Multi-country Demobilization and Reintegration Program: End of Program Evaluation".

EKSEMPEL 11:

DR KONGO – KIRKER HJELPER OPPRØRERE MED Å LEGGE NED VÅPNENE

Bakgrunn: Den demokratiske republikken Kongo (DR Kongo) har på grunn av intern konflikt og manglende statlig kontroll over territoriet vært et tilfluktssted for opprørsgrupper fra nabolandene. Dette inkluderer grupper som deltok i folkemordet i Rwanda og flyktet over grensen til DR Kongo ved krigens slutt. Mange sivile flyktet også fra Rwanda. I de østlige provinsene sprer væpnede grupper frykt i befolkningen gjennom drap, plyndring, voldtekter og lemlestelser.

Hvor mye: Norge har finansiert PYM-programmet med over elleve millioner kroner fra 2006 til 2010. Programmet pågår fortsatt.

Kirkene i DR Kongo er til stede i områder dominert av opprørere. Det kirkelige nettverket har derfor kunnet brukes til å nå opprørsgrupper i områder der staten har hatt liten kontroll og innflytelse. Den norske organisasjonen Pinsemenighetens Ytremisjon (PYM) driver gjennom sitt partnerskap med lokale kirker programmer for avvæpning, og for at rwandiske opprørere og flyktninger skal ven-

de tilbake til hjemlandet. Gjennom sin lokale partner, Eglise de Christ au Congo (ECC), driver PYM informasjonsarbeid for å få soldater til å henvende seg til FN-styrken for avvæpning, og sivile til å gå til UNHCR for å kunne vende hjem. I tillegg har kirken og prosjektet engasjert seg på politisk nivå for å få til en fredsavtale som vil innebære full avvæpning av rwandiske opprørsstyrker i DR Kongo.

Resultater: I løpet av fem år har PYM og kirkelige partnere i det østlige DR Kongo fått mer enn 1 350 opprørere til å legge ned sine våpen og vende tilbake til Rwanda. I tillegg til opprørssoldatene har 9 300 flyktninger med tilknytning til opprørerne valgt å vende tilbake til Rwanda.

Målet om full avvæpning og retur av rwandiske styrker er ikke nådd. Rwandiske opprørsstyrker i DR Kongo rekrutterer fortsatt. Tallene varierer, og de mest konservative anslagene sier at det fortsatt er mellom 6 000 og 8 000 rwandiske soldater og ca 70 000 flyktninger i Kongo. Myndighetene sier at tallet på flyktninger kan være så høyt som 167 000. Varig fred kan neppe oppnås uten en avtale om avvæpning av hele den rwandiske bevegelsen.

Lærdommer: Styrken i prosjektet har vært samarbeidet med lokale ledere og prester med tillit i lokalsamfunnet. Dette gjorde det mulig å nå mennesker i områder der mistilliten til både regjeringen og FN er stor.

Kilde: Pinsemenighetens Ytremisjon, basert på prosjektets årsrapporter.

SYSSELSETTING

Å skape muligheter for inntekt er viktig for å skape stabilitet og sikkerhet. På kort sikt er det viktig at folk ser fordelene av fred. For mange unge menn er deltakelse i krig og utøvelse av vold forbundet med inntekt. På lang sikt kan sysselsetting virke konfliktforebyggende, og å komme i arbeid er et viktig element i å reintegrere mennesker som kommer tilbake til sine hjemområder når sikkerheten har blitt gjenopprettet. Demografi og arbeidsløshet er velkjente faktorer som kan gjøre konflikter mer lettantennelige og øke sannsynligheten for at mennesker tyr til vold. En stor andel unge, arbeidsløse menn i et samfunn kan skape sosial uro, og gi rekrutteringsgrunnlag for væpnede grupper og organisert kriminalitet. Selv om årsaksforholdene er mer komplekse og det ikke er gitt at arbeidsløshet leder til vold⁵², er det å skape arbeidsplasser viktig både for å unngå tilbakefall til konflikt, og for å skape økonomisk utvikling og en bedre hverdag for en krigsrammet befolkning. Dette var en viktig begrunnelse for Norges støtte til utbedring av veier på Øst-Timor (se eksempel 12) som ga arbeid til titusener hvorav halvparten var ungdom mellom 15 og 29 år. Se også eksempler fra Sri Lanka, Uganda og Haiti (eksempler 13-15).

52 For en diskusjon om emnet, se Verdensbankens World Development Report 2011: Conflict, Security and Development. s.79

EKSEMPEL 12:

VEIBYGGING PÅ ØST-TIMOR

– BEDRE VEINETT OG FOLK I INNTEKTSGIVENDE ARBEID

Bakgrunn: Flere hundre års portugisisk kolonistyre og 24 års indonesisk okkupasjon kulminerte i landsomfattende drapsbølger og ødeleggelse av 70 prosent av infrastrukturen før Øst-Timor ble et selvstendig land i 1999. Den nye staten var Asias fattigste land, med en traumatisert befolkning, en stor andel unge mennesker, svært lavt utdannelsesnivå og få arbeidsplasser. Befolkningen bodde spredt og mange på vanskelig tilgjengelige steder. Ett av tiltakene Norge støttet i Øst-Timor hadde som overordnet mål å bidra til bedre livskvalitet og sosial stabilitet gjennom distriktsutvikling og jobbskaping.

Hvor mye: Prosjektet hadde et budsjett på 10,4 millioner USD og ble finansiert av Øst-Timor, Norge, Australia, EU og Irland.

Norge var den største giveren og investerte 2,5 millioner USD i prosjektet i perioden 2008-2010.

Prosjektet *TIM Works* skulle bidra til økonomisk vekst gjennom å bedre landets veinett, og samtidig sette folk i arbeid. Prosjektet ble gjennomført av FN-organisasjonen International Labour Organisation (ILO) i samarbeid med Øst-Timors regjering. Prosjektet skulle generere over en million dagsverk, spesielt for unge mennesker, ved å reparere veier i grisgrente strøk og vedlikeholde nesten 2 000 km vei som ble bygget i 2002 i kjølvannet av den indonesiske uttrekningen.

Resultater: Prosjektet bygget 300 km vei, og vedlikeholdt 1 500 km vei i distriktene. Dette ga midlertidig arbeid til 23 500 mennesker. ILO hevder at én fjerdedel av landets befolkning har nytt godt av tiltaket. Halvparten av dem som fikk arbeid og inntekt var ungdommer i alderen 15-29 år, og 30 prosent var kvinner. ILO krediterer i sin sluttrapport Norge for 40 prosent av resultatene frem til årsskiftet 2010/11. Prosjektet har blitt positivt omtalt av landets president, som ellers har vært kritisk til at mye bistand ikke kommer befolkningen i landet til gode.

ILOs gjennomgang av prosjektet i mai 2011 fremhever blant annet at TIM Works bidrar til jobbskaping, fattigdomsreduksjon, økonomisk vekst og konfliktreduksjon gjennom arbeidskrevende infrastrukturbygging. Prosjektet har bidratt til betydelig utbygging og utbedring av infrastruktur. For 83 prosent av deltakerne representerte tiltaket deres første mulighet til å tjene penger på arbeid. Blant kvinnene var det 91 prosent som tjente penger for første gang gjennom tiltaket. 73 prosent av de opptjente pengene gikk til husholdningen og etablering av egen virksomhet. 71 prosent av nyetableringene ble muliggjort gjennom opptjente midler fra TIM Works.

De fleste bedriftene i regionen hadde etablert seg før prosjektet startet, men 15 prosent av regionens bedrifter ble startet som et resultat av TIM Works. Veiene har bidratt til 67 prosent bedre tilgjengelighet for varer, og offentlig transport har økt med 75 prosent.

Kilde: ILOs prosjektrapporter og gjennomganger
Den tidligere norske ambassadeseksjonen i Dili, og den norske ambassaden i Jakarta

EKSEMPEL 13:

SRI LANKA – YRKESOPPLÆRING GJØR DET LETTERE FOR UNGE Å KOMME TILBAKE I JOBB

Bakgrunn: På Sri Lanka er arbeidsløsheten høy blant unge på landsbygda og i tidligere konfliktområder, særlig blant de som har levd som internt fordrevne. Dette kan lede til frustrasjon og sosial uro.

Yrkesopplæring gjennom en lokal filial av World University Service of Canada (WUSC) har som mål å få unge mennesker i arbeid. De gir opplæring til lærere i planlegging og gjennomføringen av undervisning, og driver talsmannsarbeid vis-à-vis myndighetene og privat sektor for å øke ungdommenes sjanse til å få jobb etter endt opplæring. Norge har vært en pådriver for at tiltaket skal komme både unge kvinner og menn til gode. Det tilbys opplæring på både sinhala og tamil. Likestilling var opprinnelig givernes prioritet, og er nå en integrert del av WUSC sitt program.

Hvor mye: Norge støtter WUSC med 16,8 millioner kroner i perioden 2009-2012, og har besluttet å utvide støtten med 3 millioner kroner i to år til. Canada støtter prosjektet med 4,7 millioner USD.

Resultater: Da internt fordrevne etter krigen kom tilbake til områder som tidligere var kontrollert av tamilgeriljaen LTTE, hadde de ikke lenger eksamensbeviser som kunne hjelpe dem med å få jobb. Ett av yrkesopplæringssentrene fikk godkjenning av myndighetene til å gjennomføre prøver for å dokumentere kunnskapsnivået til tidligere studenter. 46 ungdommer fikk på denne måten utstedt diplomer på nytt, og samtlige fikk umiddelbart jobb.

Fire yrkesopplæringssentre i de tidligere konfliktområdene nord på Sri Lanka har fått akkreditering av myndighetene, slik at elevene

får offentlig godkjente diplomer etter avlagt eksamen. Sentrene gir også opplæring til fengslede for å gjøre deres tilbakevending til samfunnet enklere. 450 studenter og 400 fanger mottok avgangsdiplomer i 2010. Sju mindre sentre i det tidligere konfliktområdet Jaffna har fått til sammen 13 nye kurs godkjent av myndighetene. 93 studenter, 19 av dem unge kvinner, ble uteksaminert fra disse sentrene i 2010.

Arbeidet med å få lokale foretak til å ansette ungdommer, har ført til at 150 tidligere studenter fått arbeid i lokale bedrifter. Ni mannlige og 71 kvinnelige, fikk arbeid i tekstilfabrikker i Jaffna. Av 77 tidligere studenter som fikk lån for å starte opp egne bedrifter, kan 22 leve av inntektene fra bedriftene.

Lærdommer: Prosjektet viser en direkte sammenheng mellom yrkesopplæring og sysselsetting, både for kvinner og menn. Likevel viser tiltaket at det er et stykke fra å få gjennomslag for likestilling hos de lokale partnerne i programmet til å oppnå reell likestilling i samfunnet. Av de 77 ungdommene som ble tilbudt etableringslån av WUSC, er det kun tre av 34 kvinner som driver egen virksomhet, sammenlignet med 19 av 43 menn. I fortsettelsen av prosjektet blir det viktig å se nærmere på hvilke barrierer som møter unge kvinner i næringslivet.

Kilde: Den norske ambassaden i Colombo, basert på innrapporteringer fra WUSC.

EKSEMPEL 14:

NORD-UGANDA – VELLYKKET REINTEGRERING AV INTERNT FORDREVNE UNGDOMMER

Bakgrunn: Brorparten av befolkningen i Nord-Uganda flyktet til leire for internt fordrevne i løpet av konflikten mellom myndighetene og Lord Resistance Army (LRA). Over 90 prosent av dem har flyttet ut av leirene etter konflikten slutt. Returprosessen var preget av både optimisme og utfordringer. Over 70 prosent av befolkningen i Nord-Uganda er mellom seks og 24 år, og mange gikk glipp av normal skolegang mens konflikten pågikk. Dette innebærer at utdanningssektoren, som sliter med dårlig utstyr og lite penger, er sterkt presset. Mange familier har ikke råd til formell utdanning. Aldersgruppen fra 14 til 24 år er spesielt sårbar fordi det kan medføre sosialt stigma å bli plassert i klasser med mye yngre barn.

Hvor mye: Flyktningshjelpen har mottatt 22 millioner kroner til YEP fra 2006 til i dag, mesteparten fra Sverige. Norge har stått for om lag 32 prosent, eller litt over 7 millioner kroner, av YEPs budsjett.

Det overordnede målet for Norges aktivitet i Nord-Uganda, er stabilitet og fred. Styrking av unges utdanning og ferdigheter, som senere kan gi mulighet for inntektsgivende arbeid, er viktig. Ambassaden i Kampala støtter Flyktningshjelpens *Youth Education Pack* (YEP), et ettårig fulltids ikke-formelt utdanningsprogram for ungdom mellom 14 og 24 år. Dette er et tilbud til ungdom med lite eller ingen formell utdanning. Programmet tilbyr yrkesopplæring, lese- og skrive trening, tallforståelse og sosiale ferdigheter. Tiltakene skal styrke ungdommenes muligheter for et bærekraftig yrke og fremtidig inntekt. Lokalsamfunnene er med på å beslutte hvilke yrkesgrener det skal undervises i.

Resultater: YEP er det mest synlige og anerkjente av Flyktningshjelpens prosjekter i Nord-Uganda. 3417 ungdommer ble uteksaminert fra programmet i perioden 2006 - 2010. Ungdommene har tilegnet seg ferdigheter som er etterspurt i lokalsamfunnene og øker sjansen for jobb og inntekt. Om lag 65 prosent av ungdommene brukte de ferdighetene de fikk gjennom opplæringen. Arbeid i restauranter, kiosker, snekkerverksteder eller som skredere dominerer. Mange er involvert i jordbruk ved siden av, og fortjenesten fra bedriften investeres ofte i jordbruket.

Funn fra en gjennomgang i 2010⁵³ viser at YEP har vært viktig i returprosessen fordi programmet har bidratt til etableringen av nye inntektsmuligheter, innføring av kunnskap om ny teknologi i lokalsamfunn, og sosial integrering. Ungdommene har fått mulighet til å bli nyttige samfunnsborgere som bidrar til utviklingen av egne lokalsamfunn.

Kilde: Den norske ambassaden i Kampala, basert på innrapporteringer fra Flyktningshjelpen.



Foto: Flyktningshjelpen

En kvinne i Nord-Uganda deltar i opplæring for å bli tekstilarbeider.

⁵³ Anne Nkutu og Godfrey Okello Omoding (August 2010): "Review and Appraisal of the Norwegian Refugee Council's "Education for Protection and Recovery", "Shelter Return" and the proposed "Recovery for Acholi Youth" Projects".

EKSEMPEL 15: NORSK-BRASILIANSK BIDRAG TIL FRED OG SIKKERHET I PORT-AU-PRINCE

Bakgrunn: Haiti preges av en dårlig fungerende stat, ustabil politisk situasjon, naturkatastrofer, store sosiale og økonomiske skiller, ekstrem fattigdom og arbeidsløshet. Kombinasjonen av en ung befolkning, høy arbeidsledighet, dårlig styring og usikkerhet i urbane områder leder til konflikt og kriminalitet. Særlig hovedstaden Port-au-Prince har siden begynnelsen av 2000-tallet vært preget av en kaotisk sikkerhetssituasjon. En FN-styrke fikk i oppdrag å gjenopprette stabilitet, lov og orden etter at daværende president Aristide flyktet fra landet i 2004. Det tok FN-styrken tre år å få kontroll over sikkerhetssituasjonen i de urbane områdene. Bydelen Bel Air i Port-au-Prince var preget av vold og gjengkriminalitet og manglet nødvendige tjenester som vann og kloakk, søppel-håndtering og helsetjenester.

Hvor mye: Viva Rio mottok omlag 35 millioner kroner fra Norge til dette prosjektet i perioden 2006-2010 gjennom Kirkens Nødhjelp.

Norge har støttet den brasilianske organisasjonen Viva Rios arbeid i Bel Air siden 2006. Organisasjonen slo seg ned midt i bydelen, og kom nærmere befolkningen enn organisasjoner som har sine kontorer i tryggere strøk. Den opprettet direkte kontakt med gjengledere, og innførte ordninger som gjorde dem ansvarlige overfor lokalsamfunnet. For eksempel ble det startet et lotteri om stipender til skolegang og yrkesopplæring. Det blir organisert i områder av bydelen for hver måned et område har vært fritt for voldsepisoder. Tanken er at lokalsamfunnet vil snu seg mot dem som utøver vold og dermed hindrer stipendutdeling. Viva Rio har også skapt arbeidsplasser for tidligere gjengmedlemmer og gjengledere. I tillegg satte organisasjonen i gang vann- og sanitærprosjekter, treplanting, rydding av søppel i nabolagene, helseforebyggende tiltak og sports- og kulturaktiviteter.

Resultater: I følge en uavhengig evaluering⁵⁴ har tiltakene bidratt til økt tillit mellom beboerne i bydelen. I 2007 inngikk Viva Rio fredsavtaler med elleve gjenger for å redusere vold og kriminalitet. Avtalene respekteres og fornyes årlig. I 2010 skrev 77 ledere under på slike avtaler.

Antall drap i Bel Air sank fra 21 i 2007 til 17 i 2008 og 14 i 2009. Sikkerhetspatroljer bestående av folk i lokalsamfunnet trent av Viva Rio har bidratt til dette, sammen med tilstedeværelsen av FN-styrken og en styrking av politiet.

Viva Rios innsats har ført til at vanntilgangen har økt i form av vannkiosker i nabolagene og sisterner på skolene, søppel håndteres bedre, og 18 000 beboere har fått tilgang til latriner. Minst ti skoler nyter godt av helseprogrammet og har fått tilgang på lege og sykepleiere. Totalt sett har bydelen fått et bedre rykte.

Utfordringer når forholdene endrer seg raskt

Når en naturkatastrofe inntreffer, er sårbare stater som Haiti dårligst rustet til å håndtere dem. De menneskelige og materielle ødeleggelsene blir derfor store, og det er vanskelig å organisere nødhjelps- og gjenoppbyggingsarbeidet. Viva Rio opplevde at de gode resultatene ble snudd etter jordskjelvet i 2010 fordi mange gjengmedlemmer rømte fra fengsler som ble ødelagt i skjelvet, og kriminaliteten igjen økte.

Lærdommer: Viva Rio har prioritert grundig samfunnsanalyse og kartlegging av behov. Gjennom tilstedeværelse i bydelen har de fått tillit og oppnådde raskt synlige resultater. Det er for lite tilgjengelig informasjon om utgangspunktet i Bel Air til å vite om situasjonen var bedre eller verre enn i andre fattige bydeler før arbeidet startet. Selv om Viva Rios metode har gitt gode resultater, er det ikke dokumentert om den er bedre enn andre tilnærminger.

En trussel mot fortsatt positiv utvikling er at få bærekraftige økonomiske aktiviteter er etablert.

Kilde: Joint assessment of the Viva Rio initiative in Bel Air District of Haiti
– Supported by CIDA, DFAIT/START and NCA, 3 May 2011.

54 Joint assessment of the Viva Rio initiative in Bel Air District of Haiti
– Supported by CIDA, DFAIT/START and NCA, 3 May 2011.

REFORM AV SIKKERHETSSEKTOREN

Ofte har politiet, militæret og rettsvesenet som skal garantere befolkningens sikkerhet vært ansvarlige for overgrep, eller er for svake til å fylle sine funksjoner. Det har blitt økt bevissthet de siste tiårene om viktigheten av disse institusjonene. Det er viktig at alle relevante institusjoner reformeres og utvikles samtidig. Å styrke politiet har begrenset virkning hvis domstolene ikke fungerer, eller fengslene ikke kan følge opp domstolens beslutninger og sikre relevant behandling av fangene.

I 2005 publiserte OECD en håndbok for sikkerhetssektorreform som slo fast viktigheten av å se institusjonene i sammenheng. Håndboken tar også for seg private sikkerhetsfirmaer, ikke-statlige væpnede styrker og behovet for kontroll med lette våpen.

Målet med reform av sikkerhetssektoren er å skape fysisk og rettslig sikkerhet for befolkningen. Det er avgjørende for at staten skal oppfattes som legitim. Væpnede aktører som militære og politi må komme under demokratisk kontroll og få opplæring. Justisvesen må følge grunnleggende rettsprinsipper der alle er like for loven. Hensiktsmessige tiltak omfatter utstyr til politiet og bygging av fengsler og domstoler, opplæring i menneskerettigheter og annen nødvendig faglig kompetanse. Norge støtter sikkerhetssektorreform i flere sårbare stater, og legger stor vekt på arbeidet mot seksualisert vold og vold mot kvinner.



Mobil domstol i DR Kongo.

Foto: Brahamy Poologasingham

EKSEMPEL 16: BOSNIA-HERZEGOVINA – BYGGING AV EN NY JUSTISSEKTOR

Bakgrunn: Fram til Bosnia-Herzegovina ble en selvstendig stat i 1995 var landet en del av Jugoslavia. Etter uavhengigheten måtte mange viktige statsforvaltningsorganer bygges opp fra grunnen. En av de viktigste og vanskeligste sektorene var justissektoren, som i Jugoslavia var kontrollert av partiapparatet.

Regionen slet med storstilt korrupsjon. Føderasjonen ble inndelt i ti kantoner, med utstrakt delegert myndighet. Justissektoren var i ferd med å bli splittet opp langs de samme linjene, og trykket var spesielt stort fordi lokale politikere ønsket å bruke de lokale rettsinstitusjonene til egen fordel.

Det internasjonale samfunnet la press på partene om å bli enige om et nasjonalt og uavhengig rettsystem. I en periode omkring 2000 ble tonen mellom partene mer forsonlig og de aksepterte ett justisvesen i landet.

Hvor mye: Norge bidro med omkring 100 millioner kroner til justissektoren i perioden 1996-2008.

Det viktigste norske bidraget har vært kompetanse innen jus og domstolsadministrasjon i form av norske dommere, jurister og politi, blant annet til Independent Judicial Commission, en overgangsordning til Bosnia-Herzegovina fikk på plass sitt eget rettsvesen. Norge ledet arbeidet med å se på mulige modeller og foreslo et uavhengig statlig rettsvesen, ikke ulikt den norske domstolsadministrasjonen. Denne godkjenner dommere og påtalemyndighet i hele Bosnia-Herzegovina. Den kan også avsette de som blir funnet uegnet til jobben.

Resultater: En statlig uavhengig domstolsadministrasjon, High Judicial and Prosecutorial Council (HJPC), ble opprettet. I den første oppryddingsfasen ble over 1 000 dommere og ansatte i påtalemyndigheten avskjediget. I stedet ble bedre utdannede jurister satt inn for å lede an i kampen for et bedre og ikke-korrupt rettsvesen. Hele rettsapparatet er blitt rasjonalisert og håndtering av enkle forseelser er forenklet.

Moderne IT-baserte arbeidsverktøy som forenkler prosedyrer er innført. Det gjør lovverk og rettskraftige dommer tilgjengelige for alle relevante parter slik at grunnlaget for påtale og dom er mer synlig.

Politikere i forskjellige deler av Bosnia-Herzegovina har i etterkant sagt at de angret på at de har overlatt fullmaktene til et uavhengig domstolsråd. De har ikke lyktes i å få dem tilbake. HJPC er i dag en av de mest respekterte samfunnsinstitusjonene, og modellen blir nå vurdert som interessant av flere nabostater.

Lærdommer: Norge stilte tidlig opp med fleksibel finansiering og erfaren kompetanse, og ble en viktig part i prosessen.

Den norske erfaringen koblet med at Norge har rykte som upartisk – det at Norge ikke er medlem av EU var i denne konteksten sett på som en fordel – var viktig. Norske rådgivere fikk mye tillit, og den ble bygget videre ved at de viste en lyttende holdning til de lokale problemstillingene, noe de fikk mye skryt for. Kombinasjonen av fleksibilitet og kompetanse var viktig for å utnytte muligheten som oppsto da lokale myndigheter gikk med på å opprette HJPC.

Kilde: Evaluation of Norway's Development Cooperation with the Western Balkans. Scanteam. Report 7/2010
Evaluation Department, Norad.

FORSONING OG KONFLIKTFOREBYGGING

Norge har lang tradisjon for å støtte dialogprosjekter i konfliktområder. Dette skjer både før og under åpen konflikt for å bygge ned fiendebilder mellom for eksempel ulike religiøse og etniske grupper, og etter konflikt for å bidra til forsoning. Konflikt forsterker ofte konfrontasjonslinjene mellom ulike grupper. Mulighetene for å bygge en felles framtid kan være begrenset. Dialogprosjekter kan fremme forståelse og finne fredelige måter å løse konflikter på. Under er tre eksempler på ulike typer dialog- og forsoningstiltak. Det første er et mellomreligiøst dialogprosjekt i regi av Kirkens Nødhjelp. Det andre er et eksempel på traumebehandling for å gjøre det lettere for tidligere stridende og de som har overlevd overgrep å bli reintegrert i sine lokalsamfunn. Det tredje er et dialogprosjekt mellom etniske grupper. Eksemplene er små målt i andel av bistandsbudsjettet, men kan ha betydning for å skape politisk vilje for fredelige løsninger.

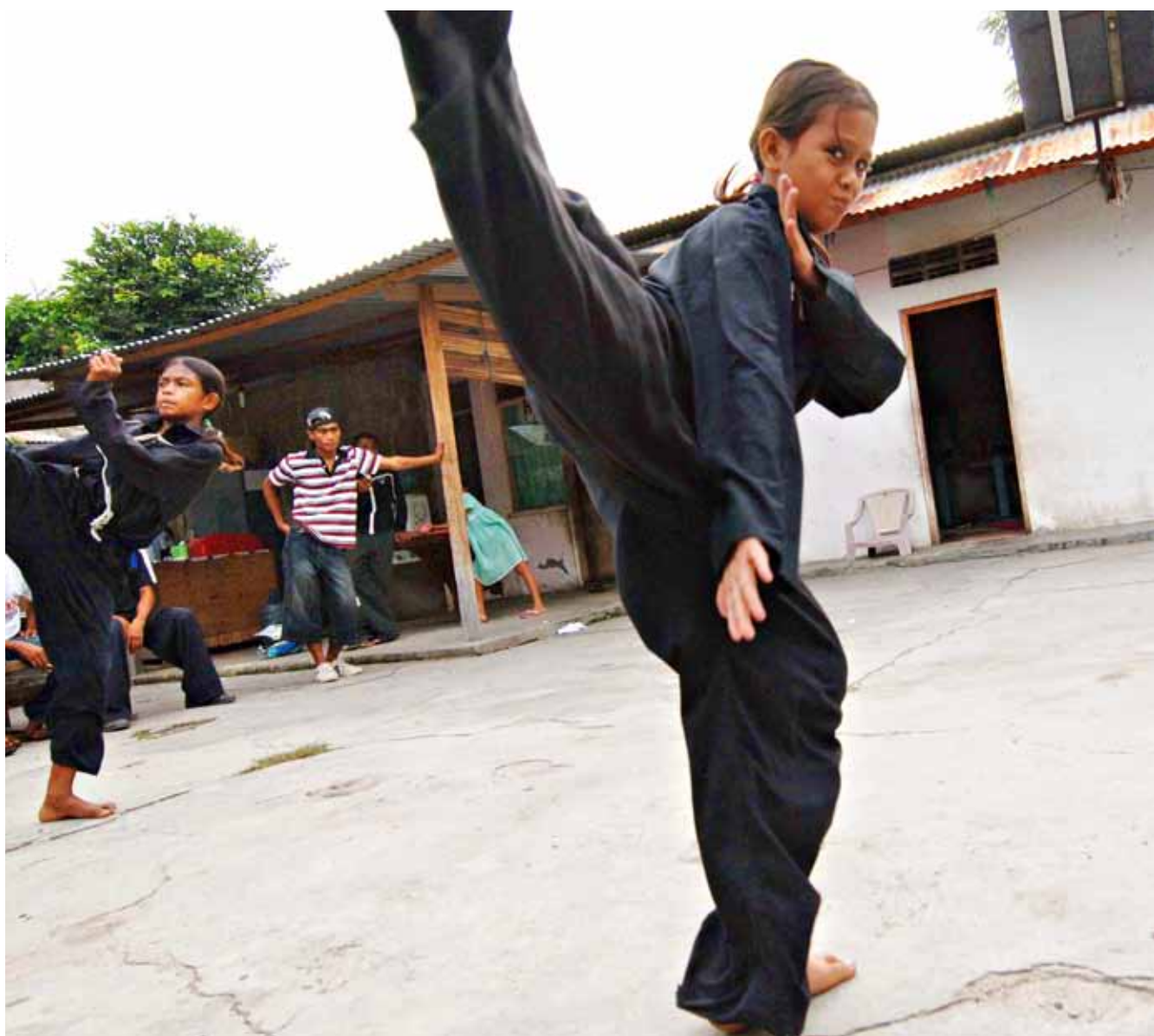


Foto: Ken Opprann

Øst-Timor har en av verdens yngste befolkninger. Norge har støttet prosjekter rettet spesielt inn mot ungdommer og gjenger. Bildet er tatt i en compound som tilhører Perguruan Silat Setia Hati eller PSHT i Dili på Øst-Timor. PSHT er en av flere store gjenger på Øst-Timor, gjenger som stort sett har unge, arbeidsløse menn som medlemmer. De på bildet trener kampsport.

EKSEMPEL 17: ETIOPIA OG ERITREA – DIALOG BEDRET FORHOLDENE MELLOM RELIGIØSE GRUPPER

Bakgrunn: Etiopia og Eritrea er land med en varierte religiøse sammensetninger. I Etiopia er det 43 prosent ortodokse kristne, 33 prosent sunnimuslimer og 18 prosent protestanter. I Eritrea er det 50 prosent ortodokse kristne, 36 prosent sunnimuslimer og 12 prosent katolikker. I 1998 var det store spenninger i forholdet mellom de to landene. Det så ut som det gikk mot krig etter at politisk ledelse i de to landene brøt all kontakt.

Hvor mye: Mellom 1998 og 2011 har Kirkens Nødhjelp mottatt til sammen ca åtte millioner kroner til dialogprosjektet. Den mellomreligiøse dialogen i Etiopia har i tillegg mottatt 1,5 millioner kroner mellom 2003 og 2011.

Kirkens Nødhjelp tok kontakt med landenes religiøse ledere for om mulig å skape en plattform for dialog. Formålet var å bidra til forståelse mellom de to folkene gjennom å minne om det de historisk, kulturelt og religiøst har felles. Kirkens Nødhjelp samlet ledere fra de religiøse gruppene fra begge land. Krigen brøt likevel ut i 1998 og varte til år 2000. Dialogprosjektet har fortsatt og blitt utvidet til dialogprosjekter mellom religiøse grupper internt i de respektive landene.

Resultater: De religiøse lederne fikk mulighet til å møtes over landegrensene. Dette ville vært nær umulig uten bistand fra en tredje part som Kirkens Nødhjelp. De kom først sammen i et tredje land, blant annet to ganger i Norge. I 2002 bisto FNs fredsbevarende styrker slik at de religiøse lederne fra Etiopia fikk besøke Eritreas hovedstad Asmara, og de eritreiske religiøse ledere fikk besøke Etiopias hovedstad Addis Abeba. I begge hovedsteder ble det arrangert fredsmarkeringer. Et planlagt møte i Nairobi i 2003 ble avlyst fordi Eritreas president nektet de religiøse lederne å reise.

I 2005 ble et felles prosjekt i regi av de religiøse lederne gjennomført i grenseområdene. I byen Selambessa på etiopisk side ble det delt ut husholdningsartikler til befolkningen som var direkte rammet av krigen, og en skole og et slaktehus ble bygget. På eritreisk side ble arbeidet med å bygge en moské og en kirke påbegynt, men er ikke sluttført på grunn av mangel på byggematerialer og den vanskelige politiske situasjonen i landet.

Prosjektet skapte også en mellomreligiøs plattform internt i landene. På etiopisk side er dette videreført gjennom etableringen av et Mellomreligiøst Råd. Dette har ført til større kunnskap om og respekt for hverandres tro, så vel som tiltak for å bekjempe kulturelle praksiser som hindrer fred og utvikling. For eksempel har dette vært en inngangsport til å diskutere sensitive spørsmål rundt kvinnehelse, som omskjæring av jenter. Kjønnsslemlestelse er et problem både blant kristne og muslimer. De religiøse lederne har tatt avstand fra praksisen, og både den protestantiske og den ortodokse kirke, med respektive 35 millioner og 18 millioner medlemmer, har utstedt offentlige erklæringer med dette budskapet.

Lærdommer: Selv om slike småskalaprosjekter ikke kan hindre krig, har prosjektet forsterket krefter for fred, både mellom og internt i landene. Eksempelet viser også at mellomreligiøs dialog kan lede til samarbeid om bekjempelse av felles problemer.

Kilde: Kirkens Nødhjelp, Etiopia. Basert på prosjektrapporter og feltbesøk.



Foto: Kibret Getahun, Kirkens Nødhjelp

Tagay Tadesse fra den ortodokse kirken og Shieh Abdulahamid Ahmed fra den lokale moskeen i Agaro, 40 mil sørvest for Addis Abeba i Etiopia. Etter at to kirker i byen ble brent ned i oktober 2006 gikk de to lederne sammen om å bringe folk fra forskjellige trossamfunn sammen i et forsøk på å reparere det som var skadet i samfunnet og bygge relasjoner som kunne forebygge nye konflikter. De har vunnet tillit i folket og har også fått respekt og anerkjennelse hos lokale myndigheter. De bruker kirker og moskeer i arbeidet for å nå ut med budskapet om fred, spesielt blant ungdommene. De har også tatt initiativ for å engasjere kvinner. For kort tid siden møtte de landets president og fortalte om sitt engasjement for fred. (Kibret Getahun, KN)

EKSEMPEL 18:

UGANDA – FORSONING GJENNOM TRAUMEBEARBEIDING OG TRADISJONELLE KONFLIKTLØSNINGSMETODER

Bakgrunn: Som en følge av den 20 år lange konflikten med Lords Resistance Army (LRA) i Nord-Uganda, ble drøyt en million ugandere flyktninger i eget land. For mange fortsatte lidelsene i leirene for internt fordrevne. Etter en fredsprosess i 2006, forflyttet LRA seg ut av Uganda, over til områder i nabolandene, der konflikten har fortsatt.

Hvor mye: Fra desember 2009 til juni 2011 mottok den ugandiske organisasjonen Justice and Reconciliation Project (JRP) 3,6 millioner kroner fra Norge.

Tidligere LRA-soldater kan som en følge av regjeringens amnesti vende ustraffet hjem. Det skaper ofte konflikt i lokalsamfunnene. Unge jenter som ble bortført av LRA får problemer. Særlig gjelder dette unge kvinner som har fått barn med LRA-offiserer og som avvises av familien når de kommer hjem. Familiestrukturen ble brutt ned i leirene, noe som førte til at mange kvinner ble forlatt av sine menn, i tillegg ble mange enker som følge av krigshandlingene. Av de overlevende er svært mange fortsatt traumatisert.

Lokale organisasjoner er godt egnet til å nå de overlevende. Den lokale organisasjonen Justice and Reconciliation Project (JRP) arbeider for at de overlevende gjennom nedtegnning av sine opplevelser kan forsone seg med sin historie og sine omgivelser.

Resultater: Midlene har hovedsaklig blitt brukt til å etablere et senter i Gulu der mennesker møtes for å utveksle og nedtegne

historiene. 50 personer har fått opplæring i å lede grupper av overlevende. De leder lokale samlinger der det møter opp 100 - 200 mennesker hver gang.

Organisasjonen har gjennomført en serie forsoningssamlinger i landsbyer, der dialog i tråd med tradisjonell konfliktløsning blir gjennomført og dokumentert. Konflikter knyttet til hjemvendte fra LRA har blitt løst på hjemstedet, og gjensidig aksept er etablert. Mange overlevende har gjennom prosessen fått styrke til å komme seg videre i livet. Kvinner, bl.a. unge mødre som satt i fangenskap hos LRA, har i tillegg til traumebehandling fått opplæring og blitt i stand til å finne inntektsgivende arbeid.

JRP har gjennom publikasjoner og hjemmeside dokumentert overgrep, uavhengig av hvilken væpnet gruppe som stod for overgrepene. Dette betyr at informasjon om overgrep som bl.a. myndighetene har fortiet i årevis kommer ut. Gjennom sine prosjekter bidrar organisasjonen til at myndighetenes generelle amnesti blir kombinert med forsoning på lokalt plan. Dette gjør at overgripere og overlevende kan reintegreres og fungere sammen.

Lærdommer: Samarbeidet har avdekket behov for langsiktighet i denne type post-konflikt arbeid, noe som vil bli ivaretatt i det videre samarbeidet. Overlevende kvinners kunnskaper om lokale forhold og deres rolle som drivkraft og ressurs for hverandre, ble undervurdert da prosjektet startet. I fortsettelsen vil kvinnes situasjon bli mer vektlagt.

Kilde: Den norske ambassaden i Kampala, basert på innrapportering fra JRP

EKSEMPEL 19: NANSENDIALOGEN PÅ VEST-BALKAN

Bakgrunn: Oppløsningen av det tidligere Jugoslavia fulgte stort sett etnisk-kulturelle skillelinjer.

Konflikten i områder hvor forskjellige grupper bodde sammen ble ofte spesielt bitter, med etnisk rensing som en av de mest grufulle konsekvensene. Selv om kampene tok slutt for mange år siden, hersker det fremdeles tildels store motsetninger og mistillit i flere av de nye statene. Mange lokale politikere har bygd sin karriere på konfrontasjon og frykt for "de andre".

Hvor mye: I de litt over ti årene som dialogprogrammet har eksistert har Norge brukt omkring NOK 150 millioner. I tillegg har Nansensentre mobilisert annen finansiering for sine aktiviteter, og noen aktiviteter er nå finansiert av lokale myndigheter. USAID har delfinansiert Sarajevo-senterets arbeid i Srebrenica.

Nansenskolen på Lillehammer har siden midten av 1990-tallet arbeidet aktivt med å fremme inter-etnisk dialog og forsoning. I de første årene fokuserte man på opplæring av yngre ledere fra de forskjellige gruppene til å drive dialogarbeid. Ungdommene tok deretter selv initiativet til å opprette en serie med "Nansen Dialogue Centres" (Nansensentre) i de ulike delene av det tidligere Jugoslavia. Hvert Nansensenter står i prinsippet fritt til å bestemme eget arbeidsprogram, men samarbeider på tvers av landene med felles metodikk og utveksling av erfaringer. Det tilbyr en mulighet som få andre tiltak i regionen gjør: å bygge relasjoner, takle konflikter, bidra til forsoning og langsiktig samarbeid – mellom grupper og på tvers av grenser.

Resultater: Nansenprogrammet har bygget opp et nettverk av sentre som ledes av lokalt engasjerte mennesker som nå besitter mye erfaring og kompetanse innen feltet dialogarbeid og forsoning. Forsoningssentre har blitt opprettet i noen av de mest traumatiserte og betente områdene i Bosnia: Srebrenica, Prijedor, og åpnet nylig to nye sentre. Sentrene i Srebrenica og Prijedor har nå, etter flere års arbeid, mobilisert aktiv støtte fra de lokale kommuneadministrasjonene. I Bujanovac i Sør-Serbia arbeidet man i fire år før man vinteren 2011 fikk på plass et multi-etnisk kommunestyre.

I Makedonia har Nansen-programmet opprettet de første to-språklige multi-etniske skolene i landet. At slike skoler blir verdsett i samfunnet er tydelig: lokale myndigheter drifter nå selv slike skoler i to kommuner, og det skal nå åpnes tilsvarende skoler i to kommuner til. Dette arbeidet ble i oktober premiert av Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE/OSCE) med den årlige Max van der Stoep-prisen for sitt bidrag til flerspråklig undervisning og samarbeid mellom etniske grupper. Et eksempel på at sentrenes arbeid anses som positivt i lokalsamfunnene er at regjeringen i Kosovo betaler for tilbakevending av serbere under et program utviklet og ledet av Nansensenteret i Pristina.

Mange av de flere hundre menneskene som har gjennomført Nansen-opplæring har nå viktige roller som ministre, ordførere eller rektorer i sine samfunn, inkludert 19 av de nåværende parlamentsmedlemmene i Montenegro.

En evaluering⁵⁵ av den norske bistanden til Vest-Balkan berømmet programmet for resultatene. Samtidig ble Nansen-programmet oppfordret til å forsterke forbindelsene til andre aktører som på forskjellige måter og arenaer også bidrar til forsoning og oppbygging av demokratiske, multi-etniske samfunn.

Lærdommer: Dialog- og forsoningsarbeid foregår ofte mellom grupper som ikke er interessert i tilnærming og felles løsninger. Som eksempelet fra kommunestyret i Bujanovac, viser må innsatsen være langsiktig for å gi resultater. Dette krever vilje til å akseptere tildels lange tidslinjer på giversiden.

Kilde: Scanteam

55 Evaluation of Norway's Development Cooperation with the Western Balkans. Scanteam. Report 7/2010 Evaluation Department, Norad.

ENDRINGER I DET POLITISKE SYSTEMET

I mange situasjoner er en viktig del av stabiliseringsprosessen at tydelige politiske endringer finner sted tidlig etter en fredsløsning. Det kan for eksempel dreie seg om en overgangsregjering som alle parter kan akseptere, eller en ny grunnlov og valglov som legger grunnlaget for demokrati og får slutt på diskriminering. Rettferdige valg skal avholdes, kanskje for første gang. Tidligere ekskluderte grupper skal gis tilgang til å delta i fredsprosessen og forme den politiske utviklingen. Folkelig engasjement og deltakelse er viktig. I Nepal bidro Norge til dette i forbindelse med endringer i grunnloven (eks. 20), og arbeid for å fremme kvinners rolle i samfunnet (eks. 21).



EKSEMPEL 20: NEPAL – BRED DEBATT OM NY GRUNNLOV GJENNOM MOBILI- SERING AV MEDIA OG FOLKELIG DELTAGELSE

Bakgrunn: En grunnlov er sentral for å bygge en velfungerende stat og legge grunnlag for utvikling. Den må ha oppslutning i folket for å tjene sin hensikt. Med dette bakteppet har Norge arbeidet for å sikre at viktige, marginaliserte grupper får informasjon om landets grunnlovsprosess – som har stått i stampe siden 2006 – og at de marginaliserte får anledning til å delta i diskusjonene.

Hvor mye: Norge har gitt kr. 5 250 000 til prosjektet, til aktiviteter i perioden desember 2008 – september 2010.

Norge gir penger til et prosjekt som har som formål å skape en demokratisk grunnlovsprosess. Dette prosjektet drives av en landsdekkende, frivillig organisasjon kalt *Media Initiative for Rights, Equity and Social Transformation (MIREST)*. Organisasjonen har et omfattende nettverk av journalister og organisasjoner og jobber for at offentligheten, og særlig tradisjonelt svake grupper i det nepalesiske samfunn, som lavkaster og fjellstammer, blir involvert og hørt når det skal fremforhandles en grunnlov for det nye Nepal. Prosjektet inkluderer informasjon til marginaliserte grupper om grunnlovsprosessen, debattmøter, og videreformidling av informasjon om hva disse gruppene er opptatt av til politikerne.

Resultater: Det er ikke avholdt noen uavhengig evaluering av tiltaket, men ambassaden i Nepal rapporterer at tiltaket har bidratt til å øke kvaliteten på et eksisterende grunnlovskast. Et annet viktig resultat, dog ikke planlagt, er en viktig lovendring. Det er mye korrupsjon blant politikere i Nepal, og i et lovforslag ville parlamentet gjøre høyesterett ansvarlig overfor parlamentet. Man ville altså lovfeste en politisk overprøving av juridiske kjennelser. Med et stort offentlig opprop, med bistand fra MIREST, ble denne loven omskrevet. Høyesterett er nå ansvarlig for å fortolke konstitusjonen, uten inngripen fra de folkevalgte. Den demokratiske maktfordelingen er dermed ivarettatt.

Organisasjonen har oppnådd økt offentlig meningsutveksling gjennom tv-debatter, og gjennom å arrangere møter mellom parlamentarikere og folk ute i distriktene i sine valgkretser.

Prosjektet har også produsert og utgitt et informasjonsdokument som kalles "Folkets vilje", som utgis på alle de mange offentlige språk i landet, og som tar opp viktige problemstillinger innenfor ansvarsområdene til hver av komiteene i grunnlovsforsamlingen.



Fra en demonstrasjon i Kathmandu i Nepal.

Foto: G.M.B. Akash

Dette innebærer økt ansvarlighet blant politikere overfor sine velgere. Det har også bidratt til økt engasjement og informasjonsutveksling blant marginaliserte og fattige, og har ført til en offentlig diskusjon av hvordan valgsystemet bør utformes for å ivareta behovene til marginaliserte grupper. Ambassaden mener at dette har bidratt til bedre forståelse, og mindre fiendtlighet, mellom ulike politiske grupperinger. Gjennom å ha bidratt til økt forståelse mellom de ulike gruppene anses MIREST å ha bidratt til en reduksjon i antall væpnede grupper, fra 108 i 2008 til 35 i dag.

Lærdommer: MIREST legger ikke skjul på at mange av problemstillingene de jobber med er kontroversielle og kan skape økt konfrontasjonsnivå i samfunnet. Å kanalisere støtte via en lokal organisasjon med sterk grasrotforankring ser ut til å ha skapt en arena der slike kontroverser håndteres på fredelig og demokratisk vis.

Resultater fra MIREST-prosjektet viser med tydelighet også medias viktige rolle i en fredsbyggingsfase. Medienes påvirkningskraft er stor, og uavhengige medier er avgjørende for å holde politikere og andre mennesker med makt ansvarlige. I tillegg sikrer media større åpenhet rundt komplekse og betente spørsmål, og kan bidra til å skape et mer inkluderende og tolerant samfunn. MIREST-prosjektet viser også at dialog og informasjon kan bidra til å redusere konfliktnivået i et samfunn som nylig har vært gjennom gjennomgripende konflikter.

Kilde: Den norske ambassaden i Kathmandu, basert på innrapportering fra MIREST.

LIKESTILLING I FREDSPROSESSER

Norges prioritering av likestilling i fredsprosesser innebærer støtte til lokale kvinneorganisasjoner og møteplasser hvor erfaringer og kunnskap om problematikken kan utveksles. Norge støtter også utarbeidelse og distribusjon av informasjon om Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 og andre relevante resolusjoner. På Filippinene, der Norge er involvert i to ulike fredsprosesser⁵⁶, har det vært sterk deltakelse fra kvinner i grasrotbevegelser som støtter prosessene. En paraplyorganisasjon for filippinske ikke-statlige organisasjoner har som følge av det norske engasjementet integrert arbeid for kvinners deltakelse og beskyttelse i alle sine aktiviteter. I Nepal har prioriteten vært å støtte kvinnenettverk og utvikle en nasjonal handlingsplan for kvinner, fred og sikkerhet.

56 Det er to fredsprosesser pågående i landet, den ene mellom myndighetene og kommunistene og den andre mellom myndighetene og muslimsk motstandsgruppe på Mindanao. Norge er engasjert i begge fredsprosessene.

EKSEMPEL 21: EN NASJONAL HANDLINGSPLAN FOR KVINNER, FRED OG SIKKERHET.

Bakgrunn: I Nepal har det vært et mål å lage en offisiell handlingsplan for å styrke kvinners rett til beskyttelse i konflikt og deltakelse i fredsprosessen – en handlingsplan som fanger opp nepalske kvinners rettigheter og behov. Planen skulle sørge for implementering av både Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred, og sikkerhet, og 1820 om seksualisert vold i krig.

Hvor mye: Tiltaket for utviklingen av handlingsplanen har kostet 400 000 kroner. I tillegg kommer den norske støtten til kvinnenettverket WAPDCA som mellom 2008 og 2010 beløp seg til 2,6 millioner kroner. Norges rolle som tilrettelegger var like viktig som det økonomiske bidraget.

Den norske ambassaden i Kathmandu har siden 2008 ledet en gruppe av giverland og FN-organisasjoner, *Peace Support Working Group (PSWG)*, som skulle hjelpe Nepals regjering med å lage en slik handlingsplan, for å gjennomføre FNs sikkerhetsråds resolusjoner 1325 og 1820. Norge har også finansiert en serie møter i 18 av landets 75 distrikter, der kvinner i hele landet kunne komme med anbefalinger om hva handlingsplanen burde inneholde. Disse møtene ble organisert av flere kvinnenettverk, deriblant *Women's Alliance for Peace, Power, Democracy and the Constituent Assembly (WAPDCA)*, som også er finansiert av Norge. Totalt ble 52 av 75 distrikter dekket.

Resultater: En nasjonal handlingsplan for gjennomføring av de to FN-resolusjonene ble lansert i februar 2011. Den landsdekkende prosessen, der 1500 anbefalinger om hva planen skulle inneholde ble innhentet, har også blitt anerkjent internasjonalt som et godt eksempel som andre land kan lære av.

Kvinner og likestilling har fått langt mer oppmerksomhet – både i hovedstaden er på landsbygda – som resultat av dette arbeidet. Dialogen mellom giverland, FN og fredsministeriet er styrket, og relevante aktører har satt resolusjonene høyt på sin politiske agenda. Det har blitt etablert en forventning om at minst 33 prosent kvinner alltid skal være representert i politiske posisjoner og komiteer av betydning for kvinner og landets fredsbygging, men ingen kvinner har fått sete rundt fredsforhandlingsbordet foreløpig. Handlingsplanen skal gjennomføres, under ledelse av Fredsdepartementet, av ulike sektordepartementer i partnerskap med sivil samfunn og med fortsatt støtte og påtrykk fra det internasjonale samfunn. Det er for tidlig å si hvorvidt – eller hvor mye – handlingsplanen, kvinnemøtene og medieoppmerksomheten vil fremme fredsprosessen. Norge og PSWG er fremdeles nøkkelaktører i å støtte gjennomføring av handlingsplanen.

Kilde: Den norske ambassaden i Kathmandu.

HUMANITÆRE TILTAK OG TIDLIG GJENOPPBYGGING

En stor andel av norsk bistand til land i konflikt er humanitær bistand. Nødhjelp til områder i konflikt gir særlige utfordringer sammenliknet med nødhjelp til land som ikke er i konflikt. Humanitær bistand er underlagt prinsipper om nøytralitet og uavhengighet. Det er viktig å skille mellom nødhjelp på den ene siden, og diplomatiske og militære virkemidler på den andre. Hvis ikke risikerer man å gi inntrykk av at nødhjelpen ikke er nøytral, og dette kan føre til at de humanitære aktørene ikke får tilgang til de nødlidende.

En annen utfordring er hvordan kortsiktige tiltak kan gjennomføres på en slik måte at de gir et grunnlag for langsiktig utvikling. Utenriksdepartementet har utarbeidet en egen rapport om resultatene av norsk humanitær bistand.⁵⁷ Her skal vi se eksempler på tre utfordringer for humanitær bistand i konfliktsituasjoner: tenke langsiktig, håndtere relasjonen til stridende parter og beskytte sivile.

TENKE LANGSIKTIG

Et eksempel på nødhjelp som legger grunnlag for langsiktig utvikling er utdanningstiltak for krigsrammede barn (se eks. 21). På den ene siden har de en umiddelbar, humanitær effekt i form av at en grad av normalitet blir opprettholdt for barn som gjennomlever en ekstrem situasjon. På den andre siden unngår store årskull å gå glipp av utdanning. Nasjonen får bedre forutsetninger for gjenoppbygging og utvikling. Utdanningsnivået i et land er avgjørende for om det forblir en sårbar stat eller klarer å ta seg ut av situasjonen av sårbarhet og manglende utvikling.⁵⁸ Da blir det viktig også hva barna lærer.

⁵⁷ Utenriksdepartementet, Norsk humanitær politikk, Årsrapport 2010

⁵⁸ Wim Naudé, Amelia U. Santos-Paulino, Mark Gillivray (red.) *Fragile States. Causes, Costs and Responses*, s. 96. En liten og dårlig utdannet befolkningsmasse kjennetegner de sårbare statene der sårbarheten er vedvarende.

Økt fokus på utdanning i krisesituasjoner

Bakgrunn: Det er økende forståelse for at utdanning kan spille en viktig rolle i konfliktsituasjoner. Utdanning bidrar til opplevelse av normalitet. Formell og ikke-formell utdanning kan bidra med opplysning og viktig informasjon som kan redde liv. Skolegang kan gi håp for fremtiden. Særlig i langvarige kriser er det viktig at barn og unge får utdanning, for å unngå generasjoner uten skolegang.

Norge har bidratt til å sette søkelys på utdanning i kriser og sårbare situasjoner, blant annet gjennom støtte til nettverket Inter Agency Network for Education in Emergencies (INEE). INEE ble etablert i 2000 og omfatter praktikere i felt, forskere, ikke-statlige organisasjoner, FN-organisasjoner, utviklingsland og giverland. INEE utvikler veiledning og kurs for feltarbeidere som arbeider med utdanning i krisesituasjoner.

Hvor mye: Norge er en av de største bidragsyterne til INEE og har støttet arbeidet med mellom 400 000 kroner og 800 000 kroner årlig siden 2004. Flyktninghjelpen, Redd Barna og Norad er medlemmer i INEEs arbeidsgruppe for minimumstandardene.

Resultater: INEE har utarbeidet minimumstandarder for utdanning i kriser. Standardene lå til grunn da FN-resolusjonen om retten til utdanning i kriser ble vedtatt i 2010. INEEs talsmannsarbeid bidro også til at FNs sikkerhetsråd vedtok en resolusjon som fordømte angrep på skoler. Resolusjonen betyr at angrep på skoler i større grad enn tidligere rapporteres til Sikkerhetsrådet.

EKSEMPEL 22: REDD BARNA – MER OG BEDRE SKOLEGANG FOR KONFLIKT- RAMMEDE BARN

Bakgrunn: En konsekvens av konflikt er at barn går glipp av skolegang. Skoler blir stengt, familier flykter, barn blir rekruttert som soldater, eller tas ut av skolen for å bidra i hjemmet. Redd Barna satte i 2005 i gang en kampanje for å innfri barns rett til skolegang i konfliktrammede land. Målet har også vært forbedret læringsutbytte. Utdanning handler både om å få komme på skolen og om å lære noe. Programmet ABC Redder Barna ble gjennomført mellom 2005 og 2010. Programmet ble gjennomført i 20 land, med en målgruppe på til sammen ti millioner barn.

Hvor mye: Internasjonalt har Redd Barna samlet inn 2,5 milliarder kroner til programmet. Norske myndigheters bidrag var 135 millioner kroner.

Resultater: Redd Barna publiserte i 2011 en evaluering av hele kampanjen ABC Redder Barna.⁵⁹ Evalueringen sammenfattat funn fra gjennomganger av utvalgte land der programmet har vært gjennomført. De følgende funnene er hentet fra evalueringen. Under borgerkrigen i Nepal la Redd Barna til rette for at skolekretser kunne forhandle med lokale væpnede grupper om å beskytte skolen fra angrep og avbrytelser. Elever, foreldre og lærere rapporterte at dette bidro til å hindre terrorisering av skolene, reduserte frykten for å gå på skolen og bidro til mer undervisning og mindre vold i skolen. I 2009 ble det undervist i gjennomsnitt i 14 dager mer i prosjektskoler enn i andre skoler. Dette var en viktig fremgang i en situasjon hvor skolen ofte ble brukt mer som politisk arena enn til undervisning. Elever og lærere i to distrikter rapporterte også at fysisk avstraffelse ikke lenger ble brukt i skolen, mens en slik praksis fortsatt kunne observeres i andre skoler.

Små skoler som er forankret i lokalsamfunnet, inkludert opphøningsklasser, har vist seg å være effektive for å gi utdanning til flere sårbare grupper i en krisesituasjon, slik som ungdom uten tidligere skolegang, barn fortrent på grunn av konflikt, barn bosatt langt fra urbane sentra, barn fra minoriteter og jenter. Av alle som ble testet for leseferdigheter i opphøningsklasser i Angola, kunne 58 prosent av elevene lese godt sammenlignet med 26 prosent i andre skoler. 43 prosent av jentene leste godt, sammenlignet med 20 prosent i andre skoler. I Afghanistan oppnådde slike lokale, kortsiktige skoleløsninger en skoledeltagelse på 48 prosent for jenter, sammenlignet med det nasjonale gjennomsnittet på 37 prosent.



Foto: Ken Oppravn

I Afghanistan og Sør-Sudan har Redd Barna drevet opplæring av foreldregrupper og lokalsamfunn rundt spørsmål knyttet til jenters utdanning. Andelen jenter i prosjektskoler i Sør-Sudan økte fra 22 prosent i 2008 til 28 prosent i 2010. I Afghanistan var andelen jenter i Redd Barna-støttede skoler under 30 prosent i 2005, i 2009 hadde andelen økt til 39 prosent.

I de ustabile delene av Uganda er mange barn uten tilgang til skoler. Redd Barna tok initiativ til en fleksibel og mobil skolemodell for å sikre tilgang til skole for barn i disse områdene. For at et slikt initiativ skal være bærekraftig har Redd Barna jobbet med politikere og skolemyndigheter, for å gjøre denne skolemodellen til en del av det formelle utdanningssystemet. I 2009 ble skolelovgivningen endret, og alle typer uformell utdanning ble inkludert i det formelle skolesystemet. Det ugandiske utdanningsdepartementet har siden prioritert opplæring av lærere i uformelle skoler.

Lærdommer: Å opprettholde skolen som en nøytral part må gjøres i tett samarbeid med lokalsamfunnet. Forhandlinger direkte mellom de stridende partene i borgerkrigen i Nepal med skolebarn, foreldre, lærere og landsbyråd bidro sterkt til at de stridende godtok at skolene skulle være fredssoner. Det finnes også enkeltstående eksempler på at dette bidro i de lokale fredsprosessene, da det både økte sikkerheten i området og støttet barnesoldaters reintegrering i lokalsamfunnet, slik at de kunne fortsette skolegangen.

⁵⁹ Save the Children: Rewrite the Future Global Evaluation Final Report. Januar 2011.

Kilder: Save the Children: Rewrite the Future Global Evaluation Final Report. Januar 2011. Redd Barna (Norge).

HÅNDBTERE FORHOLDET TIL VÆPNEDE AKTØRER

Siden opprettelsen av Røde Kors-komiteen i 1863 har det humanitære imperativet, å redusere menneskelig lidelse hvor enn den måtte forekomme, vært veiledende for dem som leverer nødhjelp i konfliktsituasjoner. Nødhjelp skal leveres til alle nødlidende uavhengig av etnisk, sosial, religiøs eller politisk tilhørighet. Dette kan skape dilemmaer i forhold til prinsippet om Do No Harm⁶⁰: bistandsaktører som redder liv kan bli kritisert for å forlenge krigen, som i eksempelet om Norsk Folkehjelp (se s. 26), gjennom å gjøre det mulig for mennesker å bli værende i omstridte områder. Når bistandsaktører betaler militsgrupper for beskyttelse for å nå frem med nødhjelpen, blir dilemmaet enda tydeligere. Det følgende eksempelet viser hvordan Flyktningshjelpen fant en måte å ivareta både det humanitære imperativet og prinsippet om Do No Harm.

60 For en diskusjon om denne problematikken, se Abild, Erik: Creating Humanitarian Space: A Case Study of Somalia i Refugee Survey Quarterly, Vol. 29, No. 3 2010. Oxford University Press/UNHCR (2010).

EKSEMPEL 23: SOMALIA – HVORDAN NÅ FRAM TIL MENNESKER I NØD PÅ TROSS AV KONFLIKT

Bakgrunn: To tiår med borgerkrig og statsløshet i Somalia har skapt en av verdens mest alvorlige og mest langvarige humanitære kriser. Med tørken som nå herjer på Afrikas Horn står Somalia i sin andre sultkatastrofe på 20 år. FN anslår at fire millioner somaliere, halve landets befolkning, trenger nødhjelp, og at 750 000 av disse risikerer å sulte i hjel innen utgangen av året.

Hvor mye: Siden 2004 har Norge støttet Flyktningshjelpens aktiviteter på Afrikas Horn med 275,5 millioner kroner. I 2011 var støtten på 80 millioner.

Bistandsorganisasjoner møter store utfordringer når de forsøker å nå de nødlidende. Militsgrupper med automatvåpen dominerer sikkerhetsbildet. Kidnappinger av, og drap på, bistandsarbeidere har bare økt de siste årene. 60 prosent av alle kidnappinger og mord på bistandsmedarbeidere i 2009, skjedde i Somalia.⁶¹ Militsgrupper og lokale makthavere forsøker å skattlegge bistanden, eller styre bistanden slik at den gagnar dem selv og deres støttepillere. I 2011 har mindre enn halvparten av bistandsorganisasjonene som forsøker å hjelpe de hungersrammede i Somalia tilgang til de rammede områdene utenfor Mogadishu. Flyktningshjelpen har vært aktiv i Somalia siden 2004, og gir også støtte til hungersrammede i Kenya og Etiopia, inkludert de 450 000 somaliske flyktningene som bor i leire i Kenya.

Resultater: I løpet av de syv årene Flyktningshjelpen har drevet sine operasjoner i Somalia har titusener fått tilgang til nødhjelp. I 2011 har Flyktningshjelpen drevet grunnskoleutdanning for 6 900 barn, konstruert 90 klasserom med latriner, kontor, lager og lekeplass, bistått 15 600 mennesker med husly, og distribuert livsnødvendige artikler som kokekar, vannkanner, s pisebestikk, såpe og annet til 50 000 mennesker. 29 000 mennesker har fått tilgang til latriner, forbedrede sanitærforhold og hygieneopplæring. Gjennom rehabilitering og boring av brønner har 10 000 mennesker fått tilgang til rent vann.

Som svar på tørken og sultkatastrofen som nå rammer Afrikas Horn har Flyktningshjelpen startet et større prosjekt i de hungersrammede områdene. Bare i august 2011 mottok 70 000 mennesker matbistand i disse områdene. I tillegg driver Flyktningshjelpen arbeid i flyktningleirene i Dadaab, Kenya, som huser 450 000 flyktninger. Her får flyktningene mat og husly, selv om det fortsatt er store behov for latriner, husly og utdanningsmuligheter.

Flyktningshjelpen har kunnet oppnå disse resultatene gjennom aktivt å bygge gode relasjoner til lokalsamfunn. Dette skaper aksept for, og et ønske om, at organisasjonen skal operere i området. På denne måten får den tilgang, uten at de makthavende styrer hvem som får bistanden, eller skummer fløten. Den opprettholder dermed prinsippet om at nødhjelp skal deles ut basert på behov, og ikke skal bestemmes av politisk eller annen tilhørighet.

Lærdommer: Å få tilgang til nødlidende i Somalia har krevd grundig kunnskap om lokale forhold, fortløpende analyse av sikkerhetssituasjonen, og fleksibilitet til raskt å kunne utnytte muligheter som oppstår. Gode relasjoner lokalt er avgjørende i slike ekstreme situasjoner.

Kilde: Flyktningshjelpen, basert på prosjektrapporter.

61 HPG Policy Brief 34 (April, 2009): Providing Aid in an Insecure Environment. 2009 Update. Overseas Development Institute.

BESKYTTE SIVILE

Bistand for å beskytte sivile er tiltak som er rettet mot å beskytte sivils rettigheter i henhold til humanitærretten, som regulerer stridende parter adferd i krig, samt flyktningkonvensjonen og menneskerettighetene. En viktig målgruppe er internt fordrevne. Selv om det ikke finnes en egen konvensjon for disse, er de beskyttet av humanitærretten og menneskerettighetene.⁶²

Tiltak kan variere fra fredsbevarende styrker, via arbeid med stridende parter for å få dem til å respektere humanitærretten, til tiltak for å hjelpe dem som er blitt utsatt for overgrep. En viktig del av dette arbeidet er forebygging av, og respons til, seksualisert vold i krig (se eks. 24). En annen viktig aktivitet for å beskytte sivile er minerydding (se eks. 25). Eksempel 26 viser hvordan lokale sivilsamfunnsorganisasjoner gir beskyttelse til sivile gjennom juridisk bistand.

62 UN OCHA, the Guiding Principles on Internal Displacement. 2004



En kvinne bærer med seg sin matrasjon i Mogadishu i Somalia.

EKSEMPEL 24: BEKJEMPELSE AV SEKSUALISERT VOLD I DR KONGO – EN HELHET- LIG TILNÆRMING

Bakgrunn: Flere hundre tusen mennesker er blitt utsatt for seksualisert vold i DR Kongo siden konflikten startet i 1996. Øst-Kongo regnes som det området i verden hvor seksualisert vold i konflikt er mest utbredt. Seksualisert vold er brukt som et våpen mot sivilbefolkningen, blant annet i kampen om mineralrike områder. I nabolandene Burundi, Rwanda og Uganda, har seksualisert vold forblitt et stort problem også i fredstid. Utenriksdepartementet har lenge støttet norske organisasjoners arbeid med medisinsk og psykososial oppfølging av overlevende.

Hvor mye: Utenriksdepartementet har finansiert prosjektet med rundt 110 millioner kroner i 2010 og 2011 totalt.

I 2010 opprettet Utenriksdepartementet et prosjekt for å styrke dette arbeidet gjennom en mer helhetlig tilnærming til forebyggende arbeid og rettsoppfølging. Dette var en respons på Sikkerhetsrådsresolusjon 1820 om konfliktrelatert seksualisert vold. Støtten ble kanalisert gjennom norske og internasjonale organisasjoner som når frem til sivilbefolkningen gjennom samarbeid med lokale organisasjoner. Blant tiltakene er kapasitetsbygging i helsesektoren, etablering av mobile domstoler og opplæring av dommere for å redusere straffefrihet for overgriperne, holdnings- og endrende arbeid blant menn, og finansiering av sivile observatører til FN-styrken MONUSCO for å forhindre nye overgrep. Støtte til forskning for å få en bedre forståelse av årsaker til og konsekvenser av seksualisert vold har også inngått i prosjektet.

For å gjøre noe med bakenforliggende årsaker til konflikten har Norge bidratt til å styrke det internasjonale arbeidet med å hindre handel med konfliktmineraler. Norge har også støttet FNs arbeid mot seksualisert vold i DR Kongo, inkludert utarbeidelsen av en nasjonal handlingsplan.

Resultater: Den norske innsatsen mot seksualisert vold i DR Kongo og området rundt de store sjøene er styrket, og er blitt mer helhetlig. Dette har også ført til bedre koordinering med andre givere.

Med norsk støtte har DR Kongo fått på plass en nasjonal strategi for å bekjempe seksualisert vold. Forskning har bidratt til økt forståelse for årsakene til seksualisert vold og hvilke tiltak som er mest effektive for å redusere antall overgrep. Blant årsakene er kjønnsrollemønstre i regionen. Prosjektet er derfor utvidet til å støtte tiltak for å styrke kvinners rolle i DR Kongo, Uganda, Rwanda og Burundi, blant annet ved å støtte utarbeidelsen av nasjonale og regionale planer for å gjennomføre FNs sikkerhetsråds resolusjoner om kvinner, fred og sikkerhet.

Gjennom to mobile domstoler har overlevende fått tilgang til rettsystemet der de bor. I tillegg har opplæring av 89 dommere, rettspersonell og jusstudenter gjort rettssystemet bedre rustet til å håndtere overgrepssaker. Arbeidet skjer i samarbeid med andre givere som støtter opplæring av militære, politi, det nasjonale rettssystemet og bygging av fengsler for å redusere straffefrihet. Opplæring av sivilsamfunnsaktører og seks radiokampanjer har også bidratt til allmenn folkeopplysning om lover og kvinners rettigheter.

Tusenvís av overlevende har fått medisinsk og psykososial støtte. Helsetilbudet er i ferd med å bli utbedret i områder hvor seksualisert vold er svært utbredt. Et stort sykehus er under oppføring, og vil få mangedoblet sin kapasitet til å følge opp mødre- og barnehelse. Opplæring av helsepersonell i behandling av de overlevendes fysiske og psykiske skader er gjennomført.

Norge støttet utarbeidelsen av OECDs retningslinjer for handel med mineraler fra konfliktområder. Retningslinjene skal hindre at slik handel fører til kriminalitet, overgrep og seksualisert vold.

Lærdommer: Styrken med prosjektet har vært muligheten til å se seksualisert vold i en bredere sammenheng i regionen. Tiltak har dermed blitt rettet mot flere av de bakenforliggende årsakene samtidig. Forskningen har gitt innblikk i trender og årsaker til seksualisert vold. I hovedsak er årsakene svake statlige institusjoner, maktvakuum i Øst-Kongo, ulovlig utnyttelse av naturressurser, mangelfull sikkerhetssektorreform og utbredt straffefrihet. Kjønnsrollemønstre kan også være med på å påvirke trender innen seksualisert vold. Å få en betydelig reduksjon av seksualisert vold i DR Kongo og området rundt de store sjøene vil avhenge av varige løsninger på konfliktene i regionen.

Kilde: Utenriksdepartementet, Seksjon for sentrale, sørlige og vestlige Afrika, basert på prosjektrapporter.

EKSEMPEL 25: MINERYDDING I MOSAMBIK

Bakgrunn: Under borgerkrigen i Mosambik ble miner mye brukt. Opposisjonsstyrkene la dem ut på veier, broer og andre viktige samfunnsinstallasjoner, for å svekke landets økonomi og samfunnstjenester. Regjeringstro styrker brukte minefelt for å beskytte infrastruktur og militære installasjoner. Det ble laget få kart over mineområdene, og fordi konflikten varte lenge førte flom til forflytning og spredning av miner. Miner var i deler av landet et stort problem både på grunn av omfanget, og fordi ingen lenger visste hvor minene var. Da fredsavtalen var på plass i 1993, begynte Norsk Folkehjelp et mineryddingsprogram sentralt og nord i Mosambik. Programmet varte fram til 2006.

Hvor mye: Programmet kostet fra 1993 til 2006 omkring 200 millioner kroner.

Resultater: Da mineryddingen ble avsluttet hadde Norsk Folkehjelp klarert nesten 14,5 millioner kvadratmeter med veier, broer, jorder og viktige samfunnsinstitusjoner som skoler og helsesentra. Mer enn 21 500 miner og andre eksplosiver var fjernet og destruert, noe som bidro til at antall mineofre falt dramatisk. Programmet sørget for at lokalbefolkningen i noen av de mest krigsutsatte områdene er blitt i stand til å dyrke jorda og få tilgang til viktige

samfunnsinstitusjoner uten frykt for mineulykker. Norsk Folkehjelp har opplært elever og landsbybeboere i minesikkerhet.

Norsk Folkehjelp har bidratt til å styrke landets egen myndighet innenfor minerydding, bedret landets database over gjenværende miner og usikrede områder, og lært opp mineryddere som både har påtatt seg oppdrag for andre oppdragsgivere i Mosambik og har bidratt i andre land. Da Norsk Folkehjelp avsluttet prosjektet i 2006, ble en grundig kartlegging av de resterende minefeltene i fem av landets ti provinser overrakt myndighetene, som utgangspunkt for landets videre mineryddingsarbeid.

Arbeidet var til å begynne med basert på ufullstendig informasjon om hvor minene lå og hvilke minefelt befolkningen ønsket å få fjernet først. Den første evaluering av programmet i 1998 førte til at organisasjonens 500 mineryddere ble delt inn i mindre lag og prioriteringen for rydding ble mer basert på lokalsamfunns prioriteringer og behov.

Lærdommer: Langsiktig innsats og satsing på lokal kompetanse gir resultater. Resultatene ble oppnådd på grunn av innsats som gradvis ble bedre og mer tilpasset. Norsk Folkehjelp overførte ansvar, kompetanse og ressurser forholdsvis tidlig, og dette førte til at Mosambik har kunnet overta mer av mineryddingsoppgaven som landet fremdeles står overfor.

Kilde: Scanteam



Cambodian Mine Action Center (CMAC) i Kambodsja trener hunder til å søke etter miner.

Foto: Ken Opprann

EKSEMPEL 26:

JURIDISK HJELP HINDRER HUSRIVNING I DET PALESTINSKE OMRÅDET

Bakgrunn: For den palestinske befolkningen er det komplisert å få byggetillatelse i Øst-Jerusalem og andre områder av Vestbredden under Israelsk sivil og militær kontroll. For å få plass til en økende befolkning blir mange bygninger ulovlig oppført, og beboerne av dem blir truet med rivning og ekspropriering. Blant konsekvensene av riving og utkastelse er økt fattigdom og redusert tilgang til tjenester som vann, helse og utdanning. I tillegg må de som blir rammet ofte betale for rivningen. I følge beregninger har over 24 000 hus blitt ødelagt på Vestbredden, i Øst-Jerusalem og på Gazastripen siden 1967.⁶³

Hvor mye: Ma'an har i perioden 2006-2011 mottatt 2,9 millioner kroner. Juridisk enhet ved Hebron Rehabilitation Committee har i perioden 2004-2011 mottatt 5,9 millioner kroner.

Husrivning og utkastelse leder til forflytning av det palestinske folk og gjør det lettere for israelske bosettere å tilegne seg områdene. Norge ser det som politisk viktig å støtte ivaretagelsen av palestinernes grunnleggende menneskerettigheter, og støtter derfor juridisk bistand for å løse eiendomstvister og unngå husrivning.

Norge støtter ulike organisasjoner som bistår palestinere med juridisk rådgivning innen eiendomsrett. Hebron Rehabilitation Committee (HRC) skal sikre juridisk beskyttelse av palestinske eiendommer i gamlebyen i Hebron. Ma'an Development Centre arbeider med rettighetene til beduinbefolkningen i Jordandalen.

Resultater: Gjennom de ulike innsatsene har Norge bidratt til at en rekke palestinske familier og institusjoner har fått beholde sine hjem, og eiendommer. Eksempelvis har HRC bidratt til at antallet palestinske innbyggere i gamlebyen i Hebron økte fra omlag 400 i 1996 til 5 500 i 2010. De fleste av dem bor i hus som HRC har renovert. I den samme perioden har 163 butikkeiere kunnet gjenåpne sine butikker. Økt palestinsk tilstedeværelse har gjort at israelske bosettere ikke har kunnet bosette seg i tomme hus.

Ma'an renoverte 150 hjem med norsk støtte i perioden 2006-2011. Dette innebærer at beduinfamilier i Jordandalen kan bli boende og at de kan opprettholde jordbruk som sitt livsgrunnlag. Således bidrar prosjektet til fortsatt palestinske tilstedeværelse i et omstridt område, og beduinene kan fortsette sitt tradisjonelle liv.

Rettshjelp har hjulpet palestinere til å beholde sine hjem og er et viktig tilbud for å styrke palestinernes rettigheter. Samtidig blir det stadig vanskeligere for palestinere å bli boende i Øst-Jerusalem og de områdene av Vestbredden der Israel i og med Osloavtalen fikk kontroll over sivile spørsmål.⁶⁴ Flere har blitt husløse de seks første månedene i 2011 enn i løpet av hele 2010.⁶⁵ Rettshjelpen må derfor kombinert med politisk trykk fra det internasjonale samfunn, og en endelig løsning vil først komme gjennom en fredsavtale mellom Israel og palestinere.

Kilde: Det norske representasjonskontoret overfor de palestinske myndigheter, basert på organisasjonenes innrapporteringer.

⁶⁴ Ifølge Osloavtalen skulle denne kontrollen gradvis overføres til den Palestinske Selvstyremyndigheten, men dette har ikke skjedd. Begge parter hevder at dette skyldes at den andre misligholder sine forpliktelser.

⁶⁵ Månedlig humanitær rapport fra FNs kontor for nødhjelpskoordinerer, Juni 2011. http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2011_07_20_english.pdf

⁶³ ICAHD (Israeli Committee against House Demolitions)

STATSBYGGING OG LANGSIKTIG UTVIKLING

Mye av bistanden til land i og etter konflikt går til å opprette statsinstitusjoner: rettsvesen, parlament, sosiale tjenester, og offentlig byråkrati. Mangelen på slike institusjoner, eller det at de har vært instrumenter for diskriminering, har ofte vært bakenforliggende årsaker til konfliktene. Det er også en av grunnene til at sårbare stater ligger svært dårlig an når det gjelder å nå tusenårsmålene. Sammenslutningen av sårbare stater, G7+ gruppen, har laget et veikart for å klare å oppnå tusenårsmålene. De ber givere om å fokusere sin bistand på freds- og statsbygging.⁶⁶ Et viktig problem med manglende statsinstitusjoner er at det gir et stort handlingsrom for illegale aktiviteter som internasjonal terrorisme og organisert kriminalitet. Det er en stor utfordring å bistå med statsbygging i en rekke land og områder der situasjonen er svært uforutsigbar og bistanden skal gis til samfunn preget av væpnet konflikt og vold. Slike rammebetingelser påvirker både innretningen og gjennomføringen av langsiktig bistand.

Etter en væpnet konflikt er ofte veier, broer, kraftstasjoner og jernbaner ødelagt. Sykehus, helsestasjoner og skoler kan ha blitt rammet, eller konflikten kan ha hindret at tilbudene har blitt tilstrekkelig utbygd. Behovene og nasjonal kapasitet til gjennomføring vil variere. Situasjonen i Afghanistan er helt ulik den etter krigen på Balkan. En felles utfordring er ønsket om å kunne vise til raske resultater på bakken og bedre levekår for befolkningen.⁶⁷

GJENOPPBYGGING OG UTVIKLING

De følgende eksemplene fra Afghanistan viser hvordan Norge benytter seg av ulike kanaler for bistand til gjenoppbygging og utvikling. Mens flergiverfondet forvaltet av Verdensbanken er et godt instrument for å støtte nasjonale prioriteringer og landets egne utviklingsstrategier, kan ikke-statlige organisasjoner operere der de nasjonale myndighetene av politiske eller kapasitetsmessige årsaker har vanskeligheter med å få tilgang.

66 International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011). The Monrovia Roadmap on Peacebuilding and Statebuilding. Gruppen består av International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011). A New Deal for Engagement in Fragile States. Gruppen består av Afghanistan, Burundi, Den sentralafrikanske republikk, DR Kongo, Elfenbenskysten, Etiopia, Guinea Bissau, Guinea, Haiti, Liberia, Nepal, Papua Ny-Guinea, Sierra Leone, Solomonøyene, Somalia, Sør-Sudan, Togo, Tsjad, og Øst-Timor.

67 I tillegg til eksemplene nedenfor, ligger det eksempler på gjenoppbygging og utbedring av helsetilbudet i Liberia, utbygging av kraftsektoren i Mosambik og oljesektoren på Øst-Timor på Norads hjemmeside.

EKSEMPEL 27: AFGHANISTAN – STORSTILT BUDSJETTSTØTTE TIL GJENOPPBYGGING OG UTVIKLING

Bakgrunn: Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) ble opprettet i 2002 for å støtte gjenoppbyggingen av landet. Finansiering fra flere givere gjennom et felles fond skulle lette planleggingen og administrasjonen av midlene for de nasjonale myndighetene. I tillegg er fondet finansieringskanal for givere uten tilstrekkelig tilstedeværelse i landet til å håndtere store midler. Pengene brukes til å dekke statens løpende utgifter, særlig innen helse og utdanning, og utviklingsprosjekter som myndighetene prioriterer. ARTF består av 17 programmer innen blant annet infrastruktur, utdanning, vannkraft og helse.

Hvor mye: ARTF er verdens største post-konfliktfond med tilsagn på litt over fem milliarder USD. 4,3 milliarder USD er innbetalt av 31 givere. Norge har gitt tilsagn om nesten 295 millioner USD. For å styrke den nasjonale forvaltningen har den norske bistanden siden 2010 vært uten binding til spesielle programmer.

Resultater: Utdanningsprogrammet EQUIP, som finansieres av ARTF, har bidratt til at antall barn i skolen har økt fra omlag én million i 2001 til rundt åtte millioner i 2011. Fra et svært lavt utgangspunkt i 2001 har andelen av jenter i skolen økt til rundt en tredjedel av alle skolebarn. Aldri før i landets historie har flere jenter gått på skole enn nå. Tallene er heftet med stor usikkerhet på grunn av måten de statistikkføres på. Blant annet kategoriseres barn som elever i to år etter innskriving, selv om de bare er på skolen én dag. Myndighetene rapporterer at 4,5 millioner barn i skolealder, flest jenter, ikke går på skole.

Antall lærere økte fra ca. 20 000 i 2002 til 170 000 i 2011. Mens kvinnelige lærere var ganske utenkelig i 2002, er omlag 30 prosent av lærerne i dag kvinner. Betydelige utfordringer gjenstår, særlig når det gjelder kvaliteten på undervisningen. Utdanningsnivået blant lærere er lavt. Utdanningsministeriet anslår at 78 prosent av lærerne har de kvalifikasjonene som kreves. Bygging av skoler er det som koster mest i EQUIP. Dette har vært lite vellykket. Bygningsarbeidet blir kritisert i den seneste gjennomgangen Verdensbanken og afghanske myndigheter gjorde. Kvaliteten på skolene vurderes til å variere mellom dårlig og svært dårlig. Verdensbanken har stanset utbetaling til programmets skolebygging inntil skader på eksisterende skoler er utbedret.

Innen ARTF er det flere programmer som dekker veibygging. Afghanistans infrastruktur var i stor grad ødelagt etter tre tiår med krig. Mer enn 10 000 kilometer vei er forbedret, hvorav 4 000 kilometer er asfaltert. Strekningen mellom landets to viktigste byer Kabul og Kandahar er blant veiene som er utbedret. Den økte økonomiske aktiviteten i Afghanistan kan i noen grad tilskrives at det er lettere å ferdes i landet.

Siden 2002 er det etablert nesten 27 000 lokale utviklingsgrupper. Dette har bidratt til kompetanse i forvaltning og planlegging i lokalsamfunnene og gjort gruppene i stand til å gjennomføre over 45 000 lokalt definerte prosjekter innen vanningsanlegg, veibygging, elektrifisering og forsyning av drikkevann.

Gjennom ARTF gir Norge bidrag til et nasjonalt institutt som gir utdanning i administrasjon og ledelse. Målet er å bidra til kvalifisert personell som kan drive statsforvaltningen og til å utvikle det private næringslivet. I september 2011 ble 1 058 regnskapsførere, administratorer og dataeksperter uteksaminert, hvorav 22 prosent var kvinner. I følge den norske ambassaden i Kabul har flere av disse fått jobb i offentlig eller privat virksomhet.

En evaluering⁶⁸ av ARTF i 2008 konkluderte med at ARTF var for giverstyrt, og at det var behov for å styrke Afghanistans stemme. Fondets aktiviteter måtte integreres tettere med landets egne planer og budsjetter. Siden den gang har representanter for finansministeriet fått en sterkere rolle i fondets beslutningssystem. Kompetansen og kapasiteten i finansministeriet og linjdepartementer har blitt betydelig bedret.

Myndighetenes omdømme er viktig for å sikre politisk stabilitet. Omdømmet har blitt styrket av at det har blitt kjent i befolkningen at sosiale tjenester og utviklingsprogrammer blir finansiert fra Kabul. Sterk økonomisk vekst og økt offentlig innsyn kan også ha bidratt til å styrke myndighetene. Veksten er delvis forårsaket av krigsøkonomien og kan ikke tilskrives bistanden alene, selv om blant annet utbyggingen av infrastruktur har spilt en viktig rolle. Langtidsvirkningene av myndighetenes økte legitimitet er vanskelig å bedømme fordi korrupsjon, konflikt og økende motstand mot tilstedeværelse av utlendinger bidrar til å undergrave legitimiteten.

Det er oppnådd gode utviklingsresultater i Afghanistan siden 2001, på tross av krigshandlingene. Utgangspunktet var så dårlig at Afghanistan likevel er et av verdens fattigste land. Det er viktig med langsiktig engasjement for utvikling, og det er besluttet å videreføre fondet til 2020.

Lærdommer: ARTF er et eksempel på at givere må følge opp bistandspengene for å sikre resultater og redusere risiko for korrupsjon. Verdensbanken har stanset utbetalinger til bygging av skoler inntil skader på eksisterende skoler blir utbedret. Da det kom avsløringer om korrupsjon knyttet til Kabul Bank, som også kanaliserer store offentlige midler, inklusive midler fra fondet som var overført til afghanske myndigheter, stanset Norge og andre givere store utbetalinger. Myndighetene måtte møte en lang rekke krav knyttet til Kabul Bank for å få i havn en avtale med Det internasjonale pengefondet (IMF), før nye utbetalinger ble satt i gang igjen.

Kilder: Afghanistan Reconstruction Trust Fund, External Evaluation. Final Report. Scanteam, Oslo, August 2008. Innrapporteringer fra den norske ambassaden i Kabul

68 Afghanistan Reconstruction Trust Fund, External Evaluation. Final Report. Scanteam, Oslo, August 2008.

EKSEMPEL 28: IKKE-STATLIGE ORGANISASJONER VIKTIGE FOR Å FÅ RESULTATER I AFGHANISTAN

Bakgrunn: Under vanskelige rammebetingelser og etter flere tiår med konflikt er det behov for deltakelse og bidrag fra mange aktører i utviklingsarbeidet i Afghanistan. Flere ikke-statlige organisasjoner har fungert i Afghanistan gjennom skiftende regimer fra 1970-tallet til i dag. De samarbeider direkte med lokale grupper og beslutningssystemer. De er godt ansett, og opererer ofte i områder hvor offentlige myndigheter ikke kommer til. Ikke-statlige organisasjoner kan bidra til økt forståelse for lokale frivillige organisasjoner som brobyggere mellom familiene, klanene, det offentlige og næringslivet. Organisasjonene målbærer grunnleggende prinsipper som norsk bistand bygger på, blant annet arbeid med likestilling, menneskerettigheter og miljøvern.

Hvor mye: Seks store organisasjoner hadde rammeavtaler med den norske ambassaden i Kabul i 2010. Det gjelder Afghanistankomiteen, Kirkens Nødhjelp, Flyktninghjelpen, den Frankrike-baserte organisasjonen Agency for Technical Cooperation and Development (ACTED), den Sveits-baserte stiftelsen Aga Khan Foundation og den danske organisasjonen The Danish Committee for Aid to Afghan Refugees (DACAAR). I 2010 mottok de til sammen 135 millioner kroner.

Organisasjonene arbeider med helse, utdanning, vannforsyning og veibygging. Mange av tiltakene arbeider med lokal kompetanseheving innen alle disse feltene. Organisasjonene Norge samarbeider med arbeider hovedsakelig i Faryab-provinsen.

Resultater: Tilgjengeligheten og kvaliteten på vann har blitt bedret for mer enn 558 000 mennesker, noe som er en forutsetning for forbedret helse og livskvalitet. Dårlig hygiene er en årsak til sykdommer i flere områder, og informasjonsarbeid for å bedre folks holdninger til, og utføring av, personlig hygiene har derfor blitt gjennomført. En organisasjon har gjennom spørreundersøkelser dokumentert at over 42 000 personer har forbedret sin hygienep praksis som et resultat av dette arbeidet. Opplæring av over 5 000 helsepersonell har gjort helsetilbudet i Faryab mer tilgjengelig. Over 130 000 mennesker i Faryab har mottatt helse-tjenester i 2010.

I en region der mange innbyggere ikke har elektrisitet, har en organisasjon bistått 2 850 husholdninger, som tidligere levde uten elektrisitet, med solenergianlegg. For å sikre bærekraft har lokale teknikere blitt opplært i drift og vedlikehold.



Foto: Ken Oppram

Andelen jenter i skolen i Afghanistan har økt kraftig siden 2001. Det har også andelen kvinnelige lærere. Omlag 30 prosent av lærerne i Afghanistan er i dag kvinner.

Innen kompetanseheving har alfabetisering, yrkesutdanning, og generell utdanning satt folk i stand til bedre å hjelpe seg selv, sine familier og lokalsamfunn. En organisasjon melder at nærmere 7 000 kvinner har en mer stabil inntekt og kan bedre for- sørgje seg selv som følge av slik opplæring. Over 400 ansatte ved skoledistriktskontorer og lærere har gått på kurs organisert av en av organisasjonene, og 1 834 ungdommer har deltatt i yrkesutdanning. To organisasjoner har hatt 4630 personer på ni måneders yrkesrettet alfabetiseringskurs. Jordbrukssektoren har blitt styrket gjennom vaksinerings av over 320 000 husdyr.

Lærdommer: Lokal erfaring gjør at organisasjonene kan sette inn tilpassede tiltak. Samtidig har de store internasjonale organisasjonene fordelene av å kunne bygge på erfaringer fra andre land og kombinere denne med lokal kunnskap.

Den krevende sikkerhetssituasjonen i mange provinser skaper betydelige utfordringer for utviklings- og humanitære aktører. Bistand gjennom ikke-statlige organisasjoner vil sannsynligvis fortsatt være viktig i utviklingssamarbeidet med Afghanistan i årene som kommer.

Kilde: Den norske Ambassaden i Kabul, basert på organisasjonenes innrapporteringer.

STATLIGE INSTITUSJONER

Verdensbankens utviklingsrapport for 2011⁶⁹ framholder at statsbygging og langsiktige utviklings-tiltak kan påvirke fredsbygging. Stabilisering av situasjonen forutsetter en fungerende stat og en økonomisk utvikling som kommer all parter til gode. Dette inkluderer institusjonsbygging, tiltak for å øke statens inntekter, og utbygging av helsevesen og infrastruktur. Sivilsamfunnet må ha kapasitet til å utforme forventninger til staten og kreve å få dem innfridd.

Tekniske institusjoner er ikke tilstrekkelig til at en stat har legitimitet i befolkningen. Bedre offentlige tjenester og økt innsyn i forvaltningen er ofte viktige virkemidler for å bygge slik legitimitet. Det følgende eksempelet fra Det palestinske området viser hvordan budsjettstøtte har bidratt til bedre forvaltning.⁷⁰

⁶⁹ Verdensbankens World Development Report 2011: Conflict, Security and Development

⁷⁰ På Norads hjemmeside ligger det et ytterligere eksempel på et bistandstiltak i Det palestinske området som har ført til bedre offentlig forvaltning.

Eksemplet omhandler støtte til det palestinske statistikkbyrået. Byrået har bidratt til kunnskap og åpenhet om forholdene som ulike grupper i landet lever under og forbedret samfunnsplanleggingen.



EKSEMPEL 29: BUDSJETTSTØTTEN TIL PALE- STINSKE SELVSTYREMYNDIGHETER – GRUNNLAG FOR FREDELIG TOSTATSLØSNING

Bakgrunn: Det internasjonale samfunnets visjon for en fredsløsning i Midtøsten innebærer en fremforhandlet tostatsløsning med opprettelsen av en palestinsk stat. Norge støtter visjonen, og bruker bistand som ett av virkemidlene for å bidra til at de palestinske selvstyremyndighetene settes i stand til å drive en egen stat.

Hvor mye: Verdensbankens nåværende flergiverfond til den palestinske selvstyremyndigheten ble opprettet i 2008. Norge, sammen med Storbritannia, var pådriverne for å få et flergiverfond på plass. Norge har bidratt med nærmere 1,2 milliarder kroner. Andre givere er Storbritannia, Australia, Frankrike og Kuwait. Store givere som USA, Saudi-Arabia og EU gir bilateral støtte gjennom egne fond eller ved direkte innbetalinger til finansdepartementet.

Norge har siden 1993 gitt budsjettstøtte til palestinske selvstyremyndigheter, for å bidra til statsbygging og drift av viktige statsinstitusjoner. Budsjettstøtten er kanalisert gjennom flergiverfond tilpasset palestinske selvstyremyndigheters utviklingsplaner. Selvstyremyndighetenes egne systemer har blitt brukt til å forvalte bistanden. Fondet administreres av Verdensbanken. Tildeling av penger har vært knyttet til forbedringer bl. a. innen finansforvaltning.

Resultater: Flergiverfondet, kombinert med Verdensbankens kontrollfunksjoner, har oppnådd gode resultater når det gjelder bidrag til palestinsk statsbygging. Rapporter fra Verdensbanken, Det internasjonale pengefondet (IMF) og FN til møtet i giverlandsgruppen for Det palestinske området, våren 2011, bekreftet at de palestinske selvstyremyndighetene har utviklet tilstrekkelig institusjonell kapasitet til å kunne danne en velfungerende stat.⁷¹

Budsjettstøtten har bidratt til opprettholdelse og drift av offentlige tjenester, som for eksempel utdanning og helse. Kostnadseffektiviteten i det sosiale velferdssystemet har blitt styrket, blant annet gjennom sammenslåing av ulike sosialstøtteprogrammer. Det offentlige driftsunderskuddet ble redusert fra 27 til 13 prosent av BNP fra 2008 til 2010⁷², blant annet fordi inntektsgrunnlaget ble styrket gjennom skattereformer og bedre utgiftskontroll. Utgiftene til opprettholdelse av elektrisitetsforsyningen fra Israel ble redusert gjennom forbedret tilsyn med kommunene og omlegging av betalingssystemet for elektrisitetsforsyning.

Budsjettstøtten har også bidratt til mer åpenhet og ansvarlighet i forvaltningen av offentlige midler, gjennom styrking av finansdepartementets budsjett- og regnskapsavdelinger. Finansforvaltningen vurderes av Det internasjonale pengefondet som meget god. Revisjonen er også blitt bedret. Dette betyr at utenlandske givere i større grad kan benytte seg av selvstyremyndighetenes egne systemer til forvaltning av bistand, i tråd med prinsippene om bistandseffektivitet.

Lærdommer: Det er rimelig å anta at bedret finansforvaltning og økt innsyn har bidratt til å legitimere det palestinske selvstyret. Å opprettholde disse institusjonene og gjøre dem uavhengige av bistand vil være avhengig av politisk vilje hos partene og det internasjonale samfunnet. Dette er igjen avhengig av fremgang i de politiske prosessene og en videreføring av myndighetenes reformarbeid.

Kilder: Review of Norwegian Budget Support to the Palestinian Authority, Scanteam, Oslo, 2010
Det norske representasjonskontoret overfor de palestinske myndigheter

72 "Recent Experience and Prospects of the Economy of the West Bank and Gaza. Staff Report Prepared for the Meeting of the Ad Hoc Liaison Committee" (New York, September 18, 2011, International Monetary Fund).

71 Building the Palestinian State: Sustaining Growth, Institutions and Service Delivery, April 13, 2011, The World Bank, Macroeconomic and Fiscal Framework for the West Bank and Gaza: Seventh Review of Progress, April, 2011, IMF, Palestinian State-building: A Decisive Period, april 2011, Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process

FRI PRESSE OG ET LEVENDE SIVILT SAMFUNN

For at de statlige institusjonene skal være underlagt demokratisk kontroll kreves en åpen offentlig debatt, og et fungerende sivilsamfunn med interessegrupper, fagforeninger og akademier. For at dette skal realiseres kreves respekt for menneskerettighetene, inkludert organisasjonsfrihet og ytringsfrihet. Og det trengs en fri presse. Sannheten er noe av det første som går tapt i en konflikt, og journalister er ofte under press for å fortelle historien slik en av partene i konflikten vil ha den framstilt. En evaluering har vist at norsk støtte til fri presse har oppnådd gode resultater når det gjelder å fremme menneskerettigheter, og at det har påvirket land i demokratisk retning.⁷³ På Sri Lanka har mediene lenge vært under press. Norge støttet journalistutdanning og opprettelsen av et faglig utvalg for pressen. Eksempelene på antikorrupsjonstiltak i Angola (eks. 32) og Det palestinske området (se eks. på norad.no) er også eksempler på styrking av det sivile samfunn.

73 Evaluation of Norwegian Development Cooperation to Promote Human Rights. Report7/2011, Evaluation Department, Norad.



Foto: Ken Opprann

EKSEMPEL 30: YTRINGSFRIHET PÅ SRI LANKA

Bakgrunn: I krigsårene var mediene på Sri Lanka underlagt strenge begrensninger og selvsensur, men også etter borgerkrigen rangerer landet lavt på pressefrihetsindeksen med 158. plass av 178.⁷⁴ Journalister blir angrepet, forfulgt eller forsvinner sporløst. Trusler fører til selvsensur. Økonomiske og politiske krefter bruker sin makt til å kneble kritikere, eller de bruker mediene til å spre propaganda. Når landet nå skal sikre en fredelig utvikling og forsoning er det viktig at alle stemmer blir hørt og at politikere holdes til ansvar. Dette kan bare skje dersom mediene får jobbe fritt og pressen blir mer profesjonell. Støtte til mediesektoren inngår i den norske bistanden til Sri Lanka, blant annet til Sri Lanka Press Institute (SLPI), som ble dannet av de største medieaktørene i landet i 2003.

Instituttet skal utvikle og gi næring til en informert offentlighet på Sri Lanka ved

- journalistutdanning gjennom Sri Lanka College of Journalism
- en klagemekanisme etter mønster fra blant annet Pressens Faglige Utvalg i Norge
- politisk påvirkningsarbeid for økt pressefrihet og endringer i lovverket

Hvor mye: Norge har utbetalt 15,7 millioner kroner siden 2003, mens Danmark og Sverige til sammen har bidratt med 22 millioner kroner. Avtalen løper frem til 2012. Instituttet finansierer selv 30 prosent, og har som mål å doble denne andelen i løpet av de neste årene.

Resultater: Over 80 prosent av journaliststudentene har fått jobb i mediebransjen, flere av dem i viktige posisjoner. Studentene bringer med seg ny kunnskap og krav om høyere journalistiske standarder. Etter hvert som de kommer i ledende posisjoner kan dette bidra til endring av bransjen innenfra.

Klageutvalget har bidratt til å fremme etikk og kildekritikk i srilankisk presse og vurderte i fjor 131 klager. De fleste klagen ble løst ved at man kom til enighet mellom den som klaget og mediestasjonen. Bare et fåtall ble avvist på grunn av manglende grunnlag. Dette bidrar til mer åpenhet og øker folks tillit til mediene.

Arbeidet med å fremme lover som sikrer retten til tilgang på informasjon har vært vanskelig og tidkrevende. SLPI har foreslått en ny medielov som kan få stor betydning for nasjonsbygging og forsoningsprosessen. Den kan også bidra til økt sikkerhet for journalister som rapporterer om politisk sensitive saker.

Lærdommer: En viktig lærdom er at givere må være tålmodige og holde samarbeidet gående selv om resultatene ikke kommer umiddelbart. Instituttet ble etablert i en tid da det var fremgang i fredsprosessen. Optimismen som rådet ga håp om at det var mulig å endre pressen innenfra. Da krigen brøt ut på nytt ble det offentlige ordskiftet igjen dominert av sterkt polariserte og politiserte nyheter. Journalister ble trakassert og instituttet ble gjenstand for trusler og forsøkt kontrollert. I likhet med mange av landets journalister rømte også nøkkelpersonell i SLPI landet. Dette viser noe av risikoen ved bistand til sivile organisasjoner i en konfliktsituasjon. Til tross for de vanskelige forholdene fortsatte arbeidet, men med lavere intensitet. Med støtte utenfra var det mulig å holde instituttet i gang. Truslene mot instituttet bidro til å føre de ulike lederne i medieindustrien tettere sammen i forsvaret for pressefriheten. Instituttet har en viktig rolle i å motvirke krefter som ønsker å begrense medienes frihet.

Kilde: den norske ambassaden i Colombo, basert på SLPIs innrapporteringer.

74 Reporters Without Borders 2010.

RESSURSFORVALTNING

For land med store naturressurser, og som er på vei ut av konflikt, er det viktig å sette i gang tiltak for at ressursene skal kunne benyttes til det beste for landets utvikling. Betegnelsen ressursforbannelsen brukes om land som på tross av ressursrikdom ikke opplever økonomisk utvikling. Ofte kjennetegnes de istedet ved svak forvaltning, skjevfordeling og korrupsjon. I mange land blir også ressursrikdom kjernen i en væpnet konflikt, som mineralforekomstene i DR Kongo, eller oljen i det tidligere Sudan (se eks. 31).

EKSEMPEL 31: SØR-SUDAN – OLJEN EN DEL AV PROBLEMET OG DEL AV LØSNINGEN

Bakgrunn: Da borgerkrigen i Sudan blusset opp igjen i 1983, ble de nyopptagede oljeressursene raskt en sentral del av konflikten og bidro til å finansiere og forsterke den. For å sikre kontroll over oljefeltene ble landsbyer brent og folk fordrevet. Forurensing av beitemarker rundt produksjonsstedene, uenighet om fordeling av inntektene og påstander om omfattende korrupsjon forsterket konflikten. I 2006 etablerte Norge et samarbeid med myndighetene både i nord og sør om å bygge kapasitet og utvikle ordninger for forvaltning av oljeressursene. Mens de største reservene ligger i grenseområdene og i sør, er rørledninger nordover til raffinerier og terminaler den eneste eksportmuligheten for oljen. Den nye staten Sør-Sudan er avhengig av Sudan for å få eksportert sin oljeproduksjon.

Hvor mye: Siden starten i 2006 har Norge brukt 66 millioner kroner.

Da delingen av Sudan ble besluttet gjensto det flere uavklarte forhold. Av disse var fordelingen av oljeinntektene og økonomiske overgangsordninger av de mest krevende. Oljeinntektene dominerer fullstendig statsbudsjettene både i Sør-Sudan og Sudan, og et brått bortfall kan gi dramatiske konsekvenser. Norske eksperter i reservoarteknologi, jus og miljø ble engasjert i opplæring innen petroleumsadministrasjonen i Sudan. I Sør-Sudan er arbeidet mer omfattende. Det er gitt støtte til utvikling av et nasjonalt lovverk for petroleumsvirksomheten, miljøproblemer er adressert og det statlige oljeselskapet Nilepet ble etablert med norsk faglig bistand. Viktige utfordringer er blant annet hvordan utvinningsgraden fra feltene kan økes, feltenes sannsynlige levetid og om det finnes alternative eksportmuligheter mot sør. Grupper med oljeingeniører fra nord og sør har deltatt på fellesopplæring i Bergen og Stavanger.

Resultater: Foruten kompetanseutvikling hos sudanske fagfolk, har prosjektet bidratt til å dempe konfliktnivået. Felles opplærings tiltak har bidratt til å knytte partene sammen. Et eksempel er et omfattende prosjekt med deltagere både fra Khartoum og Juba for å øke utvinningsgraden av olje. Dette kan komme begge landene til nytte i form av økte inntekter i mange år fremover. Det viste seg at vissheten om at det er mindre olje enn mange trodde bidro til å senke spenningen mellom partene.

Gjennom samarbeidet har de norske oljeekspertene opparbeidet tillit hos partene og god innsikt i oljesektoren i Sudan. Begge parter ønsket de norske oljeekspertene som rådgivere i de siste, krevende forhandlingene under ledelse av tidligere president M'Beki fra Sør-Afrika. Målet om en avtale før delingen ble ikke nådd, men partene ble enige om å fortsette forhandlingene.

De norske oljerådgiverne er bedt om å bistå partene også i de videre forhandlingene. Norge vil fortsette samarbeidet med myndighetene i Sudan og Sør-Sudan, og det planlegges flerårig kapasitetsbygging innen ressursstyring, inntektsforvaltning, antikorrupsjonsarbeid og miljøarbeid.

Lærdommer: Kombinasjonen av et langvarig engasjement, kontinuitet av personell, sterk faglig kompetanse og fravær av norske kommersielle interesser har gitt Norge troverdighet i samarbeidet.

Kilde: Norad, basert på prosjektrapporter og prosjektoppfølgning

KORRUPSJONSBEKJEMPELSE

Det er økende bevissthet om viktigheten av korrupsjonsbekjempelse som del av fredsbygging. FNs utviklingsfond (UNDP) publiserte i 2010 en rapport om bekjempelse av korrupsjon i land etter konflikt. Flere studier har slått fast at korrupsjon er en faktor som går igjen i land der konflikt blusser opp igjen. Land som er rike på olje eller andre naturressurser får store utenlandske investeringer. Samtidig er systemer for kontroll med ressursforvaltningen, som riksrevisjon, politi, påtalemyndighet og ombudsmannsordning samt banksystemer og kontroll med dem ofte ikke-eksisterende eller veldig svake. Dette er særlig tilfellet i land der investeringer har startet mens konflikten har pågått, og forvaltningen har blitt preget av konfliktens dynamikk. Hvis ikke slike systemer raskt kommer på plass, vil korrupsjonen bli høy og risikoen for ulovlig kapitalflyt stor.

Korrupsjon kan bidra til å opprettholde maktstrukturer og praksiser som har eksistert under konflikten, og undergrave forsøkene på å skape økonomisk utvikling og rettferdig fordeling av ressurser. En evaluering⁷⁵ av bistand til anti-korrupsjonstiltak viser at reformer i offentlig forvaltning er tidkrevende, men nødvendige. Ikke minst gjelder dette reformer i offentlig finansforvaltning. Bistand til riksrevisjoner har vist gode resultater, mens forventningene til anti-korrupsjonsbyråer har vært urealistiske og preget av svake mandater og utålmodighet. Støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner, tilgang til internett og åpen informasjon om inntekter har vært viktig i demokratiseringsprosesser for å styrke balansen mellom stat og samfunn.

75 Report 6/2011 – Synthesis. Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts 2002-2009. Evaluation Department, Norad.

EKSEMPEL 32:

FORSKNING OG ØKT OFFENTLIG DEBATT OM RESSURSFORDELING OG KORRUPSJON I ANGOLA

Bakgrunn: Angola lyktes i 2002 å få slutt på en 27-årig borgerkrig som påførte landet enorme tap. Krigen skapte en politisk kultur der presidentens støttespillere ble belønnet med privilegier. Angola er et land med store oljeforekomster, og etter 2002 har produksjonen blitt mer enn tredoblet. Dette skjedde uten at institusjoner som er viktige for å kontrollere den offentlige pengebruken ble styrket. Angola preges av ulike former for korrupsjon hvor private, politiske og offentlige interesser er blandet sammen. Dette hindrer at oljeinntektene kommer befolkningen til gode, og bidrar til å undergrave tilliten til det politiske systemet. Det er et økende internasjonalt press på Angola for å gjøre noe med korrupsjonsproblemet. Norske selskaper deltar med store investeringer i Angolas oljeindustri, og ambassaden legger stor vekt på å få et sterkere søkelys på ressursfordeling og korrupsjon.

Hvor mye: Norge har siden 2007 brukt 25,1 millioner kroner på samarbeidet. Samarbeidet skal fortsette frem til utgangen av 2013.

Den norske ambassaden tok i 2006 initiativ til å utvikle et samarbeid mellom Det katolske universitetet i Luanda og Chr. Michelsens Institutt, CMI, i Bergen. Målet var å utvikle en kritisk debatt om utfordringer ved styresett og offentlig forvaltning i Angola, inklusive bruken av oljepengene. Samarbeidet har i stor grad dreid seg om å støtte senteret for forskning og studier ved Det katolske universitetet. Aktivitetene inkluderer forskning og formidling av resultatene.

Resultater: Den viktigste effekten av tiltaket er at det har bidratt til en mer åpen debatt i Angola og økt innsyn i offentlig pengebruk. Det katolske universitetet og CMI produserer en årlig rapport som tar for seg situasjonen i angolansk økonomi. Den presenteres på et bredt anlagt møte der statsråder, presse, akademika og organisasjoner fra det sivile samfunnet deltar. Gjennom å skape en slik møteplass har det sivile samfunnet muligheten til å påpeke svakheter og manglende samsvar mellom retorikk og reell politikk. Funnene fra rapporten blir gjengitt i ulike media og gir økt offentlig innsyn i myndighetenes forvaltning av landets ressurser.

Tiltaket har lyktes i å styrke akademika, både institusjonelt og faglig, gjennom å bygge opp et forskningssenter som spesialiserer seg på spørsmål om styresett og offentlig forvaltning. I tillegg til den årlige rapporten publiserer senteret annen relevant forskning som holder høy faglig kvalitet. Senteret har opparbeidet seg legitimitet som gjør at det tør å behandle sensitive temaer. For eksempel arbeider senteret og CMI med en studie av offentlige investeringer innen infrastruktur, en sektor som i mange land preges av misbruk av midler. At en slik uavhengig studie om statlig økonomisk forvaltning i det hele tatt blir produsert, er et fremskritt i forhold til tidligere.

Lærdommer: Samarbeidet ble ansett som viktig for å bygge opp sivilsamfunnets kompetanse og kapasitet til ha en dialog om styresett og bruk av oljepenger. Å ha en norsk forskningsinstitusjon som CMI inne i bildet bidrar til å styrke kunnskapen om Angola i Norge, og samarbeidet gir tilgang til informasjon som ambassaden trenger i sitt påvirkingsarbeid.

Kilde: Den norske ambassaden i Luanda



I Vietnam støtter Norge tiltak for god ressursforvaltning. Ved gassanlegget Dinh Co i Vietnam foredler gass som går til oppvarming og produksjon av elektrisitet, bensin og kunstgjødsel.



5. LÆRDOMMER FOR NORSK BISTAND

Rapporten inneholder eksempler på et mangfold av bistandsfinansierte tiltak under og etter konflikt, og at mange kanaler brukes. Hvordan bistand best kan benyttes for å nå ulike mål, og hvilke resultater det er rimelig å forvente, er viktige spørsmål. Kunnskapen om dette feltet av bistanden er økende.



Foto: Ken Opprann

Eksempelene i rapporten viser at bistanden kan ha ulike overordnede mål: å skape fred, lindre nød, eller legge grunnlaget for langsiktig utvikling i land herjet av konflikt. Noen tiltak bidrar til å nå flere av målene samtidig. I andre tilfeller kan de ulike målene bli oppfattet som å stå i motsetning til hverandre.

Debatten dreier seg om hvilke resultater bistand under og etter konflikt oppnår, hvordan bistanden best kan benyttes for å nå ulike mål, og hva som er rimelig å forvente at bistand kan bidra til. De innledende kapitlene gir en oversikt over dette bistandsfeltet, de internasjonale erfaringene og lærdommer fra et knippe norsk-støttede tiltak. Dette gir avslutningsvis grunnlag for refleksjon rundt spørsmålene

- Hvilken rolle kan bistand spille i freds-skaping?
- Hvordan kan bistand bidra til at freden varer?
- Hvordan kan bistand bidra til bedre levekår i land preget av konflikt?
- Hvordan kan risiko håndteres i land preget av konflikt?
- Hvor tålmodige skal vi være?
- Hvordan bruker vi kunnskap?

HVILKEN ROLLE KAN BISTAND SPILLE I FREDSSKAPING?

Fredsskaping handler først og fremst om politiske prosesser. Erfaring viser at fredsavtaler blir mer robuste om de inkluderer langsiktige hensyn og prioriteringer for utvikling. Tidligere ble fredsavtaler ofte sett på som slutten på en prosess som handlet om å avslutte en konflikt. Det viste seg at i over halvparten av tilfellene blusset voldshandlingene opp igjen. Nå er det økende forståelse for at fredsavtaler bør sees på som begynnelsen på en lang prosess som handler om fredsbygging og statsbygging.

Bistandsaktørene kan ha viktige roller å spille som integrerte parter i fredsprosesser, i samarbeid med partene i konflikten, landets myndigheter, fredsmeklere og sikkerhetsaktører. I forbindelse med fredsprosesser kan bistanden for eksempel bidra til å skape visjoner for samfunnet på lang sikt, noe som kan være viktig for å få partene til å tro på fredelige løsninger. Ofte kan bistandsaktørenes samarbeid med lokale organisasjoner bidra til at interessene til marginaliserte grupper inkluderes i forhandlingene. De kan også bidra til at fredsavtaler blir gjort kjent og får støtte i brede lag av befolkningen, og fange opp folkelige krav om justeringer.

Som erfaringene fra Sri Lanka (eks. 7) og i Midtøsten (eks. 3) antyder, er det viktig å ha realistiske forventninger til hva bistand som virkemiddel kan bidra til for å få i stand fredsløsninger. Bistand kan påvirke partene eller skape rom for dialog, men for å ha effekt må den spille på lag med en nødvendig politisk vilje for fred. Konfliktsituasjoner er som regel komplekse. De endrer seg raskt, og er utsatt for påvirkning fra både interne og eksterne faktorer. Selv om all fredsskaping er forbundet med risiko, har inkluderende fredsprosesser bedre sjanse til å lykkes. Bistanden kan spille en rolle i dette. Det er viktig å være seg bevisst at bistanden også kan skjerpe konflikter, om den ikke planlegges og gjennomføres på en god måte.

Bistand kan bidra til å skape eller synliggjøre muligheter for en fredelig løsning og åpne rom for dialog. Bistand kan bidra til å gjøre fredsprosesser mer inkluderende

og dermed øke sjansen for at de blir varige. Potensialet til å påvirke fredsprosesser ved hjelp av bistand er kontekstavhengig og må vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle der Norge engasjerer seg.

HVORDAN KAN BISTAND BIDRA TIL AT FREDEN VARER?

Fredsbygging handler om å stabilisere en konfliktsituasjon, bidra til politisk dialog og hindre tilbakefall til konflikt. Hovedvekten av fredsbygging begynner etter at en fredsavtale er inngått eller volden av andre grunner har begynt å avta.

Stabilisering av situasjonen: Bistanden kan være effektiv i å sikre freden på kort sikt. Støtten til observatørstyrken i Nepal og avvæpning av og alternativ sysselsetting for soldater i DR Kongo og området rundt de store sjøene, er eksempler på effektiv støtte til stabilisering av situasjonen. For å ha best effekt må avvæpnings tiltak sikre at tidligere soldater ikke bare blir avvæpnet og demobilisert, men også blir reintegrert i sine samfunn. Dette innebærer oftest å få tilgang til arbeid eller jord som alternativ til å livnære seg av deltakelse i væpnede grupper.

Evalueringen fra Sør-Sudan, referert i eksempel 3, hevder at givne i for liten grad vurderte hvordan bistanden kunne innrettes for å dempe spenninger og hindre konflikt. Gjennom å satse for ensidig på utbedring av tradisjonelle sektorer for bistanden, ble sikkerhetssektoren⁷⁶ og faktorer som kunne bidra til å redusere lokale konflikter, nedprioritert. Studier⁷⁷ fra Afghanistan viser at kortsiktige bistands tiltak gjennomført av de internasjonale militære styrkene har hatt liten positiv innvirkning på sikkerhetssituasjonen.

Folkeopinion for fred: Tanken bak mye av bistanden i overgangsfasen fra krig til fred er at i tillegg til å møte grunnleggende behov og drive gjenoppbygging, kan bistanden sørge for at sivilbefolkningen opplever at fred lønner seg. Mulighet til arbeid og tilgang til helse og utdanning er eksempler på dette. I rapporten er det

blant annet eksempler på tiltak som har hatt effekter på sysselsetting og utdanning.⁷⁸ Fredelig sameksistens krever mer enn å tilfredsstille befolkningens behov for arbeid og sosiale tjenester. Forsoningstiltakene i Etiopia, Eritrea og på Vest-Balkan er forsøk på å bygge politisk vilje for fred gjennom å skape større forståelse på tvers av etniske og religiøse ulikheter. Dette er små tiltak, men de har gitt viktige resultater.

Statsbygging for sikkerhet og økonomisk utvikling: Statsbygging er det virkemiddelet de sårbare statene selv etterspør. G7+ gruppen, en sammenslutning av sårbare stater, har utformet et veikart for hvordan de kan bli robuste nok til å påbegynne arbeidet mot tusenårsmålene. Her legger de vekt på viktigheten av å bygge legitime politiske institusjoner som kan fungere som konfliktløsningsmekanismer:

- skape sikkerhet og rettferdighet for hele befolkningen
- skape økonomisk utvikling og stimulere sysselsetting
- styrke statens finans- og ressursforvaltning
- øke offentlig innsyn i forvaltningen

Målene er i tråd med Verdensbankens konklusjoner om hvilke faktorer som leder til stabile samfunn: sikkerhet, rettferdighet og arbeid.⁷⁹

Årets resultatrapport viser eksempler på at bistand kan spille en viktig rolle i utbygging av sikkerhets- og justissektor og mer bærekraftige statlige institusjoner. En viktig lærdom fra arbeid med sikkerhetssektorreform er at forbedringer innenfor politiet, militæret, fengselsvesenet og domstolene må skje samtidig for å gi god effekt. Tiltak for å få militæret og politiet under demokratisk kontroll må ofte skje samtidig som institusjoner bygges opp på en slik måte at tidligere marginaliserte grupper har reell mulighet til å delta i demokratiet. Samtidig må rettsvesenet bygges opp slik at det sikrer likhet for loven.

⁷⁶ Sikkerhetssektoren omfatter alle de institusjonene og aktørene i samfunnet som bidrar til samfunnets sikkerhet. Politiet, militæret, rettsvesenet og fengselsvesenet er slike institusjoner.

⁷⁷ Bl.a. Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan's Faryab Province. Feinstein International Centre, Tufts University, 2010. Alle studiene i serien er tilgjengelige på universitetets hjemmeside.

⁷⁸ På Norads hjemmeside ligger det også eksempler fra sektorene helse og energi.

⁷⁹ Verdensbanken (2011). World Development Report 2011: Conflict, Security and Development.

I de mest sårbare statene, som for eksempel Somalia, har staten svært liten legitimitet. Grobunnen for terrorisme, organisert kriminalitet og lovløshet er stor i slike land. Statsbygging i slike situasjoner krever en langsiktig tilnærming, og et samspill mellom ulike virkemidler for å fremme sikkerhet. Verdensbanken sier at for de 20 landene der statsbyggingen har gått raskest, har det i gjennomsnitt tatt 41 år å nå en akseptabel standard for rettssikkerhet. Det tok 20 år å nå akseptabel kvalitet på byråkratiet i de samme landene.⁸⁰ Prosessen ser ut til å gå raskere i de fleste land i dag enn tidligere. Et fellestrekk er at sikkerhetssituasjonen må være tilfredsstillende før landet kan begynne på en meningsfylt statsbyggingsprosess. I Afghanistan har statsbyggingsprosjektet kommet i gang, men også her er sikkerhetssituasjonen en hovedutfordring. I tillegg må mye kapasitet og infrastruktur bygges fra grunnen av. Eksempel 27 og 28 i denne rapporten viser at internasjonal bistand har økt levestandarden for mange mennesker i Afghanistan, men at det fortsatt er langt igjen før landet klarer å løse sine humanitære og utviklingsmessige utfordringer.

Mer inkluderende og åpne samfunn: Resultatrapporten inneholder eksempler på at Norge både gir støtte til institusjonsbygging og supplerer denne innsatsen med å styrke det sivile samfunn. Eksempler på dette er støtte til akademiske institusjoner i Angola og fri presse på Sri Lanka. Det er også eksempler på tiltak som har lyktes i å gi marginaliserte grupper en mulighet til å delta i freds- og statsbyggingsprosessen i Nepal. Slike tiltak er basert på lærdommer om at statsbygging må være bredere enn institusjonsbygging for å sikre staten legitimitet. Tiltak for rettferdig ressursfordeling og antikorupsjon er også viktige for å sikre legitimitet. Her er det en viktig lærdom at det må jobbes parallelt med å få på plass formelle kontrollinstitusjoner og å bidra til en fri offentlig debatt om disse temaene. En evaluering⁸¹ av bistand til anti-korrupsjonstiltak viser at reformer i offentlig forvaltning er tidkrevende, men nødvendig. Ikke minst gjelder dette reformer i offentlig finansforvaltning. Bistand

til riksrevisjoner har vist gode resultater, mens forventningene til antikorupsjonsbyråer har vært urealistisk og preget av svake mandater og utålmodighet. Støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner har vært viktig i demokratiseringsprosesser, for å styrke balansen mellom stat og samfunn.

Fleksibilitet i valg av kanaler og mottakere: Valg av mottaker og kanal er viktige avgjørelser for å sikre best mulige resultater av bistanden til land i konflikt. Flergiverfond kan i mange sammenhenger være en effektiv måte å kanalisere støtte til institusjons- og kapasitetsbygging i sårbare stater. Bistanden til Sør-Sudan (eks. 2) viser at å følge prinsippet om harmoniseringen av bistanden bød på store utfordringer. I 2005, da bistanden ble trappet opp, var dette prinsippet høyt på den politiske agendaen, noe som påvirket beslutningen om å etablere flergiverfond. Fraværet av en fungerende statsforvaltning i Sør-Sudan gjorde det umulig å overføre penger direkte til myndighetene. Verdensbanken, UNDP og UNICEF fikk i oppgave å administrere fondene. Samtlige fikk problemer med å komme raskt i gang, grunnet egne byråkratiske rutiner og problemer med å få utplassert kompetente medarbeidere. Disse fondene fungerer nå bedre, men det har tatt fem år. Det fondet som var mest effektivt i å få iverksatt tiltak i den første fasen var Basic Services Fund. Dette fondet er administrert av et konsulentfirma, som kanaliserer midler til organisasjoner med lokal tilstedeværelse. Dette er en kortsiktig løsning når målet er å bygge opp en fungerende stat, men viser nødvendigheten av å spille på flere strenger samtidig.

Det kan være nødvendig og riktig å benytte en blanding av kanaler og mottakere, og ha en tydelig arbeidsdeling mellom både giverne og bistandsorganisasjonene. Eksempelene om gjenoppbyggings- og utviklingstiltak i Afghanistan (eks. 27 og 28), og avvæpning og reintegrering i Sentral-Afrika (eks. 10 og 11), demonstrerer at en blanding av kanaler kan være en god løsning. I begge tilfeller rekker sivilsamfunnsorganisasjoner ut til områder og mennesker som andre aktører ikke like lett får tilgang til. Uansett valg av kanal må valget være del av en helhetlig tenkning rundt behov og virkemidler. Valg av

organisasjon må legge vekt på at den har evne til å etablere tilstedeværelse på bakken raskt. Det internasjonale samfunnet må inn med sine beste fagfolk i de vanskeligste situasjonene. Gode resultater kommer oftest ved å benytte organisasjoner som har bygget lokalkunnskap og gode relasjoner gjennom lang tids tilstedeværelse.

Bistand kan være en viktig faktor for å stabilisere situasjonen og dempe spenninger der partene har blitt enige om en våpenhvile eller fredsavtale, og der tiltak er basert på en god forståelse av hva som vil bidra til stabilisering i den enkelte situasjonen. Bistand er også et viktig virkemiddel for å bygge opp statlige institusjoner og sivilt samfunn. Staten må ha legitimitet i befolkningen for å kunne sikre stabilitet. Dette får den gjennom å tilby befolkningen sikkerhet, rettferdighet og arbeid. Tiltak for rettferdig ressursfordeling, antikorupsjon, fri presse og et aktivt sivilt samfunn er også viktige elementer i dette. En grunnleggende lærdom er at slike tiltak bare kan gjennomføres og ha effekt gjennom å være godt forankret lokalt. Bistand er viktig for å bygge opp stater etter konflikt, men givere har til syvende og sist begrenset mulighet til å sikre demokratiske og stabile samfunn med en rettferdig ressursfordeling. Endringene må drives fram gjennom interne prosesser.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Report 6/2011 – Synthesis. Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts 2002-2009. Evaluation Department, Norad.

HVORDAN KAN BISTAND BIDRA TIL BEDRE LEVEKÅR I LAND PREGET AV KONFLIKT?

Ingen sårbar stat har oppnådd ett eneste av tusenårsmålene.⁸² Sårbare stater har lengst igjen før de når disse målene. Norge gir mye bistand til sårbare stater fordi behovene der er størst. De er de fattigste, og sikkerhetssituasjonen er ofte prekær. Å bidra til sikkerhet og å bilegge konflikt i disse landene er nødvendig for å gi et grunnlag for utvikling og bedre levekår.

Nødhjelp redder liv: Nødhjelp under konflikt er viktig for å redde liv og lindre nød, og kan også bidra til å legge grunnlaget for økonomisk utvikling etter konflikt. Utdanningstiltak for barn som er rammet av konflikt gjør at barn og unge kan lese og skrive og dermed har større mulighet til å skaffe seg utdanning og arbeid når situasjonen blir mer stabil. En viktig lærdom av dette er at det er mulig å innrette kortsiktige tiltak på en måte som også bidrar til utvikling på lang sikt. I en konfliktsituasjon kan aktører som leverer nødhjelp havne i klem mellom det humanitære imperativet⁸³ og prinsippet om *Do no harm*. Det hender at væpnede aktører krever avgifter for å la nødhjelpen slippe fram, eller forsøker å påvirke hvilke grupper som skal motta nødhjelp. Eksempelen om nødhjelp i Somalia viser at bistandsaktører i noen grad kan ivareta begge prinsippene ved å sikre lokal forankring av aktivitetene. Hvordan dette kan gjøres varierer fra situasjon til situasjon, og er avhengig av god lokalkunnskap og evne til å etablere tillit blant ulike aktører. Det finnes ingen enkle oppskrifter å følge.

Betingelser for økonomisk utvikling: Det er avgjørende at stater som er på vei ut av konflikt raskt får i gang økonomisk vekst og øker sysselsettingen. I rapporten er det flere eksempler på tiltak som har bidratt til dette. Reintegreringstiltak gir deltakerne arbeidserfaring i tillegg til å virke stabiliserende. Gjenoppbygging av infrastruktur, kapasitetsutvikling og statsbygging legger grunnlaget for langsiktig utvikling. Olje for Utviklings prosjekter har bidratt til å legge forholdene til rette for

bedre forvaltning av og kunnskap om de involverte landenes petroleumsressurser. Dette har lagt grunnlag for åpenhet om statlige inntekter, sterkere finanskontroll og kontroll med ressursene. Samtidig har økt kompetanse i statlige institusjoner, for eksempel i Sør-Sudan og på Øst-Timor, vært et viktig mål for programmet. Ved å få på plass gode nasjonale finansforvaltningssystemer, herunder skattesystem og åpenhet om inntektskilder, kan myndighetene etter hvert ta over mer av finansieringen av sosiale tjenester og andre statlige funksjoner, og bli mindre avhengig av bistand. Bistand for å stimulere økonomien må kombineres med tiltak for anti-korrupsjon og demokratisk innflytelse på ressursfordelingen. I land der det ikke foreligger en politisk løsning om maktfordeling bør givne trå varsomt med tiltak som legger til rette for å øke inntektsgrunnlaget til enkeltgrupper.

Selv om bistanden er basert på etterspørsel og behov, avhenger resultatene av mottakers kapasitet til å gjennomføre planene. Pengeoverføringer er i seg selv ofte ikke tilstrekkelig til å øke denne kapasiteten på kort sikt. Både rekkefølgen på tiltak og hva pengene konkret brukes på er viktig. Store pengestrømmer inn i land med begrenset kapasitet kan i verste fall påvirke økonomien negativt. Konkurransen om å få de beste lokale medarbeiderne til bistandsprosjekter og ordninger med betydelige godtgjørelser fra bistanden i land der lønnsnivået i utgangspunktet er lavt, kan skape uheldige skjevheter. Det kan innebære at ikke-bistandsfinansierte aktiviteter i privat og offentlig sektor kommer dårlig ut. Dermed kan bistandsavhengigheten øke, mens det motsatte er målet. Ønsket om å levere raskt kan også gjøre at givne er med på å bygge opp parallelle strukturer til myndighetsapparatet, som ikke er bærekraftige i en situasjon uten bistand. Dette illustrerer viktigheten av at det internasjonale giversamfunnet og mottakerlandet finner frem til en arbeidsdeling som tillater at hjelpen leveres hurtig og fleksibelt nok, uten å undergrave utviklingen av statlige institusjoner.

Bistand redder liv og kan være en viktig faktor for å bedre levekår under og etter konflikt. I konfliktsituasjoner er det behov for at givne kartlegger hvordan målene

om fred og utvikling kan integreres. I sårbare stater er det en særlig utfordring at mottakerne har svake institusjoner med begrenset kapasitet.⁸⁴ Kartlegging av mottakers behov og evne til å absorbere bistanden, samt kapasitet til å forvalte den via nasjonale institusjoner, må derfor være en del av vurderingen, og legge føringer for innsatsen i landet.

HVORDAN KAN RISIKO HÅNTERES I LAND PREGET AV KONFLIKT?

Et bistandsprosjekt kan bli oppfattet å favorisere en part i konflikten, og dermed øke lokale spenninger. Et område der et tiltak pågår kan plutselig bli for farlig for bistandsarbeidere å bevege seg i. Disse risikoene får følger for bistanden. Risikoen for en forverret situasjon for den krigsrammede befolkningen om omverdenen ikke griper inn kan også være høy. Dette illustrerer noen utfordringer:

- behovet for å bistå mennesker i en konfliktsituasjon
- å vise til resultater av bruk av norske skattemidler i noen av de mest ustabile situasjonene i verden
- viktigheten av å vurdere et bistandstiltak også i lys av konfliktbildet, ikke kun tiltakets godhet og relevans i forhold til utviklingsplaner og behov

Flere av eksemplene i rapporten viser hvordan endringer i konfliktbildet kan endre forutsetningen for tiltaket. Rapporten inneholder også eksempler på at risikotaking kan bære frukter. Da Norge innledet samarbeidet om Olje for Utvikling i Sudan i 2006 var fordeling av oljeressursene mellom nord og sør en viktig del av fredsavtalen fra 2005. Gjennom prosjektet har Norge bidratt med rådgivere og kunnskapsgrunnlag om petroleumsressursene inn i forhandlingene om etableringen av den nye staten. Selv om viktige brikker har falt på plass, har Sør-Sudan fortsatt en lang vei å gå før det blir en robust stat.

Fravær av sterke institusjoner og behovet for å bygge slike i sårbare stater, stiller bistanden overfor noen særlige utfordrin-

⁸² International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. <http://www.oecd.org/>

⁸³ Å redusere menneskelig lidelse hvor den måtte forekomme. Menneskers liv, helse og verdighet skal beskyttes i tråd med grunnleggende menneskerettigheter og behov.

⁸⁴ En konklusjon i flergiverevalueringen i Sør-Sudan var at deler av støtten til godt styret var overambisjonen den lave kapasiteten i Sør-Sudan tatt i betraktning.

ger. I noen tilfeller kan et slikt utgangspunkt være en mulighet til å bygge opp institusjoner med gode kontrollsystemer fra starten. Dette kan vise seg å være enklere enn å endre eksisterende systemer.⁸⁵

Krav til kunnskap: Å forstå lokale forhold er avgjørende for å håndtere risiko og øke muligheten for resultatoppnåelse. Noe kan man kartlegge på forhånd, men mye handler om å tilegne seg ny informasjon og reagere på denne underveis. Alternativene er å trekke seg ut, legge om eller fortsette som tidligere. Eksempelene fra Haiti (15), DR Kongo (24) og Angola (32) viser hvordan tilnærmingen ble justert ettersom ny kunnskap ble innhentet. Å tilegne seg tilstrekkelig dyp kontekstforståelse krever langsiktig engasjement og tilstedeværelse, slik at man kjenner alle nyanser av utviklingen i konflikten. Stortingsmelding 15 slår fast at kompetanse og erfaring blir stadig viktigere, og at Norge må prioritere sitt engasjement basert både på hvor behovet er størst, og hvor Norge kan gjøre en forskjell.⁸⁶

Alliansepartnere: Flere av eksemplene i rapporten viser viktigheten av å arbeide med lokale partnere, som kirker i DR Kongo og sivilsamfunnsorganisasjoner i Nepal. I eksempelet om vannfordeling i Midtøsten manglet slikt samarbeid i deler av prosjektet. Samarbeid med forskningsinstitusjoner i Norge og i mottakerland, samt tilstedeværelse over tid, er viktig for å bygge nødvendig kunnskap. I tillegg er resultatoppnåelse, særlig for en liten aktør som Norge, avhengig av god koordinering med andre givere og bistandsaktører.

Risiko for misbruk av bistandsmidler: Risikoen for korrupsjon er høy i sårbare stater.⁸⁷ Å redusere risikoen for at bistandsmidler blir misbrukt krever god risikovurdering før avgjørelser om støtte og kanal for bistanden blir tatt. Tett prosjektoppfølgning er nødvendig for å være i stand til å reagere raskt på eventuelle misligheter. Norge kanaliserte mye av bistanden til sårbare stater gjennom multilaterale organisasjo-

ner og sivilsamfunnsorganisasjoner med gode forvaltningssystemer. Dette kan kompensere for mangelfull finansforvaltning og revisjonsrutiner i mottakerlandet. Samtidig bidrar de internasjonale organisasjonene ofte til å bygge slik kapasitet slik at mer bistand etter hvert kan overføres direkte til staten. For all norsk bistand, uansett mottakerland, gjelder nulltoleranse for misbruk av bistandsmidler.

Kunnskap om lokale forhold er en velkjent forutsetning for resultatoppnåelse, og er enda viktigere ved bistand til land i og etter konflikt, for å sikre en tilfredsstillende risikohåndtering under krevende forhold. Dilemmaet er at behovene for å handle raskt ofte er tilsvarende store. Det bør derfor være et mål at tiltak i konfliktland blir tett fulgt opp og at risiko vurderes og håndteres på bakgrunn av ny kunnskap og analyse underveis i gjennomføringen. Dette kan oppnås blant annet gjennom god rapportering, feltbesøk og møter med partnere samt bruk av evalueringer og forskning.

HVOR TÅLMODIGE SKAL VI VÆRE?

Holde ut – langsiktig engasjement: Det er et mantra i bistandsbransjen at det er nødvendig å være tålmodig for å oppnå utviklingsresultater. Ett av OECDs ti prinsipper for bistand i sårbare stater og land i konflikt er å agere raskt, men beholde engasjementet tilstrekkelig lenge til å oppnå resultater.⁸⁸ Flere av eksemplene i rapporten, som fra Kirkens Nødhjelp og norske myndigheters arbeid i Guatemala og Norsk Folkehjelp og norske myndigheters arbeid i Sør-Sudan, tyder på at etterlevelse av dette prinsippet gir resultater i land i konflikt. Langsiktig perspektiv og tilstedeværelse viser seg å være nødvendig for å oppnå resultater og tillit blant viktige aktører i landet. Dette blir særlig viktig når den internasjonale oppmerksomheten omkring konflikten avtar.

Langsiktighet må kombineres med fleksibilitet, særlig i konfliktsituasjoner. Politiske endringer kan skje fort. Nivået på bistanden må ofte justeres. Det må også hva som støttes og hvem. En forverring av konflikten kan gjøre at nødhjelpen må økes, mens for eksempel veibygging må stanses.

..men også stille krav til resultater: Tålmodighet er ikke det samme som ikke å stille krav eller unngå å måle fremgang selv om målet ligger langt fram i tid. Å måle framgang og stille krav til resultater kan gjøre det nødvendig å endre tiltaket underveis, eller å avslutte samarbeid som ikke produserer resultater, eller gir uønskede effekter. Manglende resultater i eksempelet om vannforvaltning i Midtøsten (eks. 3) gjorde at Norge avsluttet samarbeidet. Dette står ikke i motsetning til et langsiktig engasjement i regionen.

Forutsigbar finansiering: Flere evalueringer har vist til at tildelinger på ett til tre år kan være for kort tidshorison, og hindrer langsiktig planlegging av bistanden. Det er en utfordring for mottakerland og samarbeidspartnere at giverlandene ofte opererer med ettårige bevilgninger til programmer. Flerårige rammeavtaler, fond og andre langsiktige finansieringsmekanismer er en måte å skape forutsigbarhet på.

Det utviklingspolitiske og finansielle engasjementet, både bistand fra stat til stat og støtte via norske og internasjonale organisasjoner, må vedvare tilstrekkelig lenge til å sikre resultatoppnåelse og bærekraft, også når den storpolitiske interessen avtar eller i perioder hvor konflikten blusser opp igjen. Når bistanden reduseres eller fases ut, er det viktig at dette skjer på en måte som gjør effektene av tiltaket bærekraftige, og unngår å virke destabiliserende.

⁸⁵ Evalueringsrapport 1/2007, Evalueringsavdelingen Norad
⁸⁶ Stortingsmelding 15 (2008-2009): Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.
⁸⁷ Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006 (July 2007). World Bank Policy Research Working Paper No. 4280. Transparency International <http://www.transparency.org/>

⁸⁸ OECD (2007). Principles for Good International Engagement in Fragile States. OECD Publishing.

HVORDAN BRUKER VI KUNNSKAP?

Norges engasjement er ambisiøst, og stiller store krav til kunnskap. Lærdommene fra eksemplene i rapporten underbygges av eksisterende kunnskap om hvordan bistand bør innrettes. Bistand til land i og etter konflikt er et relativt nytt fagfelt, og det pågår et kontinuerlig arbeid med å samle erfaringer og utvikle tilnærminger som gir bedre resultater, også blant de sårbare statene. Noen eksempler på at slik kunnskap har blitt benyttet i utformingen av tiltak er:

- **Helhetlig tilnærming og påfyll av kunnskap:** For å bekjempe seksualisert vold øst i DR Kongo (eks. 24), har Norge i samarbeid med andre giverland, kongolesiske myndigheter og forskningsinstitusjoner satt i gang tiltak på en rekke områder. Dette er basert på eksisterende lærdom om at slike problemer må angripes fra flere sider samtidig. Der Norge støtter domstolene, støtter andre givere fengselsvesenet. Holdningsendrende tiltak rettes mot menn, samtidig som Norge har støttet kongolesiske myndigheter i utviklingen av en nasjonal strategi for å styrke kvinners stilling i samfunnet og bekjempe seksualisert vold. Mobile domstoler gir kvinner som har blitt utsatt for overgrep adgang til rettsvesenet, og har samtidig en forebyggende effekt gjennom at lokale samfunn ser at overgripere blir stilt for retten og dømt. For å ta tak i en av årsakene til volden i regionen, har Norge samtidig støttet utarbeidelsen av OECDs retningslinjer for å hindre at handel med mineraler fra konfliktområder leder til kriminalitet og vold. Gjennom å støtte relatert forskning, har prosjektet hele tiden fått påfyll av kunnskap om årsaker til seksualisert vold og hvordan det kan bekjempes
- **Lokal forankring, tett oppfølging, og gode metoder for avvæpning og reintegrering:** Flegiverfondet for avvæpning og reintegrering i DR Kongo og landene rundt de store sjøene (eks. 10) er også et tilfelle der påfyll av kunnskap og lærdommer påvirket utformingen. Programmet gjorde at sju nabostater med liknende utfordringer kunne lære av hverandre. Kunnskap om at avvæp-

ning må kombineres med reintegrering for å hindre at folk skaffer nye våpen og vender tilbake til de væpnede gruppene, var en viktig del av programmet fra starten. Lærdommer om tiltak for kvinner og barn som hadde vært med i væpnede grupper, eller de som trengte særlig oppfølging på grunn av fysiske og psykiske skader, kom senere i programmet og påvirket utformingen underveis. At programmet var basert på nasjonale planer, ved siden av konstant press fra den internasjonale givergruppen, var en viktig årsak til at mange av landene nådde sine mål for antallet avvæpnede og reintegrerte soldater

- **Sysselsettingstiltak for reintegrering og stabilisering:** Lærdom om at å få folk i arbeid umiddelbart etter endt konflikt kan bidra til stabilitet, har ført til at mange givere har støttet kortsiktige sysselsettingstiltak. ILOs veibyggingsprosjekt på Øst-Timor (eks. 12) ga midlertidig arbeid til 23 500 mennesker, og bidro både til sysselsetting, gjenoppbygging og konfliktreduksjon. Slike kortsiktige tiltak kan være viktige for å sikre stabilisering og kan bedre folks utsikter til å skaffe permanent arbeid ved at de får arbeidserfaring. For mer bærekraftig økning i sysselsettingen kreves økonomisk utvikling, som igjen i stor grad er betinget av sikkerhet og godt styresett slik at landet tiltrekker seg investeringer. Yrkesopplæringstiltakene på Sri Lanka⁸⁹ og i Uganda (eks. 13 og 14) bidro både til å få folk i arbeid etter endt konflikt, og til å øke sjansene for arbeid og inntekt på lengre sikt. På Haiti (eks. 15) ble stipender til yrkesopplæring direkte knyttet til voldsreduksjon, gjennom at et område måtte være voldsfritt i en måned for å få delta i lotteriet om stipender

En gjennomgang⁹⁰ av OECDs retningslinjer for bistand i sårbare stater og konfliktsituasjoner viser at prinsippene i varierende grad følges opp. Særlig bekymringsfullt er det at viktige prinsipper som god koordinering, og prinsippet om å unngå utilsik-

tede negative effekter og utnytte muligheter for å fremme fred – *Do no harm*, skårer dårlig. Fire eksempler på det siste er:

- **Manglende nøytralitet i måten bistanden fordeles.** Afghanere som snakker om bistandens fredsstraff⁹¹ er et eksempel på dette
- **Bistand som først og fremst kommer eliten til gode.** Manglende sikkerhet utenfor hovedstaden, for lite oppmerksomhet på og kunnskap om lokal politikk eller en sentral elites forsøk på å manipulere bistanden, kan være årsaker til dette. Eksempel 2 fra Sør-Sudan tar opp noen slike problemer
- **Bistand og internasjonal tilstedeværelse som kaprer menneskelige ressurser og blåser opp den lokale økonomien** som så kollapser når den internasjonale tilstedeværelsen reduseres, som vist i eksempel 9 om Mosambik
- **En evaluering av den internasjonale bistanden til Sør-Sudan** hevdet at *bistanden i for stor grad var innrettet mot tradisjonelle utviklingsmål i sosial sektor*. Dermed ble det ikke tatt tilstrekkelig hensyn til faktorer som kunne bidra til å dempe lokale konflikter, som bedre ressursforvaltning

Ofte er det vanskelig å oppnå gode resultater og samtidig helt unngå utilsiktede negative konsekvenser. Likevel viser gjennomgangene fra OECD at givere og bistandsaktører kan gjøre mye mer for å integrere prinsippet om *Do no harm* i praksis. Hva er det som gjør det så vanskelig å omsette lærdom til praktisk handling?

Ideen om en fredsgevinst: Eksempler i rapporten peker på at ideen om at bistanden kan bidra til en rask fredsgevinst, gjør at givere tar avgjørelser uten å gjøre den nødvendige analysen av hvilke utilsiktede konsekvenser bistanden kan få.

Behovet for rask respons: Endringer i situasjonen på bakken kan ofte kreve rask handling. Det er vanskelig å kombinere dette med grundige vurderinger. Iblant kan

89 Tiltaket på Sri Lanka ble gjennomført for ungdom over hele landet, ikke bare for de som hadde vært internt fordrevne på grunn av konflikt.

90 OECD (2011), *International Engagement in Fragile States: Can't we do better?* OECD Publishing.

91 *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan's Faryab Province*. Feinstein International Centre, Tufts University, 2010.

også budsjettssykluser og behov for politiske markeringer skape et press for å foreta raske utbetalinger. I land med svake institusjoner, må givere akseptere at motakerlandene ikke alltid har kapasitet til å absorbere bistanden like fort som giverne er interesserte i å få den ut.

Store krav til kunnskap: At de samme lærdommene går igjen i flere evalueringer er ikke unikt for bistand i konfliktsituasjoner. Læring og kunnskapsforvaltning innad i organisasjoner er en utfordring. Når det gjelder bistand under og etter konflikt skal lærdommer fra mange ulike fagfelt kombineres, både generelle lærdommer fra bistandshistorien, spesifikke lærdommer fra bistand under og etter konflikt, og lærdommer fra spesifikke land og fagfelt slik som for eksempel helse og energi. Dette stiller store krav til gode mekanismer for kunnskapsutveksling mellom de ulike fagfeltene, og mellom de som utvikler retningslinjer og de som skal gjennomføre dem. En midtveigjennomgang⁹² av gjennomføringen av Norges humanitære politikk anbefaler en rekke tiltak på området. Forslagene har relevans utover den humanitære politikken, og inkluderer økt dialog mellom ulike aktører, og strengere rapporteringsprosedyrer for å vise hvordan retningslinjer gjennomføres i hvert enkelt tiltak.

Lærdom påvirker i varierende grad beslutninger om bistand. Kunnskapen om bistand etter og under konflikt er i stadig utvikling. Erfaringer og ny kunnskap bidrar til at en del tiltak endres underveis. Å omsette lærdom til praksis kan være en særlig utfordring for bistand til land i og etter konflikt, på grunn av behovet for rask respons.

Boks 9: **Evalueringer av tiltak under og etter konflikt kan bli bedre**

Norads evalueringsavdeling har ledet et arbeid i regi av OECD-DAC med å utvikle gode metoder og tilnærminger for evaluering av innsatser der konfliktforebygging og fredsbygging er et hovedfokus. En studie av over 300 fredsprosjekter for fire land i 2004, og en gjennomgang av 80 evalueringer og studier av denne type innsatser i 2005, avdekket store svakheter ved innsatser på dette feltet, når det gjaldt planlegging, gjennomføring og oppfølging. Man så også behov for en veileder som kunne bidra til å heve kvaliteten på evalueringer av støtte til fredsbygging og i konfliktsituasjoner.

Veilederen har vært i bruk i to år, og er nå under revisjon basert på de erfaringer som er gjort. Erfaringene så langt peker på at de som er ansvarlige for innsatser i sårbare stater må bedre sin forståelse for:

- forholdet mellom nasjonale, hovedstadsbaserte fredsprosesser, og regionale og lokale tiltak
- prioriteringer av hvilke sektorer en skal jobbe med og konsekvenser av valgt geografisk omfang
- utfordringer knyttet til samarbeid med myndigheter i situasjoner der kapasiteten og legitimiteten er lav
- mer fleksibilitet og lengre planleggingshorisonter
- sammenhengen vi gir bistand i (hvordan gjennomføre konfliktanalyser)

92 Nordic Consulting Group (2011). Mid-Term Review of Norway's Humanitarian Policy