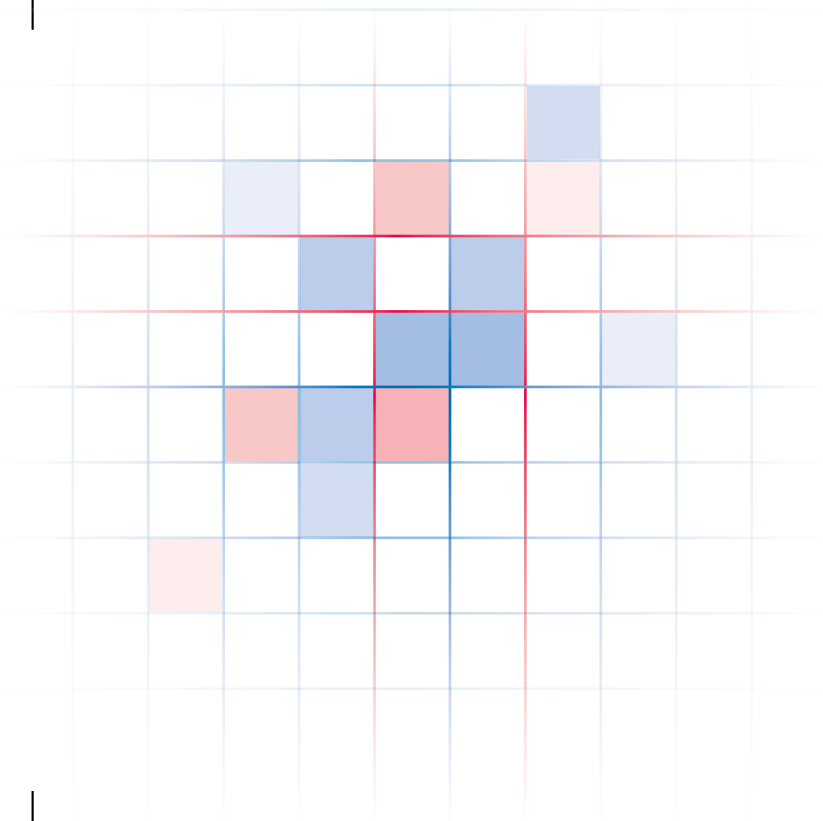


Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner



Innhold

Utenriksministerens forord	2
Innledning	4
Del I: Prioriterte innsatsområder	8
I. Inkluderende politiske løsninger	10
II. Sikkerhet	12
III. Menneskerettigheter, styresett og rettsstat	14
IV. Inkluderende vekst og bedre levekår	16
V. Samspillet mellom humanitær innsats og langsiktig utviklingsarbeid	18
VI. Regionale plattformer	20
Del II: Generelle føringer for innsatsen	22
I. Operasjonelle prinsipper for bilateralt arbeid med sårbare stater og regioner	23
II. Samordning og brede partnerskap	25
III. Helhetlig innsats starter med oss selv	27
IV. Effektiv ressursbruk og kontinuerlig læring	28

Utenriksministerens forord

Verden har gjort store fremskritt i å redusere fattigdom. Samtidig har det vist seg at det er vanskeligst å endre situasjonen for folk som bor i sårbare land og regioner. Konflikt, langvarige humanitære kriser og klimaendringer rammer sivilbefolkningen hardest. Konflikt og ustabilitet spres raskt til naboland, og utfordringer i sårbare stater påvirker også land langt unna. Krig, ustabilitet, dårlig styresett og korrupsjon samt mangel på utvikling, arbeid og fremtidsutsikter er viktige årsaker til stadig økende migrasjon. Det setter igjen ertsamfunn og kontroll med landegrensener under press.


Alvoret i utfordringene tilsier at Norge må styrke vår egen innsats og bidra til bedre internasjonal koordinering. Det er nødvendig å fjerne de grunnleggende årsakene til konflikt og sårbarhet, noe verken bistand eller militær innsats alene kan gjøre. Politisk dialog og engasjement er også sentrale virkemidler.

Vi har erfart at stabilisering og statsbygging er langsiktige oppgaver, og at positiv samfunnsutvikling må komme innenfra. Vi har også erfart at tiårs arbeid raskt kan legges i grus, og at voldelige ekstremister og organisert kriminalitet undergraver arbeid for fredelige løsninger og utvikling.

Dette er utfordringer ingen land kan løse på egen hånd. Naboland og regioner må samarbeide om å finne løsninger, og det internasjonale samfunn må støtte dem. Fra norsk side ønsker vi å bidra til utviklingen av fredeligere og mer bærekraftige samfunn. En mer forutsigbar verden trykker norske interesser. For å bidra til dette, vil Norge samarbeide tett med FN, Verdensbanken og andre multilaterale aktører, ikke minst i land der vi har begrenset tilstedeværelse. FNs generalsekretær António Guterres har gjort det klart at FN skal styrke innsatsen for forebygging og fredsbygging i sårbare stater. Verdensbankens vedtak om at midlene som går til sårbare stater skal doubles, innebærer en

betydelig styrking av innsatsen for langsiktig utvikling og fredsbygging. Vår systematiske innsats for å nå de globale bærekraftsmålene er en viktig føring i dette arbeidet.

Regjeringen styrket det langsiktige utviklingsarbeidet gjennom en egen kategori fokusland av sårbare stater i 2013. Disse ble i Meld. St. 24 (2016-2017) «Felles ansvar for felles fremtid» innlemmet i en ny kategori partnerland som er land med behov for konfliktforebygging og stabilisering. Regjeringen vil ytterligere styrke innsatsen for stabilisering, konfliktløsning og utvikling i sårbare stater og regioner. Med dette strategiske rammeverket vil regjeringen forsterke den samlede norske innsatsen og øke kunnskapen om de virkemidlene vi har til rådighet. Rammeverket vil oppdateres etter hvert som vi gjør oss nye erfaringer.



Børge Brende
Utenriksminister

Innledning

Økt norsk innsats i land med høy grad av sårbarhet (sårbare stater) er forankret i to ferske meldinger til Stortinget: Meld. St. 24 (2016-2017) *Felles ansvar for felles fremtid* og Meld. St. 36 (2016-2017) *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Disse meldingene utgjør et viktig grunnlag for våre bidrag til oppfyllelse av FNs bærekraftsmål frem mot 2030.

Alle FNs medlemsland har forpliktet seg til bærekraftsmålene i Agenda 2030 og prinsippet om at ingen skal utelates. Det er statenes eget ansvar å nå disse målene, men omfanget av utfordringene for land i eller på vei ut av konflikt tilsier at det internasjonale samfunnet må bistå i å sette dem i stand til å ivareta egen sikkerhet og utvikling. Sårbare stater er ofte fanget i en ond sirkel som gjør at særlige tiltak må til for å legge grunnlag for en stabil langsiktig utvikling. Norge vil utvikle sin rolle og bidra til felles mål og strategier for den internasjonale innsatsen.

De **overordnede målene** for Norges økte engasjement er:

- å bidra til konfliktforebygging og -løsning
- å bidra til sikkerhetsmessig og politisk stabilisering
- å bygge motstandskraft og legge grunnlag for en inkluderende økonomisk, sosial og politisk utvikling og bedre levekår for befolkningen

Evalueringer viser at engasjement i sårbare stater byr på betydelige utfordringer og dilemmaer. Det fordrer strategisk bevissthet, kontinuerlig kunnskapsoppdatering, tålmodighet og vilje til å ta risiko. Innsatsen må baseres på grundige analyser av nasjonal og regional kontekst. Med dette i bunn vil vi lage landspesifikke strategier med konkrete mål som grunnlag for vår innsats i det aktuelle landet. Norges innsats må i tillegg være en del av en helhetlig internasjonal strategi og ses i sammenheng med våre samlede utenrikspolitiske interesser.

Dette overordnede rammeverket angir retning, prioriteringer og handlingsvalg for bruk av de virkemidlene som er tilgjengelige, og som er relevante for vår innsats i et bredt spekter av sårbare stater. Det samler de politiske føringene i flere av regjeringens meldinger til Stortinget¹, og utgjør en ramme for innsats rettet mot konfliktforebygging- og løsning, stabilisering og økt motstandskraft.

Vi vil videreføre vårt sterke humanitære engasjement, kampen mot fattigdom, satsing på global helse og utdanning, kvinners rettigheter og likestilling, herunder seksuell og reproduktiv helse og rettigheter. Respekt for menneskerettighetene er en forutsetning for varig fred og utvikling, og er en sentral verdi innenfor alle disse områdene. Disse prioriteringene skal vi holde fast ved, både fordi de er viktige i seg selv og fordi de begrenser sårbarhet.

Det blir ikke stabilitet uten at de underliggende politiske konfliktene er løst. Derfor styrker vi innsatsen for å fremme inkluderende politiske løsninger gjennom vårt freds- og forsoningsengasjement. Vi må bruke vårt bistandsengasjement til å skape bedre fremtidsmuligheter. Vi skal legge mer vekt på bidra til å skape jobber og styrke samspillet mellom humanitær bistand og langsiktig utvikling. Målet er å forebygge fremtidige kriser og gi befolkningen bedre levekår der de bor. Dette kan også bidra til å redusere migrasjonspresset mot Europa og Norge, samt ha som effekt at det svekker menneskehandel og menneskesmuglingsvirksomhet.

¹ Meld. St. 10 (2014-2015) Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken, Meld. St. 37 (2014-2015) Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken, Meld. St. 25 (2013-2014) Utdanning for utvikling og Meld. St. 35 (2014-2015) Sammen om jobben – Næringsutvikling innenfor utviklings-samarbeidet.

Norge kan ikke oppnå dette alene. Innsatsen må være en del av en samlet internasjonal innsats. Vi må samarbeide nært med vertsland, andre relevante land, norske frivillige organisasjoner samt regionale og internasjonale organisasjoner. Det mellomstatlige arbeidet i FN, utviklingsbankene og andre internasjonale fora er av stor betydning. Vi vil styrke samordningen av virkemidler og koordineringen av aktører nasjonalt og internasjonalt.

Det strategiske rammeverket har to deler:

- Del I omfatter prioriterte innsatsområder for å håndtere og forebygge kriser på kort og lang sikt.
- Del II gir føringer for hvordan vi skal innrette arbeidet, hvilke partnere vi skal jobbe sammen med og hvordan vi skal styrke intern samordning og bruke våre ressurser mest mulig effektivt.

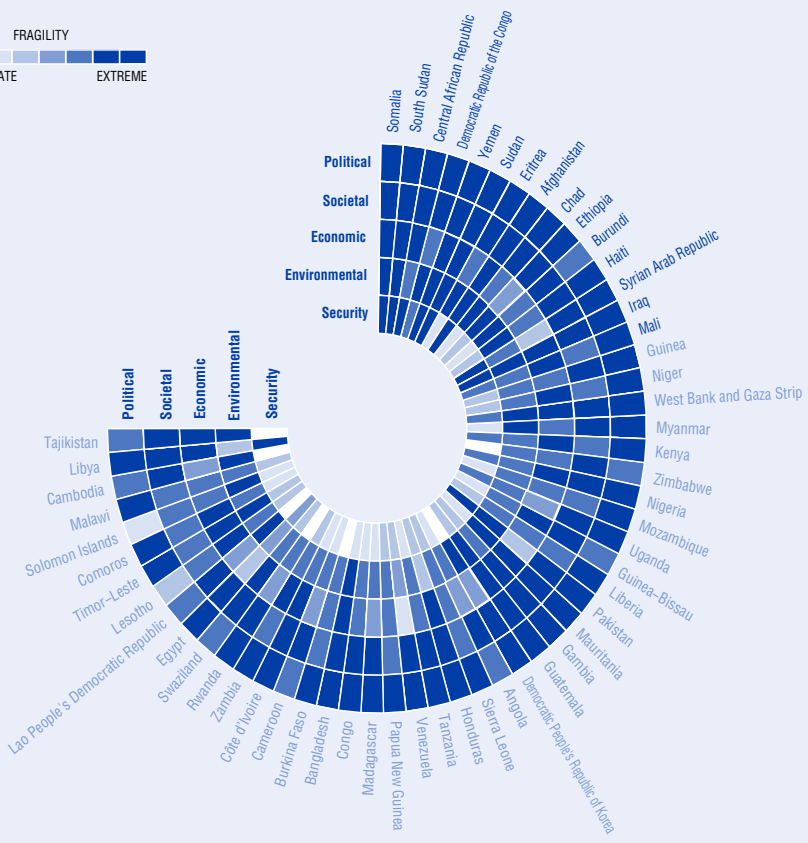
Rammeverket er rettet mot land som er direkte eller indirekte rammet av konflikt. De er omtalt i Meld. St. 24 som «partnerland i kategori 2». Innsats i konfliktsituasjoner krever en annen tilnærming og andre virkemidler enn i mer stabile land. OECDs nye definisjon er lagt til grunn. Der vurderes grad av sårbarhet ut fra evne til å håndtere utfordringer og kriser på fem områder: *nasjonal samhörighet, politiske prosesser og beslutninger, økonomi, miljø og klima, og sikkerhet*².

Bilateralt vil innsatsen fokuseres på det geografiske beltet fra Mali i vest via Nord-Afrika, Afrikas horn og Midtøsten til Afghanistan i øst³. Dette omfatter noen av verdens fattigste land, preget av konflikt og langvarige humanitære kriser.

Rammeverket omfatter i hovedsak tiltak under Utenriksdepartementets ansvarsområde.

² States of Fragility 2016. OECD.

³ Konsentrasjon omfatter ikke humanitær bistand og generell støtte til multilaterale og globale ordninger.



OECD, States of Fragility 2016, Understanding Violence

Del I: Prioriterte innsatsområder

Norge vil prioritere tiltak innenfor *seks innsatsområder*. Tiltakene skal baseres på spesifikke landanalyser, vår kapasitet og våre komparative fortrinn. Innsatsen vil tilpasses den nasjonale kontekst, være fleksibel og kunne endres i tråd med utviklingen.

Det er behov for å kombinere tiltak på lokalt, regionalt og internasjonalt nivå, gjennom statlige så vel som ikke-statlige aktører. Vårt internasjonale arbeid i FN og utviklingsbankene og støtten til regionale organisasjoner skal knyttes tettere til innsats på land- og regionnivå.

To viktige årsaker til sårbarhet er svake institusjoner og marginalisering av store befolkningsgrupper. Statsbygging kan ikke utelukkende være konsentrert om det institusjonelle rammeverket. Vi må også ta tak i de politiske og samfunnsmessige årsakene til voldelig konflikt. Den norske tilnærmingen til stabilisering skal derfor bidra til dialog og forsoning. Vi skal styrke samfunnsstrukturer og tjenesteyting som gjør at folk kan få tilbake livsgrunnlaget sitt etter perioder med konflikt og kriser. Stabiliseringsinnsatsen skal danne grunnlaget for en mer langsiktig utviklingsinnsats og fredsbygging. Da må forhold som forårsaker og forsterker sårbarhet, for eksempel korrupsjon, organisert kriminalitet og voldelig ekstremisme, omfattes. Der det er behov for militær stabiliseringsinnsats for å etablere sikkerhet i et gitt område, må dette være samordnet med øvrig innsats.

Det er særlig viktig å forstå de økonomiske drivkreftene til konflikt. Svakt styresett, maktmisbruk og korrupsjon er de viktigste hindrene mot bedre levekår i sårbare stater. Internasjonale målinger viser at systemisk korrupsjon og ulikhet forsterker hverandre og skaper konflikt og destabilisering⁴. Den politiske og økonomiske eliten beriker seg og fører store verdier ut av landet, ofte i samarbeid med utenlandske selskaper. Tiltak på landnivå må understøttes av internasjonalt samarbeid for å bekjempe ulovlig kapitalflukt og skatteparadiser.

Fire forhold er så viktige for bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon at de i Meld. St. 24 (2016-2017) er gitt status som tverrgående hensyn i norsk utviklingspolitikk: anti-korrupsjon, menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, klima og miljø. Disse skal inkluderes i landanalyser, risikovurderinger og enkeltinnsatser.

Flukt og migrasjon fra sårbare stater og regioner påvirker tilstrømningen til Europa og Norge. Retur og migrasjon skal derfor inngå som en integrert og sentral del av forholdet til viktige opprinnelsesland. Det forventes at land som mottar norsk bistand respekterer forpliktelsen om å ta tilbake egne borgere.

⁴ Sarah Chayes. *Thieves of State: How corruption threatens global security.* (2014), Transparency International

I. Inkluderende politiske løsninger

Voldelige konflikter er i sin kjerne politiske og krever inkluderende politiske løsninger. Forskning har vist at de fleste fredsavtaler bryter sammen før det er gått ti år⁵. Dette skjer fordi partene ikke følger opp forpliktelsene i avtalen, fordi kompromisser ikke har forankring i brede lag av befolkningen eller fordi avtalene ikke tar tak i de grunnleggende årsakene til konflikt.

Norge har et internasjonalt anerkjent freds- og forsoningsengasjement. Vi skal fremme inkluderende prosesser der kvinner, ungdom og marginaliserte grupper ivaretas. Vi skal bidra til at fredsavtaler løser grunnleggende problemer og imøtekommer behov for forsoningstiltak og overgangsjustis. Vi skal videreføre kjernestøtte til aktører som arbeider med konfliktløsning og utarbeider analyser som bidrar til tidlig varsling. Vi skal være pådriver for forebygging og tidlig innsats før vold eskalerer, samt videreføre vårt engasjement for bekjempelse av straffrihet gjennom støtte til Den internasjonale straffedomstolen (ICC), hybriddomstoler og sannhetskommisjoner. Vi skal støtte nasjonale og lokale dialog- og forsoningsprosesser som et viktig supplement til formelle forhandlingsprosesser og for å sikre inkluderende prosesser.

Særskilte tiltak:

- Utrede nye virkemidler for konfliktanalyse i felt, blant annet etablering av ambulerende og faste konfliktrådgivere på utvalgte utestasjoner.
- Øke Norges støtte til fredsprosesser, overgangsjustis og forsoning, både gjennom direkte norsk meglingsengasjement og prosesser ledet av andre, herunder finansiell og faglig støtte til utvalgte aktører som FN, Den afrikanske union (AU) og sub-regionale organisasjoner samt fremme bruk av det nordiske kvinnenettverket for fredsmekling.

⁵ Gates, Mogleiv Nygård & Trappeniers. Conflict Recurrence. Conflict Trends, 2. Oslo: PRIO (2016).

- Styrke FNs fredsdiplomati og evne til å forebygge konflikt gjennom støtte til Generalsekretærens reformagenda og FNs stående styrke av eksperter på fredsmeikling, *Human Rights Up Front*-initiativet⁶ og freds- og utviklingsrådgivere på landnivå samt arbeide for at flere ressurser skal gå til å forebygge og løse konflikter, blant annet gjennom å arbeide for økt og forutsigbar finansiering av FNs politiske avdeling gjennom de pliktige bidragene.
- Arbeide for å integrere kunnskap om bærekraftig fred i dialog med nasjonale myndigheter, sivilt samfunn og relevante aktører, særlig gjennom vårt medlemskap i FNs fredsbyggingskommisjon.

«Bærekraftig fred» – et mål i seg selv og veien til en felles visjon for et samfunn

I april 2016 vedtok Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen likelydende resolusjoner der det slås fast at å sikre bærekraftig fred («*sustaining peace*») er et kjerneområde for FN-systemet som helhet. Det forstås både som et mål i seg selv og som en vei mot en felles visjon for et samfunn. Spekeret av utfordringer må da håndteres i sammenheng: forebygging av konflikt, meikling, underliggende årsaker til konflikt, fredsoperasjoner, forsoning og gjenoppbygging. Nasjonalt eierskap til fredsprosesser er en forutsetning for suksess, og de berørte myndighetene må sørge for en inkluderende prosess. Partnerskap med multilaterale organisasjoner og finansinstitusjoner, regionale organisasjoner og sivilt samfunn ses som helt sentralt.

⁶ Human Rights Up Front-initiativet ble lansert av FNs generalsekretær for å styrke integreringen av menneskerettigheter i alle FNs aktiviteter samt forebygge brudd på disse rettighetene.

II. Sikkerhet

Fravær av krig og konflikt er en forutsetning for utvikling. I dagens konflikter er trusselbildet stadig mer fragmentert og komplisert, og antallet ikke-statlige aktører øker. Grenseoverskridende trusler som organisert kriminalitet og voldelig ekstremisme utnytter mangelen på territoriell kontroll, undergraver forsøk på å bygge rettsstat og forsterker korrupsjon. Sivilbefolkningen rammes hardest, noe som Norge har erfart gjennom vår sivile og militære innsats i blant annet Midtøsten og Afghanistan.

Norge skal arbeide for at innsats for stabilisering og sikkerhet ses i sammenheng med politisk, diplomatisk og annen sivil innsats for å etablere en rettsstat og politisk kontroll over væpnede grupper. Bruk av militærmakt er noen ganger nødvendig for å bidra til å skape fred. Både militær og sivil innsats skal bygge på realistiske planer om etterfølgende stabilisering, fredsbygging og utvikling koordinert med vertslandets egne planer, der dette er relevant. Vi skal arbeide for samarbeid mellom NATO og andre sentrale aktører som FN, EU og AU i krisehåndtering. Beskyttelse av sivile er en hovedprioritet. Vi skal være en pådriver for kvinners rolle i freds- og sikkerhetsarbeidet og for bekjempelse av seksualisert vold, i tråd med Handlingsplan for kvinner, fred og sikkerhet (2015-2018).

Særskilte tiltak:

- Støtte effektiviseringen av FNs fredsoperasjoner, blant annet gjennom bidrag til FNs styrkegenereringsenhet, utvikling av FNs etterretningskapasitet og styrking av FNs politiinnsats. Være en pådriver for at støtte til politiske prosesser gis høy prioritet i FNs fredsoperasjoner.
- Delta med kvalifisert personell og nisjekapasiteter i utvalgte fredsoperasjoner, og være en pådriver for å inkludere kvinner i fredsoperasjoner.

- Bidra til kapasitetsbygging og reform av justis- og sikkerhetssektoren på en hensiktsmessig og ressurseffektiv måte i utvalgte sårbare stater, for dermed å styrke deres evne til å ivareta egen sikkerhet og sikre politisk kontroll over sikkerhetssektoren.
- Bistå statlige myndigheter, regionale og internasjonale organisasjoner i bekjempelse av organisert kriminalitet, basert på en strategisk vurdering av land/region⁷.
- Bistå statlige myndigheter og regionale organisasjoner i bekjempelse av voldelig ekstremisme og i forebygging av radikaliseringsgjennom opplæring av politi- og sikkerhetsstyrker, samt veiledning i annen forebyggende innsats på landnivå.

⁷ En rekke tiltak i Meld. St. 37 (2014-2015) Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken har høy relevans.

III. Menneskerettigheter, styresett og rettsstat

Sårbare stater kjennetegnes ofte av svake statsinstitusjoner, utstrakt diskriminering og marginalisering av befolkningsgrupper, overgrep fra både statlige og ikke-statlige aktører og manglende rettsvern for befolkningen. Det kan være aktører, både regionale og lokale, som motarbeider stabilitet, blant annet på grunn av korrupsjon. Bedre styresett og respekt for menneskerettigheter forebygger konflikt og er viktige for langsiktig stabilitet. Samtidig må vi erkjenne at dette tar tid og vanskelig kan påtvinges utenfra.

Norsk innsats skal bidra til å bygge rettsstater og mer inkluderende samfunn der diskriminering og korrupsjon bekjempes. Tiltak som fremmer deltakelse, åpenhet og ansvarlighet skal prioriteres. Forvaltning av naturressurser samt støtte til sivilt samfunn er områder der Norge har særlig erfaring og troverdighet. Vi skal bidra til å utvikle forutsigbare rammebetingelser, både for innenlandske og utenlandske investeringer samt forretningsdrift.

Norge vil arbeide for å fremme menneskerettighetene, også for særlig utsatte grupper, og for å beskytte menneskerettighetsforsvarere. Vi skal prioritere oppbygging av statens kjernefunksjoner, eksempelvis regjeringsadministrasjon, finansforvaltning, lokaladministrasjon og sikkerhetssektor, primært gjennom de multilaterale organisasjonene⁸, og være pådriver for en helhetlig tilnærming til utvikling av rettsstater.

⁸ UN/WB. (Re)Building Core Government Functions in Fragile and Conflict Affected Settings (mai 2017).

Særskilte tiltak:

- Bidra til å utvikle rettsstatsinstitusjoner som respekterer internasjonale menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper, blant annet gjennom interne mekanismer for å ansvarliggjøre politi, påtalemyndighet og fengselsvesen.
- Styrke befolkningens deltakelse i beslutningsprosesser gjennom kunnskap om egne rettigheter og evne til å holde myndighetene ansvarlig ved å støtte sivilt samfunn og uavhengige menneskerettighetsinstitusjoner. Arbeide for åpenhet og tilgang til informasjon gjennom støtte til medie- og yringsfrihetsorganisasjoner.
- Støtte finansforvaltning og institusjoner som forebygger korrupsjon, herunder utvikling av rettferdige skattesystemer og bekjempelse av ulovlig kapitalflukt, i samarbeid med multilaterale og bilaterale aktører. Utnytte ressursene i det norsk-ledete Korrupsjonsjegernettverket for å identifisere konkrete tiltak for bekjempelse av korrupsjon og hvitvasking, både internasjonalt og på landnivå.
- Dempe konflikter om naturressurser ved å bistå med norsk kompetanse innenfor forsvarlig utnyttning og forvaltning av naturressurser gjennom programmer som *Olje for utvikling* og *Fisk for utvikling*.
- Støtte utviklingen av en global plattform for migrasjon basert på ansvars- og byrdefordeling. Styrke samarbeidet om migrasjon og retur med viktige transitt- og opprinnelsesland gjennom multilaterale og bilaterale kanaler. Aktuelle tiltak kan være kompetansebygging i offentlig sektor og tiltak rettet mot reintegrering eller forebygging.

IV. Inkluderende vekst og bedre levekår

Manglende økonomiske muligheter og høy grad av ulikhet er ofte en kilde til konflikt og migrasjon. Økonomisk vekst og jobbskaping hemmes av mangel på kompetanse og infrastruktur og høy sikkerhetsmessig og finansiell risiko. Når staten ikke makter å levere grunnleggende tjenester til befolkningen, kan ikke-statlige aktører bygge parallelle strukturer. Dermed svekkes myndighetenes ansvar og legitimitet. Befolkningsvekst og klimaendringer forsterker utfordringene.

Norge skal investere i helse, utdanning og jobbskaping på en måte som styrker myndighetenes evne til å levere grunnleggende tjenester og legge til rette for inkluderende vekst. Vi skal bidra til mobilisering av privat sektor for næringsutvikling og jobbskaping. Særlig aktuelle sektorer er energi, landbruk og «blå økonomi»⁹. Vi skal særlig støtte tiltak som kan ha en katalytisk effekt i geografiske områder der sikkerhet, politisk risiko eller manglende tilstedeværelse av nasjonale og multilaterale institusjoner skaper rom for voldelige ekstremister og organiserte kriminelle. Støtte til små infrastrukturprosjekter i en stabiliseringsfase kan styrke statlige og regionale strukturers legitimitet og legge til rette for støtte og investeringer på lengre sikt, blant annet gjennom utviklingsbankene.

Særskilte tiltak:

- Styrke tilgangen til kvalitetsutdanning og helsetjenester, og bruke vår innflytelse i multilaterale organisasjoner og globale fond og ordninger samt støtte til ikke-statlige organisasjoner til å styrke offentlige institusjoners evne til å levere grunnleggende tjenester. Tiltak for helse og utdanning skal ses i sammenheng. Seksuell og reprodutiv helse og rettigheter skal prioriteres. Skolemat og ernæringskunnskap vil ofte inngå i programmer. Yrkesopplæring må baseres på reelle kompetansebehov knyttet til næringsutvikling og jobbskaping.

⁹ Ref. Meld. St. 22 (2016-2017) Hav i utenriks- og utviklingspolitikken.

- Øke NORFUNDs engasjement i sårbare stater for å møte utfordringer knyttet til tilgang på kapital. Bruke bistand til å utløse investeringer fra privat sektor på en måte som fremmer et ansvarlig næringsliv. Legge vekt på lokale entreprenører og på tiltak som er jobbskapende og som fremmer kvinners deltakelse, også i samarbeidet med utviklingsbankene.
- Øke satsingen på fornybar energi. Dette kan støtte opp om næringsutvikling, egne seg for partnerskap med privat sektor og omfatte tiltak for yrkesopplæring og sysselsetting.
- Investere i klimatilpasning og klimarobust landbruk for å styrke mat-sikkerhet og sysselsetting, blant annet gjennom FAO. Dette vil bidra til å begrense miljøforringelse som følge av overforbruk og forebygge naturkatastrofer¹⁰. Muligheter i «den blå økonomien» og marine ressurser skal utnyttes der dette er mulig.

¹⁰ Ref. Rammeverket for katastrofeforebygging, vedtatt i Sendai i 2015, som Norge har forpliktet seg til.

V. Samspillet mellom humanitær innsats og langsiktig utviklingsarbeid

De humanitære behovene i verden øker som følge av flere omfattende og langvarige konfliktrelaterte kriser. Et rekordhøyt antall mennesker er på flukt. Dette setter allerede sårbare vertssamfunn under press. Det er nødvendig med økt humanitær innsats i tråd med de humanitære prinsippene for å møte akutte behov, sikre best mulig tilgang til og beskyttelse av sivilbefolkningen og redde liv. Der det er mulig, bør den humanitære responsen ha et langsiktig perspektiv for å legge grunnlaget for bærekraftige løsninger. Samtidig kreves større fleksibilitet og toleranse for risiko i den langsiktige bistanden, slik at utviklingsaktører kan komme tidligere inn – både med ekspertise og mer bærekraftige finansieringsmodeller.

Norge vil styrke samspillet mellom humanitær bistand og langsiktig utvikling for å redusere fremtidige humanitære behov, og styrke landenes og lokalsamfunnenes motstandskraft og responsevne. Med et styrket langsiktig og regional innsats overfor flykninger og migranter, svekkes drivkreftene for irregulær sekundærmigrasjon. Vi skal delta i det internasjonale samarbeidet for å se sammenhengene mellom humanitær innsats og finne løsninger på årsaker til sårbarhet og krise, og samtidig sikre at det humanitære rom respekteres.

Særskilte tiltak:

- Styrke samspillet mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling ved å støtte tiltak som forbedrer levekår samt bygger lokal beredskap og motstandskraft mot nye kriser. Dette skal være et bærende element i våre landstrategier og regionale satsinger.
- Fremme bedre koordinering og tettere samarbeid mellom ulike FN-organisasjoner og de multilaterale utviklingsbankene samt ikke-statlige organisasjoner, gjennom støtte til felles behovsanalyser og mer flerårig planlegging og finansiering. Vi skal være pådriver for at alle internasjonale aktører opererer sammen for felles mål.
- Støtte FNs generalsekretærs reforminitiativ for et mer effektivt FN

på landnivå, som del av Generalsekretærens bredere reformagenda. Støtte opp under at FN i sårbare stater opererer innenfor et enhetlig rammeverk, samtidig som de ulike formålene med humanitær innsats og den langsiktige utviklingsbistanden respekteres.

- Arbeide for en helhetlig håndtering av flyktningssituasjoner og migrasjonsbevegelser. Bidra til å utvikle og operasjonalisere programmet for helhetlig innsats for flyktninger (*Comprehensive Refugee Response Framework*), særlig med tanke på utvikling av regionale løsningsinitiativ og eventuell retur til hjemlandet. Støttetiltak skal komme lokalsamfunn til gode for å dempe spenninger mellom lokalbefolkningen og flyktninger og migranter. Prioriterte områder er utdanning og jobbskaping. Arbeidet med en global plattform for flyktninger skal brukes til reform av arbeidet med flyktninger og internt fordrevne.

Det pågår flere prosesser for å styrke samordning mellom humanitær innsats og utviklingsaktører. I FNs fireårige rammeresolusjon for utvikling (QCPR 2016) slås det fast at man går *bort fra den lineære tilnærmingen i forholdet mellom FNs humanitære bistand og utviklingsaktiviteter*. FN-organisasjonene skal samarbeide tettere for å bidra til langsiktige utviklingsgevinster, redusert sårbarhet og risiko og derigjennom redusere humanitære behov. Det er en eksplisitt forventning om en helhetlig tilnærming på tvers av utvikling, kriseforebygging, humanitær innsats og fredsbevaring (*whole of system response*). Et bedre samspill mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling og nye måter å jobbe på i felt på tvers av organisasjonene er et viktig oppfølgingspunkt fra Verdens humanitære toppmøte i 2016, der åtte FN-organisasjoner og Verdensbanken sluttet seg til *New Way of Working*-erklæringen. Viktige områder er flere felles sårbarhetsanalyser, flerårig planlegging og finansiering. Disse problemstillingene er del av oppfølgingen av *Grand Bargain* når det gjelder effektivisering av humanitær innsats som Norge har sluttet seg til. Tilsvarende styrkes nå samarbeidet mellom FN og Verdensbanken når det gjelder forebygging og respons i forbindelse med sultkrisene. I Somalia samarbeider for eksempel FN, Verdensbanken og Den afrikanske utviklingsbanken gjennom et felles fond, med felles prioriteringer og felles styringsstruktur.

VI. Regionale plattformer

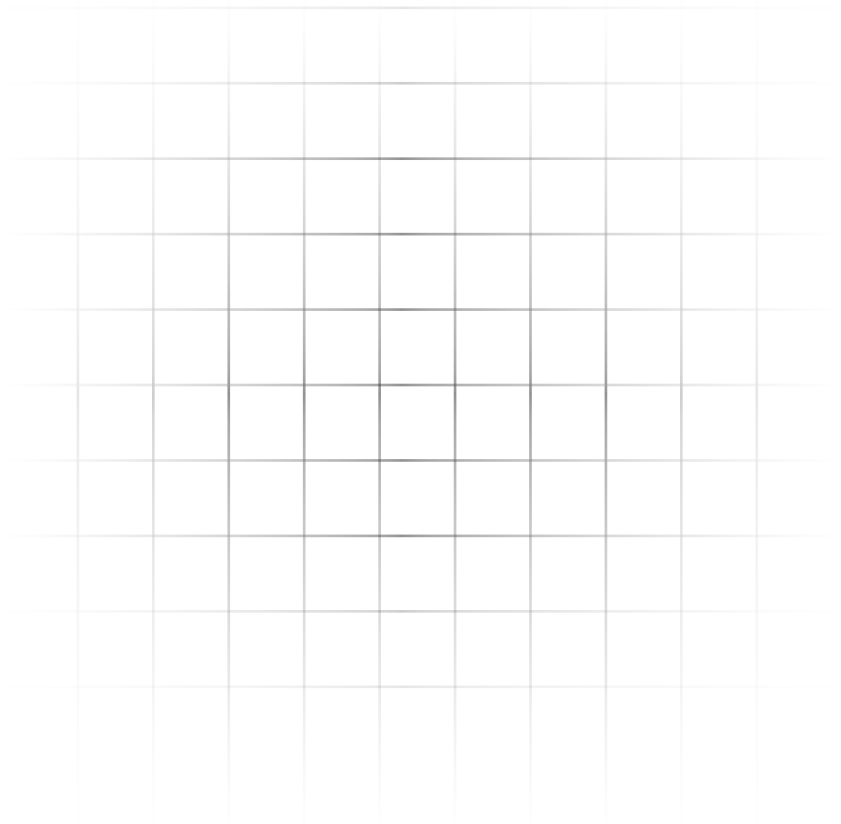
Regionale og subregionale organisasjoner¹¹ og allianser er sentrale plattformer så vel for politiske løsninger som for handel og utvikling. Mange konflikter er grenseoverskridende og arenaer for stormaktspolitikk. Stedfortrederkrig og rivalisering mellom regionale makter eller stormakter forlenger og forsterker lokale konflikter. Væpnede grupper og kriminelle nettverk utnytter områder uten statlig kontroll.

Norge skal bygge opp under og støtte regionale tiltak, institusjoner og plattformer som arbeider for å forebygge og løse konflikter. Vi skal videreutvikle samarbeid innenfor vår egen regions allianser, for eksempel NATO og OSSE, og med sentrale partnere som EU og de nordiske landene, og legge til rette for samarbeid med andre regionale aktører der dette etterspørres. Vi skal bidra til å fremme regional økonomisk integrasjon på tvers av landegrensene, samt bidra til å styrke handel og infrastruktur gjennom vår støtte til og innflytelse i regionale utviklingsbanker.

Særskilte tiltak:

- Utnevne egne ambassadører til AU og ASEAN for å styrke oppfølgingen av partnerskapsavtalene med de to organisasjonene.
- Styrke AUs evne til å drive fredsoperasjoner og bidra til varige politiske løsninger, blant annet gjennom programmet *Training for Peace*, støtte til AUs politiske avdeling og bistand til etablering av en stående styrke av eksperter på fredsmevling, og oppfordre til bruk av nettverket av kvinnelige afrikanske fredsmevler.
- Støtte regionale initiativ for bedre migrasjonshåndtering.

¹¹ I AUs freds- og sikkerhetsarkitektur er de regionale økonomiske kommisjonene som ECOWAS, SADC, EAC og ECCAS førstelinje i AUs krisesrespons. Subregionale organisasjoner leder ofte fredsprosesser. Et eksempel på dette er IGAD når det gjelder Sør-Sudan.



Del II: Generelle føringer for innsatsen

Evalueringer av innsats i sårbare stater trekker ofte frem altfor ambisiøse målsettinger og manglende forståelse av lokal kontekst. Dette strategiske rammeverket skal bidra til å sette mer realistiske mål for innsatsen, synliggjøre risiko og skjerpe oppmerksomheten rundt sterke sider ved og begrensninger i de virkemidlene vi har til rådighet. Det skal legges vekt på samordning av virkemidler og aktører, både i Norge og internasjonalt.

I. Operasjonelle prinsipper for bilateralt arbeid med sårbare stater og regioner

Følgende operasjonelle prinsipper skal være styrende for vår innsats på land- og regionnivå:

- *Kontekstforståelse er en forutsetning for resultater.* Vi må ha god kunnskap om lokale, nasjonale og regionale maktstrukturer og aktører, blant annet gjennom politisk-økonomiske analyser. Det er særlig viktig å forstå de økonomiske drivkreftene til konflikt. Vi skal trekke på norske forskningsmiljøer, internasjonale organisasjoner og tenketanker. Norske frivillige organisasjoners kontaktnett og forståelse av lokale forhold står sentralt.
- *Nasjonalt eierskap må også være lokalt eierskap.* Det er nasjonale myndigheters ansvar å ivareta befolkningens sikkerhet og velferd, og å styre egen utvikling. Vi skal samarbeide tett med fungerende myndigheter, samtidig som vi sammen med andre aktører skal ta ansvar på både nasjonalt og lokalt nivå når myndighetene ikke har kontroll eller fungerer. Vi skal bidra til å legge til rette for at avtaler og planer for utvikling forankres i brede lag av befolkningen, og at kvinner, ungdom og marginaliserte grupper inkluderes i beslutningsprosesser. Dette vil også fremme nasjonal samhørighet. Dersom det ikke er politisk vilje til en inkluderende fredsprosess, må det få konsekvenser for hvordan vårt samarbeid med myndighetene skal innrettes.
- *Valgene vi tar skal være konfliktsensitive.* Når vi engasjerer oss i et land eller en konflikt, kan vi gjøre det som en bevisst, partisk aktør. Vi kan imidlertid også oppfattes som en partisk aktør uten at det er intensjonen. Konfliktsensitivitet dreier seg om å forstå de lokale forholdene og hvordan vår virksomhet kan komme til å påvirke omgivelsene. Ved bedre å forstå konteksten vi jobber i, kan vi unngå utilsiktede negative virkninger og

øke muligheten for positive resultater. Dette gjelder uansett om støtten til et tiltak har som direkte mål å skape fred, eller om den søker å lindre nød og skape utvikling i en konfliktsituasjon.

- *Vi skal handle raskt og være fleksible, men tenke langsiktig.* Flexibilitet, særlig finansielt, er en styrke i norsk engasjement og gir mulighet til å handle raskt og engasjere oss der dette er mulig. Samtidig må innsatsen være forankret i en helhetlig og langsiktig strategi. Pilotprosjekter for å teste ut ulike tilnærminger vil brukes i større grad.
- *Vi skal være villige til å ta risiko.* De menneskelige og finansielle kostandene knyttet til langvarige konflikter er enorme. Samtidig er det betydelig risiko knyttet til engasjement i politisk sensitive situasjoner, i form av mangel på resultater, utilsiktede negative konsekvenser av innsats og støtte, mislighold av midler eller sikkerhetsmessig risiko for personell. Det er store utfordringer knyttet til kontroll og oppfølging i ofte utfordrende sammenhenger. Hva som er akseptabel risiko og hvordan den skal håndteres, må avklares fortløpende. Denne risikoen må vurderes opp mot risikoen ved ikke å foreta seg noe. God forvaltningskompetanse, politisk forståelse og nærhet til politiske prosesser er viktig. Risikoen kan i visse tilfeller bli vurdert som altfor høy. UD har utarbeidet en veileder for oppfølging av de humanitære prinsippene i høyrisikoområder¹².

¹² Ensuring respect for the humanitarian principles: Guidance note for support provided to NGO's.

II. Samordning og brede partnerskap.

Selv om rammene for arbeidet på land- og regionnivå ofte legges av andre, har Norge vist evne og vilje til å påvirke internasjonale beslutningsprosesser. Vi skal videreføre Norges rolle som brobygger, bygge brede partnerskap og være pådriver for koordinering og finansiering av internasjonal innsats. Vår støtte til den internasjonale orden ligger i bunn. FN og andre organer for mellomstatlig samarbeid står i en særstilling blant våre partnere. Vi skal arbeide for bedre samordning og samarbeid mellom FN og utviklingsbankene.

- *FN* har, med sitt brede mandat, sin normative rolle og sin betydelige tilstedeværelse på landnivå, en særstilling blant våre partnere. FN er en viktig aktør, både på det politiske området, sikkerhetsmessig og innenfor utviklings- og humanitær virksomhet. Vi vil arbeide for at alle deler av FN skal arbeide innenfor et felles strategisk rammeverk. Vi skal støtte Generalsekretærens reformarbeid når det gjelder FNs freds- og sikkerhetsarkitektur og reform av FNs utviklingsaktiviteter, samt være en pådriver i arbeidet med effektivisering av og innovasjon i humanitær innsats (*Grand Bargain*). Vi skal være en pådriver for FNs normative arbeid, med vekt på forebygging og fremme av menneskerettigheter, blant annet gjennom *Human Rights Up Front*-initiativet. Støtte til videreutvikling av Generalsekretærens initiativ for å styrke FNs arbeid med forebygging er en hovedprioritet.
- *Verdensbanken* har i de siste årene styrket innsatsen overfor sårbare stater og regioner betydelig. Vedtaket om dobling av bidragene fra Det internasjonale utviklingsfondet (IDA) til land med høy grad av sårbarhet er særlig viktig, men arbeidsmetodene er fortsatt egnet for mer stabile land. Opprettelse av nye mekanismer for støtte til land med store flyktningbyrder (*Concessional Loan Facility*) er eksempel på et innovativt grep. Verdensbanken har en viktig rolle i finansiering av infrastruktur, støtte til finansielle institusjoner og rammebetingelser for økonomisk utvikling. Den afrikanske utviklingsbankens fondsvindu for sårbare sta-

ter tillegges økt betydning. De regionale utviklingsbankene er viktige på grunn av sin lokalkunnskap og sitt eierskap. Vi skal være pådrivere for at utviklingsbankene styrker sin tilstedeværelse og sine partnerskap i sårbare landsituasjoner, basert på deres komparative fortrinn.

- *Nasjonale frivillige organisasjoner* er viktige partnere, sammen med lokalsamfunn og religiøse grupperinger. Disse organisasjonene har en viktig rolle som «vaktbikkje» og som tjenesteleverandør, ofte med støtte fra norske og internasjonale frivillige organisasjoner. Satsing på lokale aktører er vesentlig for å bygge motstandskraft. Derfor skal vi fortsatt ha et tett partnerskap med sivilsamfunnsaktører.
- Gjennom helsesatsingen har Norge erfaring med å bygge *innovative partnerskap og mobilisere privat sektor og ikke-tradisjonelle aktører*. Disse erfaringene skal videreføres til andre sektorer. Det skal legges større vekt på kontakt og samarbeid med privat sektor, som er vant til å operere i krevende omgivelser.
- Vi skal være *pådriver for samarbeid på tvers av allianser og regioner*. FN70 prosjektet og de nordisk-afrikanske utenriksminister møtene er gode eksempler på dette. Vi skal videreutvikle vårt samarbeid med sentrale partnere som de nordiske landene, EU og andre nære samarbeidsland. Graden av samarbeid vil variere med kontekst.

III. Helhetlig innsats starter med oss selv

Helhetlig innsats i komplekse situasjoner fordrer kunnskap, kompetanse og tett oppfølging. Dette krever effektiv bruk av våre betydelige økonomiske og menneskelige ressurser.

- *Diplomatisk tilstedeværelse* er nødvendig for godt diplomati og god kontekstforståelse. Derfor opprettes det nye ambassader i Mali og Tunisia.
- *Koordinering og samordning internt i utenriktjenesten* skal styrkes, primært gjennom arbeid i landteam for utvalgte land/regioner.
- *Koordineringen mellom sivile aktører og militære styrkebidrag* skal styrkes, med utgangspunkt i et tydelig skille mellom sivile og militære oppgaver og ansvarsområder.
- *Norad* skal trekkes mer inn i arbeidet som fagetat på tematiske områder av relevans for arbeidet i sårbare stater og regioner. Norad forvalter blant annet faglig samarbeid innenfor naturressursforvaltning (Olje for utvikling, Fisk for utvikling), som er et viktig bidrag til godt styresett i mange land.
- *Samordningen med andre departementer og etater* skal styrkes ved at disse trekkes tettere inn i arbeidet med landteam, og ved at dette strategiske rammeverket følges opp i relevante samarbeidsfora.
- *Norske frivillige organisasjoner* har bred tilstedeværelse og gode kontaktnettverk som bidrar til å styrke lokale eierskap og innsatsen på lokalt nivå.
- *Norske forskningsmiljøer* har både kompetanse og nettverk. Det skal legges vekt på å sikre god informasjonsflyt og gode samarbeidsplattformer.
- *De norskstøttede beredskapsordningene NORCAP og NORDEM* har ressurser som skal gjøres bedre kjent.

IV. Effektiv ressursbruk og kontinuerlig læring

Tilskuddsforvaltning i sårbare kontekster er utfordrende. Dette krever at alle ressurser ses i sammenheng, at nye muligheter benyttes og at vi kontinuerlig forbedrer oss.

- *Tiltak skal vurderes opp mot helheten i budsjettet:* Flere budsjettposter er relevante for innsats i sårbare stater og regioner. Regionbevilgningene er viktigst for langsiktig innsats, for eksempel institusjonsutvikling. Posten for fred og forsoning (kap.164.70) er sentral for finansiering av freds- og forsoningsengasjementet. Posten for overgangsbistand (kap. 162.70) er også sentral, og ble endret i 2017 slik at den kan også benyttes til tiltak før og under kriser. Denne posten skal brukes til å støtte stabiliseringstiltak der formålet er å legge grunnlag for langsiktig utvikling og fredsbygging. Økt støtte til lokale aktører er ett eksempel.
- *Økt bruk av ny teknologi:* I helse- og utdanningssektoren har det vært et godt samarbeid med IT- og mobilselskaper. Det er flere eksempler på bruk av mobilteknologi til blant annet kontantoverføringer og fødselsregistre. Vi skal aktivt søke etter de mulighetene som bruk av ny teknologi gir.
- *Gode systemer for oppfølging og læring:* Risikohåndtering henger sammen med bedre resultatstyring, evaluering og læring, og skal prioriteres i planlegging og gjennomføring. Det strategiske rammeverket inngår i Utenriksdepartementets regulære arbeid og rapportering. Indikatorer utviklet for rapportering om bærekraftsmålene kan brukes som utgangspunkt for rapportering om resultater.

Utgitt av:
Utenriksdepartementet 29. juni 2017

Trykk:
Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 06/2017

