

Strategi for norsk innsats i Sahelregionen (2021–2025)

1. Forord	1
2. Innledning.....	3
3. Sahelregionens utfordringer	4
4. Bakgrunn for Norges engasjement i Sahel.....	6
5. Strategiske mål	7
1. Norge skal medvirke til godt styresett, demokratisk utvikling og respekt for menneskerettighetene	8
1.1. Delmål: Styrke myndighetenes kapasitet til å håndtere demokratiske prosesser.....	8
1.2. Delmål: Intensivere samarbeidet med myndighetene i regionen mot straffrihet, korrupsjon, finansiering av terrorisme og internasjonal organisert kriminalitet	8
1.3. Delmål: Fremme respekt for menneskerettigheter i regionen	9
2. Norge skal medvirke til å forebygge og løse konflikt	10
2.1. Delmål: Styrke FN's evne til fredsdiplomati og fredsbevaring	10
2.2. Delmål: Fremme inkluderende politiske prosesser med økt kvinnelig deltakelse.....	10
2.3. Delmål: Styrke nasjonale og regionale aktørers kapasitet til å forebygge og løse konflikter og bremse fremveksten av voldelige, ikke-statlige aktører	11
2.4. Delmål: Fremme dialog som middel til konfliktløsning.....	11
3. Norge skal svare på humanitære behov og styrke innsatsen for inkluderende og bærekraftig utvikling.....	12
3.1. Delmål: Styrke samspillet mellom humanitær innsats, utviklingssamarbeid og fredsbygging	12
3.2. Delmål: Styrke beskyttelse for mennesker i nød og fremme mer effektiv humanitær assistanse	12
3.3. Delmål: Styrke innsatsen for at flere barn og unge, særlig jenter, fullfører utdanning av god kvalitet.....	13
3.4. Delmål: Fremme tilgang til helsetjenester og ivaretagelse av seksuelle og reproduktive rettigheter	13
3.5. Delmål: Fremme mer bærekraftig, klimatilpasset og produktiv matproduksjon.....	14
3.6. Delmål: Styrke innsatsen for å skape bærekraftige og anstendige arbeidsplasser	14
6. Rammer og ressurser	15
7. Risiko	15
8. Oppfølging og tilpasning av strategien	17

1. Forord

Vi presenterer her den reviderte strategien for norsk innsats i Sahelregionen. Norge har økt sitt engasjement i Sahel betydelig de siste årene. Det er et uttrykk for vår målsetning om å bidra til fred og utvikling i en hardt rammet region. Utviklingen i Sahel er også av betydning for Europa. Vi har hatt en helhetlig innsats, og bidratt med midler til utvikling, humanitær bistand og stabilisering. Til tross for at situasjonen fortsatt er svært vanskelig, har denne innsatsen gitt konkrete resultater for befolkningen i regionen. Gjennom det omfattende globale humanitære engasjementet og samarbeidet i Sahel bidrar Norge til at 21 millioner mennesker i nød mottar beskyttelse og tilgang til mat, rent drikkevann, husly, samt annen humanitær assistanse. Gjennom vårt utviklingssamarbeid har flere jenter og gutter fått mulighet til å gå på skole og flere familier fått mulighet til mer klimatilpasset matproduksjon. Samarbeidet vårt med det maliske forskningsinstituttet for rural økonomi (IER) har for eksempel bidratt til at familier i Sentral- og Nord-Mali har fått en mer stabil og bedret mat- og inntektssituasjon. Såfrø av bedre kvalitet, gjødsel, enkel mekanisering og bedre værvarslingstjenester har bidratt til å øke avlinger med 50-100 % og øke produktiviteten i dromedarholdet. Dette har redusert den årlige perioden med matusikkerhet fra seks til fire måneder i innsatsområdet. Vårt freds- og forsoningsarbeid har vært avgjørende for at kvinner nå deltar i oppfølgingskomiteen for fredsavtalen i Mali (Algeravtalen). Gjennom vår deltakelse med transportfly i FN-operasjonen MINUSMA¹ har vi bidratt til at personell og utstyr kan fraktes trygt til områder det er svært vanskelig å nå via landeveien. Gjennom det norskledede polititeamet i MINUSMA har malisk politi fått viktig opplæring i etterforskningsteknikk. Dette er eksempler på enkeltresultater som på sikt vil kunne bidra til sikkerhet for befolkningen og legge til rette for en bærekraftig utvikling.

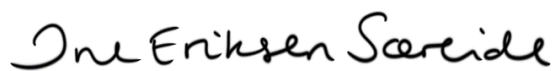
Vi har samtidig erfart at engasjementet i Sahel innebærer betydelig risiko, ikke minst for våre samarbeidspartnere som opererer i et landskap som både er svært vanskelig og direkte farlig. På samme måte opplever vi at regionen er i stadig endring, og at nye utfordringer gjør at innsatsen må tilpasses. Militærkuppet i Mali i august 2020 med påfølgende politisk uro og den økte terrortrusselen i regionen er tydelige eksempler på det. Covid-19-pandemien likeså.

Selv om analysen tegner et relativt dystert bilde av situasjonen, er det viktig å minne om at det også er flere positive trekk ved utviklingen. Den nye afrikanske frihandelsavtalen gir håp om styrket interafrikansk handel og økonomisk utvikling. Flere land i regionen har gjennomført relativt fredelige, demokratiske valg. Regionen har satt styresett og menneskerettighetsutfordringene høyere på agendaen, og det gjennomføres tiltak for å styrke rettsstaten. Samarbeidet mellom landene i regionen og internasjonale partnere er dessuten styrket gjennom etableringen av Sahelkoalisjonen og Sahelalliansen. Her deltar også Norge.

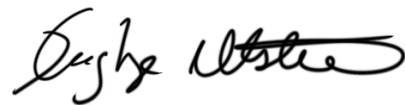
Som medlem av FNs sikkerhetsråd i 2021–2022 er en av Norges prioriteringer å bidra til internasjonal fred og sikkerhet. Vi vil bruke våre erfaringer fra fredsdiplomati og fredsbygging til å styrke Sikkerhetsrådets arbeid for å forebygge og løse konflikter i Sahel, fremme beskyttelse av sivile, sikre at kvinners rettigheter og deltakelse ivaretas og synliggjøre sammenhengen mellom klimaendringer og konflikt. Disse temaene vil være viktige i øvrige deler av norsk

innsats og strategi i Sahel i tiden fremover. Sentralt i den reviderte strategien står også målsetningen om å bedre samspillet mellom humanitær innsats, utviklingssamarbeid og fredsbygging.

Målene for strategiperioden og Norges bidrag er basert på behovene i regionen, norske utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer, det internasjonale samspillet i Sahel, og lærdommer fra tidligere innsats i Sahel og andre kontekster med sårbare stater. Vi ser frem til fortsatt godt samarbeid med våre partnere i Sahel.



Ine Eriksen Søreide
Utenriksminister



Dag-Inge Ulstein
Utviklingsminister

2. Innledning

Den første strategien for norsk innsats i Sahelregionen (2018)² har utgjort rammeverket for et forsterket norsk engasjement i Sahel i perioden 2018–2020. Strategien bygde på overordnede føringer for norsk utenriks- og utviklingspolitikk³ og hadde tre hovedmål; (1) Å medvirke til å forebygge og løse konflikt; (2) Å medvirke til stabilitet, politisk og i sikkerhetssammenheng; (3) Å bygge motstandskraft og legge grunnlaget for en inkluderende økonomisk, sosial og politisk utvikling for å bedre levekårene og redusere behovet for humanitær bistand.

Strategien var bygget på at regionens sammensatte utfordringer krever en helhetlig tilnærming for å skape stabilitet og utvikling i tråd med FNs bærekraftsmål. Dette krever en godt koordinert innsats som omfatter en rekke områder, fra politisk dialog, arbeid med fred og forsoning og tiltak innenfor sikkerhetssektoren, til humanitær innsats, menneskerettsarbeid og utviklingsbistand. Som det fremkommer av statusrapporten for Norges innsats i Sahel i 2018–2019⁴ har Norge økt både utviklingsbistanden og den humanitære innsatsen til regionen betydelig. Opprettelsen av norsk ambassade i Bamako høsten 2017 har gitt oss langt større mulighet til å fremme norske prioriteringer i dialog med myndigheter og andre aktører. En stor del av Norges innsats kanaliseres gjennom FN og andre multilaterale organisasjoner, og vi samarbeider nært med landene i regionen og internasjonale partnere om innsatsen. Norsk støtte til MINUSMA er videreført og styrket med et spesialisert polititeam. Norge har dermed gitt viktig støtte både når det gjelder beskyttelse av sivile, sivilbefolkningens tilgang til grunnleggende tjenester, stabilisering av sikkerhetssituasjonen og styrket institusjonell kapasitet.

Til tross for økt internasjonal innsats har ikke situasjonen i Sahel bedret seg. Tvert imot har utviklingen fortsatt å gå i negativ retning. Sahelregionen er i dag åsted for noen av de mest komplekse krisene i verden. Av denne grunn står både Sahel og Tsjadsjøregionen regelmessig på FNs Sikkerhetsråds dagsorden. Norge vil derfor fortsette å ta del i den langsiktige, internasjonale innsatsen for fred, stabilitet og utvikling i regionen, inkludert gjennom vårt arbeid i Sikkerhetsrådet i perioden 2021–2022.

Denne reviderte strategien viderefører hovedtrekkene fra den forrige, og tar opp i seg den politiske, humanitære, sikkerhets- og utviklingspolitiske utviklingen i regionen. Strategien speiler dessuten de norske prioriteringene for arbeidet i Sikkerhetsrådet. Godt styresett motvirker de grunnleggende årsakene til konflikt og terror. Økt forståelse av denne sammenhengen i Sahel gjør at styresett løftes tydeligere frem i strategien. Som en følge av dette vil også betydningen av fredsdiplomati og inkluderende politiske prosesser vektlegges sterkere. Viktigheten av de humanitære prinsippene, og samspillet mellom humanitær innsats, utviklingssamarbeid og fredsbygging, er også blitt mer fremtredende i strategien. I tillegg er kvinner og likestilling som tverrgående tema mer tydeliggjort.

I tillegg til strategiske dokumenter for norsk utenriks- og utviklingspolitikk⁵, bygger strategien også på partnerlandsstrategiene for Mali og Niger. Samtidig er det viktig å ta hensyn til landenes egne utviklingsplaner. I denne reviderte strategien vil vi synliggjøre hva Norge vil legge

vekt på i samarbeidet med Sahellandene og regionale og internasjonale organisasjoner i perioden 2021–2025.

De overordnede målene for denne strategien innebærer at:

- 1) Norge skal medvirke til godt styresett, demokratisk utvikling og respekt for menneskerettighetene.
- 2) Norge skal medvirke til å forebygge og løse konflikt.
- 3) Norge skal svare på humanitære behov og styrke innsatsen for inkluderende og bærekraftig utvikling.

Overordnet dekker strategien Sahel- og Tsjadsjøregionen, gitt sammenfallende utfordringer og norsk humanitær, multilateral og global innsats. Regionen er i denne sammenheng definert som landene som utgjør grensebeltet mot Nord-Afrika sørvest i Sahara; det vil si G5 Sahellandene⁶ Mauritania, Mali, Burkina Faso, Niger og Tsjad, samt de delene av Nigeria og Kamerun som grenser til Tsjadsjøen. Samtidig har strategien spesielt fokus på G5 Sahellandene, som påvirkes mest av konflikten som har sitt utspring i Mali. Den bilaterale innsatsen retter seg primært inn mot Mali, Niger og Nigeria.

3. Sahelregionens utfordringer

Det siste tiåret har befolkningen i Sahelregionen vært hardt rammet av et økende antall konflikter, voldelig ekstremisme og voksende sikkerhetsutfordringer. Sikkerhetsutfordringene er grenseoverskridende og påvirkes også av situasjonen i Nord-Afrika og Midtøsten. Gjennomføringen av fredsavtalen som ble fremforhandlet av Algerie mellom Malis myndigheter og opprørsgruppene i nord i 2015 (Algeravtalen) har gått langsomt. Nordlige og sentrale deler av Mali har svak eller ingen tilstedeværelse av offentlige myndigheter. Sikkerhetssituasjonen i Mali har innvirkning på stabiliteten i hele Sahel. Parallelt utgjør terrorvirksomheten til Boko Haram og utbrytergruppen Islamic State West Africa Province (ISWAP) i Nigeria og Tsjadsjøområdet en økende trussel. Internasjonale terrornettverk som al-Qaida og Den Islamske stat (ISIL) har dessuten utnyttet mangelfulle myndighets- og sikkerhetsstrukturer og fått en betydelig tilstedeværelse hvor de samarbeider med, eller koopterer, lokale væpnede grupper.

De underliggende årsakene til regionens utfordringer er sammensatte. Landene er blant de aller fattigste i verden. Mangel på grunnleggende sosiale tjenester som helse og utdanning, vann og sanitær og energi, kombinert med høy befolkningsvekst og få muligheter til inntektsgivende arbeid for de voksende ungdomskullene, gir lite håp om en bedre fremtid. Sårbare grupper rammes hardt. Det anslås at opp mot 90 prosent av befolkningen i Sahel tjener til livets opphold i den uformelle økonomien. Begrenset likestilling fortsetter å være et hinder for jenters og kvinners muligheter til å bidra til samfunnsutviklingen og delta i politiske prosesser. Tenåringsgraviteter og høy barne- og mødredødelighet gjenspeiler lav tilgang til seksuelle og reproduktive helsetjenester. Sahelregionen er sterkt rammet av konsekvensene av klimaendringer, med mer ekstremvær i form av tørke og flom, og mer uforutsigbar nedbør. Sikkerhetssituasjonen forverrer en allerede prekær matvaresituasjon, blant annet fordi den

hindrer utnyttelse av dyrkbar mark og beitemarker. Konsekvensene av klimaendringer, kombinert med høy befolkningsvekst, forsterker tradisjonelle konflikter mellom bofaste og nomadiske folkegrupper om tilgang til land og naturressurser. Dette viser hvordan klima og sikkerhetsspørsmål henger sammen. I tillegg har den nomadiske befolkningen i flere land ment seg forfordelt og urettferdig behandlet av styresmaktene. Utviklingsutfordringer rammer spesielt rurale områder, og man ser en økende urbanisering, spesielt blant unge som trekkes mot byene.

Styresettutfordringer, som mangelfull demokratisk utvikling og korrupsjon, koblet med svak institusjonell kapasitet og begrenset offentlig tilstedeværelse og tjenestetilbud, straffrihet og sviktende tillit til myndighetene, forsterker konfliktene og hindrer utvikling. Valgprosesser har ofte vært en utløsende faktor for vold og uro. Den politiske krisen i Mali, som kulminerte med militærkuppet i august 2020, synliggjorde en dyp mistillit til landets politiske elite. Et samlet internasjonalt samfunn, inkludert Norge, fordømte militærkuppet, og et sivil overgangsregime som skulle lede landet frem til demokratiske valg og konstitusjonell orden i 2022 ble etablert. Den nye militære maktovertakelsen i mai 2021, som førte til ny internasjonal fordømmelse, viste nok engang hvor labil den politiske situasjonen i Mali er.

Internasjonal organisert kriminalitet har bredt om seg. I tillegg til illegal handel med våpen, narkotika og mennesker, er inntekter fra småskala uformell mineral- og gullutvinning, tyveri og salg av husdyr viktige deler av krigsøkonomien som involverer større deler av Vest-Afrika. Lange porøse landegrenser uten statlig kontroll har muliggjort denne utviklingen. Befolkningen som bor i grensenære områder har lang tradisjon for regional handel og kontakt på tvers av landegrensene. Det er disse områdene som rammes hardest av mangelen på sikkerhet.

Det økende antallet voldelige angrep fra islamistiske terrorgrupper og andre væpnede grupper truer stadig større områder i hele Vest-Afrika. Det har ført til at 31 millioner mennesker i Vest-Afrika og Sahel hadde behov for humanitær bistand og beskyttelse ved utgangen av 2020, ifølge tall fra FNs generalsekretær. Antall personer fordrevet fra sine hjem i regionen økte fra tre til fem millioner mellom 2018 og 2020. Mangel på beskyttelse reflekteres i rapporter om omfattende menneskerettighetsbrudd. Bruk av seksualisert vold som krigføringstaktikk, vold mot barn og rekruttering av barn til ulike væpnede grupper skaper stor bekymring.

Covid-19-pandemien, og de direkte og indirekte følgene av den, har kommet som en ekstra dimensjon. Ved utgangen av 2020 var antall smittetilfeller og covid-19-relaterte dødsfall i Sahelregionen relativt sett begrenset, men global nedstenging har gitt alvorlige konsekvenser for landenes økonomi og satt den sosioøkonomiske utviklingen ytterligere tilbake. Pandemien har også økt sårbarheten til særlig kvinner, jenter og andre utsatte grupper.

Det internasjonale samfunn har forsøkt å svare på utfordringene i Sahel sammen med landene i regionen. Humanitær innsats og utviklingsbistand har økt betydelig. FNs flerdimensjonale, integrerte operasjon MINUSMA ble etablert i 2013 for å støtte politisk dialog og bidra til stabilisering i Mali. Siden inngåelsen av fredsavtalen i 2015 har støtte til gjennomføring av denne vært et hovedelement i mandatet. Etableringen av G5 Sahel og deres felles styrke har

bidratt til styrket politisk og sikkerhetspolitisk samarbeid mellom Burkina Faso, Niger, Mali, Mauritania og Tsjad. MINUSMAs mandat har fra 2017 inkludert teknisk og logistisk støtte til G5 Sahel-fellesstyrken. Sahelkoalisjonen⁷ og Sahelalliansen er etablert som politiske og utviklingspolitiske internasjonale samarbeidsfora. Frankrike har ledet an i mobiliseringen av internasjonal støtte til Sahel. Sahelkoalisjonen ble etablert i 2020, etter ønske fra G5 Sahel-landene. Koalisjonen er en internasjonal plattform for politisk dialog og overordnet koordinering av anti-terror, militær og sivil innsats i Sahel. Sahelalliansen betraktes som koalisjonens utviklingsforum. Den franske antiterrorstyrken Barkhane, som spiller en sentral rolle for å bekjempe voldelig ekstremisme i regionen, har blitt supplert med en europeisk arm; Task Force (TF) Takuba. Takuba skal styrke den maliske hærens evne til selv å ivareta sikkerheten i de konfliktutsatte grenseområdene mellom Mali, Burkina Faso og Niger. Ved opprettelsen av TF Takuba sluttet Norge seg til den politiske erklæringen til støtte for operasjonen⁸. Den amerikanskledede anti-ISIL-koalisjonen møter økende interesse fra vestafrikanske land hvor ISIL utgjør en økende trussel. Nigeria, Niger, Tsjad, Kamerun og Benin samarbeider militært gjennom Multinational Joint Task Force (MNJTF) mot Boko Haram og ISWAP i Tsjadsjøregionen, med støtte fra internasjonale partnere. FNs kontor for Vest-Afrika og Sahel (UNOWAS), Den afrikanske union (AU) og De vestafrikanske staters økonomiske fellesskap (ECOWAS) har Sahel og Tsjadsjøregionen høyt på sin agenda. EU har etablert flere relevante programmer og kapasitetsbyggingsmekanismer.⁹ Også NATO viser interesse for utfordringene i regionen.

Det er internasjonal enighet om at innsatsen for varige resultater i form av forbedret sikkerhet, sosioøkonomisk utvikling og motstandsdyktighet må styrkes, også for å hindre at vold og terror skal spre seg videre mot kystlandene. Det er også en økende erkjennelse av at omfattende styresettreformer er helt grunnleggende for at myndighetene skal få økt legitimitet i befolkningen. Dette vil kreve en helhetlig og godt koordinert innsats som inkluderer både politiske, sivile og militære aktører. Nasjonale myndigheter og regionale organisasjoner må være i førersetet. De betydelige utfordringenes konsekvens for Norges engasjement beskrives nærmere i kapittel 7 om Risiko.

4. Bakgrunn for Norges engasjement i Sahel

Den norske innsatsen i Sahel bygger videre på et humanitær- og utviklingsengasjement som startet på 1980-tallet. Samarbeidet med FN, norske frivillige organisasjoner og academia har vært sentralt. Dette ble supplert med et fredsbevarende engasjement gjennom norsk deltakelse i FN-operasjonen MINUSMA fra etableringen i 2013. Som en følge av økt vektlegging av regionen opprettet Norge i 2017 ambassade i Mali. Ambassaden dekker alle G5 Sahel-landene. Norges finansielle bidrag til regionen har økt betydelig, og lå i 2019 på om lag 1 milliard kroner (100 millioner USD).¹⁰

Norge har en klar interesse av at sikkerhetssituasjonen i Sahel bedres og at regionen stabiliseres. Utfordringene vi ser i Sahel er grensekryssende, henger tett sammen og er selvforsterkende. Fattigdom, klimautfordringer, helsekriser, internasjonal terror, organisert

kriminalitet, menneskehandel og irregulær migrasjon har direkte konsekvenser for både Norge og Europa. Dette er globale utfordringer som krever internasjonalt samarbeid. Dette er også bakgrunnen for at det er økende europeisk deltakelse i og støtte til MINUSMA, European Union Training Mission (EUTM), G5 Sahel, Barkhane og Takuba.

Norge vil fortsette å ta sin del av ansvaret for å bidra til å redde liv, lindre nød og legge til rette for en fredelig og mer bærekraftig utvikling i Sahel. Det har blitt viktigere å fremme godt styresett, herunder inkluderende, demokratiske prosesser. Det er avgjørende både for berørte stater og det internasjonale samfunn å verne om rettsstaten, statenes territorielle integritet og en rettsbasert verdensorden. Det er også viktig for Norge å fremme etterlevelse av folkerettslige forpliktelser for mennesker som rammes av væpnet konflikt og andre typer humanitære kriser. Dette vil være førende for vår politiske dialog, både bilateralt og multilateralt. Menneskerettigheter, inkludert kvinners rettigheter, er i kjernen av norsk utenrikspolitikk. Norges humanitære innsats skal være basert på de humanitære prinsippene og svare på akutte humanitære behov. Samtidig skal vi ha et langsiktig perspektiv som bidrar til mer bærekraftige løsninger og redusert sårbarhet.

Norges innsats i Sahel skal bidra til å oppnå målene i Sahellandenes egne strategier, og være del av de etablerte internasjonale koordineringsmekanismene. FNs støtteplan for Sahel (2018), som utdyper FNs Sahelstrategi (2013) og dekker både Sahel og Tsjadsjøregionen, er en sentral referanse. Den afrikanske unions strategier for regionen, G5 Sahels eget investeringsprogram, samt politikken som utformes og koordineres innen rammen av Sahelkoalisjonen og Sahelalliansen er også viktige. Godt samarbeid med Sahellandene, FN, multilaterale finansinstitusjoner, afrikanske regionale organisasjoner og frivillige organisasjoner er avgjørende. Strategien synliggjør hva som vil være Norges prioriteringer og bidrag.

5. Strategiske mål

2030-agendaen med bærekraftsmålene utgjør en viktig del av det politiske rammeverket for regjeringens arbeid nasjonalt og internasjonalt. Norges plass i FNs sikkerhetsråd i perioden 2021–22 innebærer en spissing av norsk innsats i Sahel, med tydeligere vektlegging av de fire tematiske prioriteringene; 1) konfliktforebygging og konfliktløsning, 2) kvinner, fred og sikkerhet, 3) beskyttelse av sivile, og 4) klima og sikkerhet. I tillegg utgjør folkeretten, inkludert humanitærretten og menneskerettighetene fundamentet for medlemskapet

Norge vil fortsette å legge vekt på en helhetlig tilnærming til utvikling, kriseforebygging, humanitær innsats og stabilisering. Sentralt i denne strategien står derfor målsetningen om å bidra til best mulig samspill mellom humanitær innsats, utviklingssamarbeid og fredsbygging («triple nexus»). Norge vil sette befolkningens behov i sentrum for vår innsats, og ha ekstra oppmerksomhet på å nå utsatte og sårbare grupper. Bidrag til godt styresett og rettsbaserte samfunn i bred forstand er sentralt. Samtidig er militær innsats for å bedre sikkerhetssituasjon i regionen nødvendig. Norsk støtte til og deltakelse i MINUSMA er den viktigste sikkerhetspolitiske komponenten i strategien. Hensynet til kvinners rettigheter og likestilling

skal ivaretas som en del av alle strategiens mål. Lærdommer og evalueringer fra tidligere innsats i Sahel og andre sårbare land og regioner er lagt til grunn for innretningen av innsatsen.

De strategiske målene angir overordnet retning for innsatsen som konkretiseres i delmålene og understøttes av innsats på land- og regionnivå, og gjennom Norges multilaterale engasjement. Som for alt arbeid i sårbare områder må vi ha en langsiktig tilnærming og være forberedt på tilbakeslag. Risikovurderinger er nærmere omtalt i del 7.

1. Norge skal medvirke til godt styresett, demokratisk utvikling og respekt for menneskerettighetene

1.1. Delmål: Styrke myndighetenes kapasitet til å håndtere demokratiske prosesser

Styresettutfordringer pekes på som en av de sentrale årsakene til vold og konflikt i Sahel. Dette delmålet innebærer blant annet å bidra til å styrke myndighetenes kapasitet til å gjennomføre demokratiske og transparente valg, og at demokratiske institusjoner blir mer representative. Kjernestøtte fra Norge gjør at FNs utviklingsprogram (UNDP) kan fokusere på styresettutfordringene i regionen. Norge har også et godt samarbeid med UNDP om valgprosesser. Norge vil fortsette å jobbe med UNOWAS om godt styresett og valg. Samarbeidet med MINUSMA om gjennomføring av Algeravtalen og politiske reformer i Mali er sentralt. I tillegg vil Norge fortsette å styrke sivil samfunn og kvinners kapasitet og rolle i samfunnsdebatten, samt til utforming, gjennomføring og oppfølging av reformer. Norge er pådriver for en inkluderende og menneskerettighetsbasert tilnærming til sikkerhet, justis- og sikkerhetssektorreform, som ivaretar behovene til alle grupper i samfunnet. Dette vil være førende for politisk dialog med lokale, nasjonale og regionale aktører og følges opp i dialogen med FN på landnivå.

1.2. Delmål: Intensivere samarbeidet med myndighetene i regionen mot straffrihet, korrupsjon, finansiering av terrorisme og internasjonal organisert kriminalitet

Norge støtter arbeidet med godt økonomisk styresett og nasjonal ressursmobilisering gjennom betydelige kjernebidrag til Verdensbanken og Afrikabanken. Gjennom FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC) sine programmer i Vest-Afrika bidrar Norge til utvikling av tilgjengelige, effektive og etterrettelige rettssystemer. Styrking av domstoler, politi, grensevakter og fengeselsesvesenet i større deler av landene er viktig for å bekjempe organisert kriminalitet, menneske- og narkotikasmugling, terrorisme, korrupsjon og straffrihet. UNODC arbeider blant annet for å reetablere tillit mellom justissystemet, sikkerhetsstyrker og befolkningen. Norsk finansiell, sivil og militær støtte til MINUSMA bidrar til styrking av maliske institusjoners kompetanse og tilstedeværelse. Gjennom et norskleddet spesialisert polititeam til MINUSMA bidrar Norge til å øke politi- og justismyndigheters kapasitet til å drive teknisk etterforskning og åstedsgranskning. Økt bruk

av polititeknisk materiale fra påtalemyndighetene i bevisførsel mot mistenkte vil være et effektivt tiltak mot straffrihet, samtidig som det øker rettssikkerheten.

Støtte til UNODC, Interpol og det dansk-norske Sahelprogrammet bidrar til å motvirke korrupsjon og finansiering av organisert, transnasjonal kriminalitet, samt til å motarbeide kriminelle nettverk engasjert i menneskehandel. UNODC bidrar blant annet til styrket juridisk og praktisk samarbeid mellom Sahellandene, noe som muliggjør koordinerte politiaksjoner samt etterforskning og rettsforfølgelse av personer mistenkt for transnasjonal kriminalitet, menneskesmugling, våpensmugling og terrorvirksomhet. I Niger har UNODC bistått myndighetene med å styrke den juridiske beskyttelsen av barn som mistenkes for å være tilknyttet væpnede grupper.

Norge bidrar med rådgivning for å bygge tillit mellom politi og sivilsamfunnsorganisasjoner gjennom deltakelse i EUs kapasitetsbyggingsprogram i Sahel. Gjennom EUs flergiverfond for Afrika (EUTF) bidrar Norge til arbeidet med forebygging av irregulær migrasjon i regionen. EUTF rettes blant annet inn mot styrking av lokalsamfunnene (særlig de som er vertskap for internt fordrevne), konfliktforebygging, godt styresett, og tiltak for å bedre landenes migrasjonshåndtering. EUTFs mandat er forlenget ut 2021. Noen av programmene vil løpe enda lenger. Norge vil fortsette å se etter muligheter for samarbeid med EU om migrasjon i Sahelregionen.

1.3. Delmål: Fremme respekt for menneskerettigheter i regionen

Norge jobber aktivt i FNs menneskerettighetsråd og gjennom de periodiske landgjennomgangene av menneskerettighetssituasjonen i enkeltland (Universal Periodic Review) for å fremme og beskytte menneskerettighetene i Sahel. Menneskerettigheter vil fortsatt være prioritert i dialogen og samarbeidet med nasjonale myndigheter og internasjonale partnere. Norge vil dessuten ta opp disse spørsmålene i FNs sikkerhetsråd. Norge vil gjennom FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) videreføre støtte til regionale og nasjonale sikkerhetsstyrkers systemer for å forebygge, overvåke og rapportere om menneskerettighetsbrudd. Gjennom støtten til blant annet UN Women, FNs barnefond (UNICEF) og FNs befolkningsfond (UNFPA) vil Norge øke oppmerksomheten om kvinner, barns, og sårbare og marginaliserte gruppers rettigheter. Sivilsamfunnsaktører er viktige samarbeidspartnere, og har en sentral rolle i å holde myndighetene ansvarlige.

2. Norge skal medvirke til å forebygge og løse konflikt

2.1. Delmål: Styrke FNs evne til fredsdiplomati og fredsbevaring

I FNs sikkerhetsråd arbeider Norge for at FN får styrket sin evne til å spille en rolle innen konfliktløsning, fredsbevaring og fredsbygging i regionen, blant annet når mandatene til MINUSMA og UNOWAS skal fornyes. Norge vil søke å bidra til at MINUSMAs mandat er best mulig tilpasset utviklingen i Mali, slik at operasjonen effektivt kan støtte opp om fredsprosessen og gjennomføringen av fredsavtalen. Det innebærer aktiv støtte til nasjonal dialog og forsoning, beskyttelse av sivile, stabilisering og gjenoppbygging av sikkerhetssektoren. Norge viderefører rotasjonsordningen for transportfly i MINUSMA ut 2022, inkludert drift av leir for denne, samt deltakelse med stabspersonell. Samtlige bidrag kan være aktuelle å tilby FN også etter 2022. En beslutning om Forsvarets videre innsats i Mali vil bli fattet våren 2022. En forlengelse av det norskledede spesialiserte polititeamet utover 2022 er til vurdering.

Støtten til FNs regionale fredsdiplomati og konfliktforebygging gjennom UNOWAS vil videreføres gjennom støtten til FNs politiske avdeling i New York. Gjennom FNs mekanisme for klima og sikkerhet støttes styrking av UNOWAS sin kapasitet til å analysere klima- og sikkerhetsrisiko. Norge viderefører sin aktive deltakelse i FNs fredsbyggingskommisjons arbeid med Sahel og Tsjadsjøregionen, og det er inngått en avtale med FNs fredsbyggingsfond om støtte på 500 millioner kroner for perioden 2020-2024. Den økte norske støtten skal bidra til å styrke fondets arbeid med forebygging av konflikt og fredsbyggingsaktiviteter, blant annet i Sahel, som er fondets høyest prioriterte region. Dialogen med FNs stedlige koordinatorene i Sahellandene vil styrkes, med sikte på å understøtte FNs samlende politiske rolle.

2.2. Delmål: Fremme inkluderende politiske prosesser med økt kvinnelig deltakelse

Likestilling og kvinners rettigheter er et tverrgående tema i norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Norge vil i internasjonale fora ta til orde for kvinners deltakelse i politiske prosesser i regionen, i tråd med FNs sikkerhetsråds agenda for kvinner, fred og sikkerhet. Norge skal fremme kvinners rettigheter og deltakelse i politiske prosesser og valg på lokalt, nasjonalt og regionalt plan. Både Mali og Nigeria er satsningsland for Norges arbeid med kvinner, fred og sikkerhet, og vi vil fortsette samarbeidet med nasjonale myndigheter, UN Women, UNFPA og sivilsamfunnsorganisasjoner om kapasitetsbygging og nasjonale handlingsplaner. Norge vil fortsette å støtte kvinners aktive deltakelse i komiteen for oppfølging av Algeravtalen, samt relaterte organer. Vi vil også støtte opp om FNs og regionale aktørers arbeid for inkluderende fredsprosesser som ivaretar kvinners, så vel som menns, rettigheter. Norge vil ta til orde for inkluderende prosesser tidlig i nye dialoginitiativ. Dette innebærer å forberede partene på forventning om kvinners deltakelse og medvirkning, og etablering av kontakt med relevante kvinneorganisasjoner. Gjennom norsk

samarbeid med FNs kontor til AU kan vi bidra til at det afrikanske nettverket av kvinnelige fredsmeklere (FemWise) i større grad benyttes i prosesser i regionen.

2.3. Delmål: Styrke nasjonale og regionale aktørers kapasitet til å forebygge og løse konflikter og bremse fremveksten av voldelige, ikke-statlige aktører

Dette delmålet er tett knyttet til Norges innsats for bedre styresett og institusjonsbygging i regionen. Nasjonalt og regionalt eierskap er viktig for løsning av regionale freds- og sikkerhetsspørsmål. Sahellandene må være i førersetet for konflikthåndtering i egen region. Samarbeidet med G5 Sahel og andre internasjonale aktører vil styrkes ytterligere gjennom norsk deltakelse i Sahelkoalisjonen og Sahelalliansen. Norge vil ta til orde for best mulig koordinering og arbeidsdeling. Norge vil fortsette å bidra til kapasitetsbygging av G5 Sahels fellesstyrke og nasjonale sikkerhetsstyrker slik at de opptrer i tråd med menneskerettighetene og internasjonal humanitærrett. Norge søker også å bidra til tettere koordinering av internasjonal innsats for forsvarsrettet kapasitetsbygging i Sahel og Vest-Afrika.

AU og de sub-regionale organisasjonene har ofte et komparativt fortrinn når det gjelder politisk dialog og mekling, slik ECOWAS viste i etterkant av kuppet i Mali i august 2020. Norge vil fortsette å bidra til styrket samarbeid mellom FN, AU og ECOWAS for å sikre en helhetlig og koordinert respons på utfordringene i regionen. Videre støtter Norge opp om stabiliseringsplanen for Tsjadsjøregionen til AU og Lake Chad Basin Commission. Norge bidrar dessuten til kapasitetsbygging av politi fra ECOWAS-regionen gjennom Training for Peace-programmet.

Klimaendringer kan påvirke underliggende årsaker til konflikt og forsterke pågående spenninger og konkurranse om naturressurser. Norge vil bidra til analyser av klima som en årsak til konflikt i regionen, på landnivå og lokalt. Norge vil medvirke til at den forskningsbaserte kunnskapen gjøres tilgjengelig for regionale, nasjonale og lokale myndigheter og organisasjoner. Norge vil også bidra til å styrke FNs og regionale organisasjoners kapasitet til selv å gjennomføre klima- og sikkerhetsrisikoanalyser.

2.4. Delmål: Fremme dialog som middel til konfliktløsning

Fredsdiplomati er en av Norges prioriteringer for arbeidet i Sikkerhetsrådet. Norge støtter flere freds- og forsoningsinitiativer i Sahelregionen, og vil legge økt vekt på dialog som middel for konfliktløsning på lokalt, nasjonalt og regionalt nivå. Dette vil gjøres blant annet gjennom videreføring av støtte til det dansk-norske Sahelprogrammet som fremmer dialog som middel til konfliktløsning i Liptako/Gourma-området i grenseområdet mellom Mali, Burkina Faso og Niger. Norge vil fortsette samarbeidet med MINUSMA, tenketanker og internasjonale organisasjoner som jobber med problemstillingen. Centre for Humanitarian Dialogue, Promediation og frivillige organisasjoner som Kirkens Nødhjelp har lang erfaring fra fredsbyggingsarbeid i regionen. Ytterligere innsats som oppfølging av den nasjonale inkluderende dialogen i Mali vil kunne vurderes. Videre vil samarbeid om felles forvaltning av knappe naturressurser og klimatiltak kunne være inngang til etablering av dialogplattformer for konfliktløsning.

3. Norge skal svare på humanitære behov og styrke innsatsen for inkluderende og bærekraftig utvikling

3.1. Delmål: Styrke samspillet mellom humanitær innsats, utviklingssamarbeid og fredsbygging

Bærekraftsmål 17 reflekterer at samarbeid og koordinering er helt nødvendig for å nå målene i 2030-agendaen. For å redusere sårbarhet og bygge motstandskraft for enkeltmennesker og lokalsamfunn i Sahel er det viktig å få bedre samspill mellom den humanitære innsatsen, det langsiktige utviklingsarbeidet og arbeidet for fredsbygging. Norge vil fortsette å styrke dialogen med FNs stedlige og humanitære koordinatorene om behovet for helhetlig innsats og koordinering, særlig i partnerlandene Mali og Niger, samt i Nigeria. Dette innebærer også å følge opp vedtatte FN-reformer for å bidra til at FNs landteam i større grad opptrer på basis av felles landanalyser og planer. FNs sikkerhetsråd, FNs fredsbyggingskommisjon og FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) er andre fora der Norge vil fremme betydningen av et sterkere samspill i FNs innsats i Sahel. Norge skal bidra til å styrke samspillet i den brede internasjonale innsatsen gjennom deltakelse i Sahelkoalisjonen. Betydningen av en helhetlig tilnærming vil videre løftes frem i Sahelalliansen og samarbeidet i Sahel- og Vest-Afrika-klubben (SWAC) tilknyttet Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). Norge vil fortsette å støtte Verdensbankgruppen og Afrikabankens innsats for å adressere sårbarhet og konflikt i utviklingsinnsatsen, og styrke koblingen til humanitære og fredsbyggende innsatser. For å fremme helhetlig utdanningsinnsats i land i krise støtter Norge utdanningsprogrammer gjennom Education Cannot Wait, som omfatter både humanitære- og utviklingsaktører.

3.2. Delmål: Styrke beskyttelse for mennesker i nød og fremme mer effektiv humanitær assistanse

Norge vil fortsette å støtte humanitære organisasjoners viktige arbeid i Sahel. Norsk humanitær innsats skal være basert på de humanitære prinsippene og svare på akutte humanitære behov. Samtidig skal vi ha et langsiktig perspektiv som bidrar til å redusere sårbarhet og legge grunnlaget for mer varige løsninger. I Norges arbeid i Sikkerhetsrådet er beskyttelse av sivile en av fire hovedprioriteringer. Gjennom samarbeid med FN, de norske organisasjonene med strategiske partnerskapsavtaler¹¹ og Røde Kors-bevegelsen vil Norge arbeide for at de humanitære prinsippene og humanitærretten i større grad respekteres av partene i væpnet konflikt. Norge vil arbeide for at humanitære organisasjoner gis trygg og uhindret tilgang for å bistå og beskytte sivile som rammes i væpnet konflikt. Dette innebærer også beskyttelse av flyktninger og internt fordrevne. Det norske engasjementet for å hindre, respondere på og beskytte mot seksualisert og kjønnsbasert vold fortsetter. Norge støtter også arbeidet med å redusere mengden ulovlige håndvåpen, samt sikring og destruering av overskuddslagre. Videre vil Norge være pådriver for humanitære unntak i sanksjonsregimer og anti-terrorlovgivning. Norge skal dessuten være pådriver for en mer effektiv humanitær assistanse gjennom økt bruk av kontantoverføringer for de mest sårbare.

3.3. Delmål: Styrke innsatsen for at flere barn og unge, særlig jenter, fullfører utdanning av god kvalitet

Utdanning, herunder yrkesopplæring, er en forutsetning for å oppnå vekst og utvikling i Sahel. Støtte til utdanningssektorene i Sahellandene er derfor en viktig prioritet i norsk utviklingssamarbeid. Norsk støtte til UNICEF, UNESCO, Education Cannot Wait, Det globale partnerskapet for utdanning og frivillige organisasjoner som Strømmestiftelsen skal gi flere barn, særlig jenter, mulighet til å fullføre sin utdanning og få et godt læringsutbytte. I Niger støtter Norge myndighetenes fellesfond for utdanning. Norge vil bidra til å styrke beskyttelse av utdanning slik at flere barn og unge som bor i områder rammet av krise og konflikt skal få skolegang. Norge forplikter seg til å fortsette samarbeidet om oppfølgingen av Safe Schools-erklæringen. I samarbeid med det sivile samfunn vil Norge fortsette å fremme inkludering av sårbare grupper, herunder jenter, og barn med funksjonsnedsettelse, i utdanning. Tiltak for utdanning og helse må ses i sammenheng, og Norge vil fremme økt vekt på helhetlig seksualitetsundervisning gjennom UNESCO som del av utdanningsbistanden. Norge støtter UNFPA og UNICEFs globale fellesprogram mot barneekteskap, som legger ned en betydelig innsats i Sahel. Norge støtter økt tilgang til vann og bedre sanitære forhold på skolene, blant annet gjennom frivillige organisasjoner. I Mali støtter Norge Verdens matvareprogram (WFP) sitt skolematprogram, som bidrar til at flere barn kan gå på skolen og få utbytte av undervisningen.

3.4. Delmål: Fremme tilgang til helsetjenester og ivaretagelse av seksuelle og reproduktive rettigheter

Styrkede seksuelle og reproduktive rettigheter (SRHR) og tilgang til helsetjenester er et viktig mål i seg selv. I Sahel vil innsats på dette området dessuten kunne bidra til å redusere befolkningsveksten, som igjen øker sjansene for bedre sosioøkonomisk utvikling. Norge vil fortsette å støtte UNFPAs innsats mot seksualisert og kjønnsbasert vold og arbeid med å gi flere jenter og kvinner tilgang til familieplanlegging og primærhelsetjeneste. I Mali, Burkina Faso og Niger støttes organisasjoner som bekjemper skadelige skikker og fremmer kvinners rettigheter, i tråd med strategien mot skadelige skikker (2019-2023). Norge vil legge vekt på betydningen av kvinners rettigheter og SRHR i samtaler med myndigheter og organisasjoner. Norge vil arbeide for å styrke beskyttelsen mot konfliktrelatert seksualisert og kjønnsbasert vold gjennom den humanitære responsen i Sahel. Gjennom støtte til globale helseorganisasjoner og fond som Verdens helseorganisasjon, FNs felles hiv-/aidsprogram (UNAIDS), Vaksinealliansen GAVI, Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM), Den globale finansieringsfasiliteten for kvinners, barns og ungdoms helse (GFF) og FNs flergiverfond for covid-19-responsen bidrar Norge til at flere får tilgang til helsetjenester. Gjennom deltakelse i vaksinesamarbeidet Covax og det multilaterale initiativet Access to covid-19 Tools Accelerator (ACT-A) arbeider Norge for rettferdig global tilgang til vaksiner, diagnostikk og behandling.

3.5. Delmål: Fremme mer bærekraftig, klimatilpasset og produktiv matproduksjon

Sammenhengen mellom klima og sikkerhet er et prioritert tema for Norges arbeid i Sikkerhetsrådet. Norge vil vektlegge klima og sikkerhet i dialog med utviklingspartnere i Sahelregionen, spesielt knyttet til prosjekter innen matsikkerhet. Norge vil, sammen med WFP, FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), Det internasjonale fondet for jordbruksutvikling (IFAD), sivilsamfunnsaktører og andre partnere, styrke arbeidet med matsikkerhet og klimatilpassede, bærekraftige matsystemer og motvirke faren for nye sultkatastrofer, i tråd med strategien for klimatilpasning, forebygging av klimarelaterte katastrofer og sultbekjempelse. Organisasjonenes innsats mot bruk av sult som våpen i krig er dessuten viktig. I Nigeria komplementeres norsk humanitær støtte med utviklingsbistand til klimasmart landbruk gjennom FAO. Anvendte forskningsprogrammer, blant annet gjennom Noragric¹², Institut d'Economie Rurale, Care og International Institute of Tropical Agriculture, skal bidra til et mer produktivt, næringsrikt og klimarobust jordbruk i Mali og Niger, samtidig som naturressursforvaltningen styrkes. Norge bidrar også til dette delmålet gjennom kjernebidrag til de multilaterale utviklingsbankene. Afrikabankens landbrukssatsing under Feed Africa-strategien er ett eksempel. Disse tiltakene vil bidra til bedre naturressursforvaltning og styrket lokal motstandsdyktighet mot konsekvensene av klimaendringer.

3.6. Delmål: Styrke innsatsen for å skape bærekraftige og anstendige arbeidsplasser

Sahel har et stort behov for nye arbeidsplasser med varige, inkluderende og anstendige arbeidsforhold. Flere jobbmuligheter og et anstendig arbeidsliv vil bidra til sosioøkonomisk utvikling, og i tillegg kunne gjøre irregulær migrasjon og rekruttering til væpnede grupper mindre attraktivt for unge. Det vil også kunne redusere risikoen for å bli offer for ulike former for tvangsarbeid. Norge vil fortsette å bidra til å skape bærekraftige og anstendige arbeidsplasser gjennom betydelige kjernebidrag til Verdensbanken og Afrikabanken. Både IDA¹³ og Afrikafondet øker sin satsing i Sahel. Bankenes arbeid med utvikling av privat sektor og entreprenørskap i Sahel har et særlig fokus på unge og kvinner, samt på klima. Norge støtter videre Verdensbankgruppens flergiverfond for sårbare stater og Afrikabankens satsing på jobbskaping for unge, Jobs for Youth in Africa, som har betydelig nedslag i Sahel. Gjennom Afrikabankens Sustainable Energy Fund Africa (SEFA) og Desert to Power-program bidrar Norge til økt energitilgang i Sahel. Dette er viktig for næringsutvikling og nye arbeidsplasser. Norfund¹⁴ bidrar dessuten til utvikling av privat sektor gjennom investeringer i flere land i regionen. Dette delmålet ses i sammenheng med delmålet knyttet til bærekraftig matproduksjon. Norsk støtte gjennom blant annet International Institute of Tropical Agriculture og Institut d'Economie Rural til innovasjon i jordbruket og bedre ressursforvaltning vil kunne legge grunnlag for flere arbeidsplasser i Mali og Niger.

6. Rammer og ressurser

Strategien legger rammene for en langsiktig og helhetlig norsk innsats i Sahelregionen. Nasjonale myndigheter i Sahel må ansvarliggjøres og være i førerretet for å oppnå en bedre utvikling i regionen. Konstruktivt samarbeid mellom vertslandene og internasjonale aktører er avgjørende for å lykkes. Dette gjelder ikke minst policyutvikling og gjennomføring av ulike styresett- og reformprosesser.

Norske organisasjoner som er aktive i Sahel er sentrale samarbeidspartnere. Norsk privat sektor har i dag svært begrenset tilstedeværelse i Sahel og Tsjad sjøområdet, men Norfund vil kunne bidra mer til å styrke utvikling av lokalt næringsliv og infrastruktur dersom rammevilkårene ligger til rette for dette.

Internasjonalt vil samarbeidet med FN-systemet, de internasjonale finansieringsinstitusjonene og andre multilaterale og regionale organisasjoner samt internasjonale frivillige organisasjoner være avgjørende for gjennomføring av programmer og prosjekter. Gjennom globale, multilaterale og regionale innsatser bidrar Norge med støtte til hele Sahel og Tsjad sjøregionen. Norsk bilateral innsats gir prioritet til samarbeid i Mali, Niger og Nigeria.

Gjennomføring av planlagte aktiviteter vil avhenge av Stortingets årlige godkjenning av bevilgninger over statsbudsjettet (Prop. 1S).

7. Risiko

Norsk engasjement i Sahel er forbundet med betydelig risiko. I denne overordnede strategien er det ikke lagt opp til en utførlig risikoanalyse med sannsynlighet, konsekvenser og avbøtende tiltak. Dette gjøres i forbindelse med vurderinger av konkrete initiativ, og er en obligatorisk del av norsk bistandsforvaltning. I dette avsnittet begrenser vi oss til å peke på viktige utfordringer og overordnede risikofaktorer, samt noen generelle prinsipper for risikoreduksjon.

Det er glidende overganger mellom kjente utfordringer i land i krig og konflikt, og risiko. Overordnet risikostyring innebærer å kontinuerlig vurdere sannsynligheten for endringer eller forverringer i en krevende, men kjent, situasjon, og konsekvensene dersom disse endringene eller forverringene oppstår. Slike endringer vil kreve tilpasninger for å sikre at resultater fortsatt kan nås, redusere negative virkninger for omgivelsene, og for å trygge partnere.

Det er svært krevende å drive arbeid for fred, stabilitet og utvikling i Sahel. Sikkerhetssituasjonen, politisk ustabilitet, styresettutfordringer, endemisk korrupsjon og klimaendringer er dyptgripende faktorer som vil fortsette å være del av konteksten i overskuelig fremtid, og påvirker innsats på alle nivåer. Sikkerhetssituasjonen påvirkes for eksempel av internasjonale terrorgrupper som ikke deltar i den internasjonale samtalen om fred og utvikling. Det samme kan sies om nettverkene knyttet til internasjonal organisert kriminalitet. Dette er utfordringer som det må tas høyde for når prosjekter og innsatser utformes og planlegges. Samtidig er politisk vilje fra og ansvarliggjøring av landene i regionen

en avgjørende forutsetning for framgang. Vilje fra det internasjonale samfunn til å jobbe for felles mål er likeledes helt sentralt.

Utfordringene knyttet til klimaendringer, menneskerettighetssituasjonen, helsekriser, sikkerhetsmessige og politiske rammebetingelser og korrupsjon i Sahelregionen kan utgjøre betydelige risikofaktorer for prosjekter og initiativ. Disse risikofaktorene vil komme til å begrense både mulighet til å oppnå resultater og kan undergrave allerede oppnådde resultater. De er vanskelige å planlegge for, siden omfang, forløp og konsekvenser er uforutsigbare. I tillegg til eksterne risikofaktorer vil også interne risikofaktorer kunne påvirke gjennomføring av strategien og enkelttiltak. Dette kan være faktorer knyttet til mislighold, brudd på etiske retningslinjer eller at Norge ikke lykkes i å koordinere egen innsats. Det er dessuten viktig å være bevisst risikoen for at norskfinansierte tiltak i verste fall kan få utilsiktede, negative konsekvenser i landene de er rettet mot, som for eksempel korrupsjon, skade på miljøet eller utnyttelse av sårbare grupper. Dette er forhold vi søker å bekjempe både gjennom vår innsats og risikodempende tiltak, i tråd med «do no harm»-prinsippet.

Konfliktsensitivitet er avgjørende. Gjennom god kontekstforståelse kan vi unngå utilsiktede negative virkninger og øke muligheten for positive resultater. Det innebærer også at vi ut fra en helhetsvurdering kan unnlate å engasjere oss i enkelte aktiviteter. Dette gjelder for all innsats, om målet er å skape fred, lindre nød, styrke menneskerettigheter eller fremme utvikling.

Sikkerhetssituasjonen utgjør en kjent, men uforutsigbar risiko for alle, og begrenser muligheten til både å planlegge og gjennomføre innsats. Det er nødvendig å ta høyde for forverring i sikkerhetssituasjonen som vil kreve ekstraordinære tiltak. Tilgang er vanskelig og må i mange tilfeller forhandles både med væpnede grupper og myndighetene. De humanitære prinsippene er under stort press, noe som kan hindre tilgang til de mest sårbare. For humanitære aktører kan det være krevende å etterleve prinsippene om humanitet, nøytralitet, uavhengighet og upartiskhet. Dette fordrer blant annet en tydelig rollefordeling mellom militære og humanitære innsatser. Å bli assosiert med militære operasjoner kan undergrave oppfatningen av humanitære aktører som uavhengige og nøytrale både hos lokalbefolkningen og væpnede grupper. Samtidig kan internasjonale aktører, både sivile og militære, være eksplisitte og attraktive mål for terrorgrupper som bruker bortføringer, drap og angrep på sivile og utenlandske militære styrker i propagandaøyemed.

Covid-19-situasjonen innebærer ytterligere usikkerhet og operasjonelle utfordringer. Pandemien har lagt begrensninger på diplomatisk arbeid, utviklingssamarbeidet og øvrig internasjonal innsats i regionen. De økonomiske konsekvensene av pandemien vil videre kunne ha innvirkning på rammebetingelsene for norsk engasjement og for behovene på bakken. Pandemien er et tydelig eksempel på at det vil kunne komme uforutsette hendelser som vil kreve ekstra tiltak for å dempe negative konsekvenser for resultatene av norsk innsats.

Godt koordinert diplomatisk påvirkningsarbeid, utveksling av politiske analyser, informasjon og risikovurderinger med samarbeidspartnere på alle nivåer, forebygging av mislighold og korrupsjon gjennom strenge krav til rapportering og tett oppfølging av partnere og prosjekter

er del av de risikodempende tiltakene. Gode partnervurderinger er viktig. Samarbeidet forutsetter at våre partnere risikostyrer sine prosjekter og tiltak. Ved å konsentrere deler av bistanden til færre, større og flerårige utviklingsprosjekter med etablerte og pålitelige partnere styrkes også utenriktjenestens kapasitet til overordnet risikostyring. Gode evalueringer og gjennomganger bidrar til læring og videreføring av god praksis. Innsatsen må også ha tilstrekkelig fleksibilitet til at vi kan foreta justeringer der det anses nødvendig.

Norsk innsats i Sahel fordrer betydelig risikovillighet, fordi det ikke vil være mulig å eliminere all risiko. Det er til tross for dette sannsynlig at kostnaden ved ikke å engasjere seg vil være større, både når det gjelder oppfyllelse av bærekraftsmålene og når det gjelder nasjonal, regional og europeisk sikkerhet. En vellykket internasjonal innsats i Sahel vil i seg selv kunne redusere mange av disse risikofaktorene.

8. Oppfølging og tilpasning av strategien

Denne strategien gjelder for fem år, for perioden fra 2021 til 2025. Gitt de sammensatte utfordringene i regionen vil det ta tid å snu den negative utviklingen og oppnå varig endring. Underveis i femårsperioden vil det være nødvendig å ha god dialog med samarbeidspartnere på alle nivåer for å vurdere i hvilken grad arbeidet bidrar til å nå målsetningene, om risikobildet er endret og om det er behov for justeringer. Evalueringer og gjennomganger av norsk innsats vil kunne gi ny kunnskap som fordrer tilpasning. Det er derfor viktig å ha fleksibilitet og mulighet til tilpasning til nye utviklingstrekk.

Norge har tradisjon for å ha et tett samarbeid med sivilt samfunn. Ikke minst gjennom det etablerte Sahelforum vil det være naturlig å fortsette den gode dialogen med frivillige organisasjoner og fagmiljøer i Norge. Analyser fra, og diskusjoner med, andre kunnskapsinstitusjoner og samarbeidspartnere i regionen og internasjonalt vil også fortsette å være viktig for arbeidet.

En statusrapport for Norges innsats i Sahel i 2018–2019 ble offentliggjort i april 2020 og diskutert med nasjonale og internasjonale partnere. Denne ga informasjon om noe av det som er oppnådd i perioden, samt de mange utfordringene som har bidratt til å redusere måloppnåelse. En ekstern gjennomgang av Sahelstrategien 2018 – 2020 igangsettes i 2021. Resultatet av dette arbeidet ventes å medføre en oppdatering av denne strategien før strategiperioden er ferdig.

Det er utarbeidet et internt oppfølgingsverktøy for Sahelstrategien som viser aktiviteter knyttet til de ulike mål og delmål. Dette vil oppdateres årlig, som grunnlag for en midtveisgjennomgang og en ekstern gjennomgang ved slutten av perioden for denne strategien.

¹ MINUSMA - Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali.

² Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi_sahel/id2610507/.

³ Inkludert Stortingsmeldingene om Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk (Meld. St. 36 (2016–2017), Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk (Meld. St. 24 (2018–2017), Globale sikkerhetsutfordringer (Meld. St. 37 (2014–2015)) og Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner.

⁴ Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/innsats_sahel/id2698707/.

⁵ Strategien for norsk humanitær politikk, Handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet (2019–2022), Handlingsplanen for bærekraftige matsystemer (2019–2023) og Strategien for klimatilpasning, forebygging av klimarelaterte katastrofer og sultbekjempelse.

⁶ G5 Sahel, gruppen av fem (Groupe de cinq) er et mellomstatlig rammeverk for samarbeid mellom de fem Sahellandene Burkina Faso, Mali, Mauritania, Niger og Tsjad. G5 Sahel ble etablert i 2014 med mål om å bedre sikkerhetssituasjonen og fremme utvikling i regionen.

⁷ Sahelkoalisjonen ble lansert under toppmøtet i Pau 13. januar 2020 mellom Frankrikes president Macron og presidentene i G5-Sahel landene. Sahelkoalisjonen har en integrert tilnærming, basert på 4 pilarer; 1) Anti-terror, 2) styrket militær kapasitet i Sahelstatene, 3) støtte til retur av offentlig stat og administrasjon i landene og 4) utviklingssamarbeid. Sahelalliansen har ansvar for den utviklingspolitiske pilaren.

⁸ Den politiske erklæringen til støtte for operasjonen Task Force Takuba er tilgjengelig på <https://www.government.se/495ef1/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/20/political-statement-task-force-takuba.pdf>.

⁹ EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger og EU Training Mission Mali.

¹⁰ Dette inkluderer beregnet norske multilaterale kjernestøtte til regionen. Det inkluderer i tillegg Norges støtte til MINUSMA, selv om ikke hele bidraget regnes som offisiell bistand (ODA). OECD/DAC har fastslått at medlemsland kan rapportere 15 prosent av utgiftene til et flertall av fredsbevarende operasjoner, inkludert MINUSMA, som ODA. Resten av bidraget til MINUSMA er derfor formelt ikke ODA. Gitt viktigheten av engasjementet i MINUSMA for stabilitet og utvikling i Mali er dette likevel tatt med i utregningene. Det er viktig å understreke at den medregnede støtten kun gjelder bidrag til generell drift av operasjonene. Utgifter til sivil og militær norsk deltagelse i operasjonen er ikke med i utregningen.

¹¹ Strategiske partnerskap 2020-2023: Flyktningshjelpen inkludert Norcap, Norges Røde Kors, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Redd Barna og Caritas Norge.

¹² Noragric, Department of International Environment and Development Studies, Norwegian University of Life Sciences (NMBU).

¹³ Det internasjonale utviklingsfondet (International Development Association – IDA) er den delen av Verdensbanken som hjelper verdens fattigste land.

¹⁴ Norfund er den norske stats investeringsfond for utviklingsland.