



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Strategisk rammeverk

Utviklingspolitikkenes bidrag til fredsbygging

Norges rolle





UTENRIKSDEPARTEMENTET

Strategisk rammeverk

Utviklingspolitikkenes bidrag til fredsbygging

Norges rolle



Bildeleverandører:

Forsiden: Krig og fred. Tegnet av Akkara Naktamna,
15 år, Thailand. Tegningen er utlånt fra Det internasjonale Barnekunstmuseum,
Oslo, www.barnkunst.no

Gøril Throndsen Booth side 23, 24, 29, 38

Wenche Hauge (PRIO) side 17, 18

Bibiane D. Piene side 16

Scanpix/Corbis side 13, 19, 31, 33, 41

CF Wesenberg side 3



Forord ved utviklingsministeren

"Let us make this endeavour a testament to future generations that our generation had the political vision and will to transform our perception of a just international order from a vision of the absence of war to a vision of sustainable peace and development for all"

Generalsekretær Kofi Annan
Rapport om forebygging av væpnet konflikt, 2001

Arbeidet for å forebygge konflikt, skape, bevare og bygge fred er en prioritert oppgave i norsk utenrikspolitikk. Dette gjelder også for utviklingspolitikken.

Norge har lenge vært aktiv i fredsskapende prosesser og i fredsbevarende operasjoner. Erfaring tilsier imidlertid at tilbakefall fra våpenhvile og fredsavtale til voldelig konflikt forekommer ofte. Det er nødvendig å legge økt vekt på fredsbygging, på å forebygge voldelig konflikt hvor slik konflikt truer, legge forholdene til rette for – og støtte opp under – fredsskapende prosesser i land hvor voldelig konflikt pågår, og bygge opp samfunn etter konflikt slik at vold ikke gjenopptas. Dette innebærer at fredsforhandlinger må suppleres med et bredt spekter av tiltak som fremmer sikkerhet, politisk, sosial og økonomisk utvikling i land rammet av konflikt. Målsettingen med fredsbygging er varig og stabil fred i og mellom stater.

Ansvar for fredsbygging ligger naturligvis hos de involverte partene, men det internasjonale samfunnet kan bistå. Dokumentet **Utviklingspolitikken bidrag til fredsbygging** inneholder det strategiske ramme-

verket for Norges rolle i internasjonal fredsbyggende innsats i land og regioner hvor voldelig konflikt truer, pågår eller er avsluttet.



Utviklingsminister
Hilde Frafjord Johnson

Fredsbygging er viktig, men vanskelig. Det strategiske rammeverket skal hjelpe oss å styrke og styre innsatsen vår slik at den gir best mulig resultater. Men selv om vi nå har et felles utgangspunkt for Norges støtte til og deltakelse i fredsbygging, må vi ikke glemme at enhver konfliktsituasjon har sine særtrekk, og at fredsbyggende innsats må tilpasses hver enkelt av dem. Vi skal sørge for oppfølging i land, regioner og organisasjoner, og vi skal arbeide for god giverpraksis også i fredsbyggende innsats.

Behovet for fredsbygging er stort, og dette krever betydelige økonomiske og menneskelige ressurser. Vi må styrke vår kompetanse og kapasitet slik at vi står bedre rustet til å oppnå ønskede resultater.

Internasjonalt arbeid for å forebygge voldelige konflikter og bygge varig og stabil fred kan bidra til å hindre menneskelige lidelser og tap, bekjempe fattigdom og redusere uheldige ringvirkninger langt ut over de områdene hvor konfliktene utkjempes. Norge kan og bør bidra til at denne innsatsen blir sterkere og mer målrettet. Dette strategiske rammeverket skal bidra til det.

HILDE FRAFJORD JOHNSON

UTVIKLINGSMINISTER

16. august 2004



Innhold

Forord ved utviklingsministeren	3
Sammendrag	5
1. Fred og utvikling – voldelig konflikt og fattigdom	10
2. Hvorfor et strategisk rammeverk?	12
3. Hva er fredsbygging?	13
3.1 Sentrale dokumenter	13
3.2 Fredsbygging i forhold til andre begreper	14
4. Strategisk rammeverk for Norges rolle i fredsbygging	16
4.1 Sikkerhet	16
4.1.1 Avvæpning, demobilisering og reintegrering	16
4.1.2 Humanitære minetiltak	17
4.1.3 Kontroll med håndvåpen.....	19
4.1.4 Sikkerhetssystemreform.....	20
4.2 Politisk utvikling	21
4.2.1 Støtte til politiske og administrative myndigheter og strukturer	21
4.2.2 Forsoning.....	22
4.2.3 Godt styresett, demokrati og menneskerettigheter	24
4.2.4 Sivilt samfunn, inkludert media	25
4.2.5 Rettsoppgjør og sannhetskommisjoner	26
4.3 Sosial og økonomisk utvikling.....	28
4.3.1 Repatriering og reintegrering av flyktninger og internt fordrevne	28
4.3.2 Gjenoppbygging av infrastruktur og viktige, offentlige funksjoner	30
4.3.3 Sosial utvikling: utdanning og helse.....	30
4.3.4 Økonomisk utvikling: næringsvirksomhet, sysselsetting, handel og investeringer	32
5. Land og regioner	35
6. God giverpraksis i fredsbygging	37
6.1 Nasjonalt eierskap, koordinering, harmonisering	37
6.2 Kvinner og barn	38
6.3 Multilaterale organisasjoner	38
6.4 Frivillige organisasjoner	40
6.5 Tidsaspektet	41
6.6 Ressurser	42
Vedlegg: Sikkerhetsrådets Presidentuttalelse av 20.02.01 om fredsbygging.....	43



Sammendrag

Arbeidet for å forebygge konflikt, skape, bevare og bygge fred er en prioritert oppgave i norsk utenrikspolitikk, herunder i utviklingspolitikken.

”Fredsbygging” har vært en del av vokabularet i internasjonal politikk siden 1992, men fortsatt gjenstår en del arbeid for å rydde opp i konseptuell uklarhet, utforme strategiske rammeverk og få til en god giverpraksis. Regjeringen vil arbeide i bilaterale, regionale og multilaterale sammenhenger for en bred, sammenhengende og godt koordinert innsats fra det internasjonale samfunnets side for å forebygge konflikt og bygge fred.

Norge vil styrke virkemidlene til rådighet for fredsbygging, samle og søke å trekke lærdom av erfaringer, og videreføre arbeidet for å styrke kompetansen i utenriktjenesten om bruk av utviklingssamarbeid for fredsbyggingens formål.

Fredsbygging er et viktig supplement til fredsskapende prosesser og fredsbevaring. Fredsbygging omfatter et bredt spekter av tiltak som iverksettes i en sammenheng preget av voldelig konflikt, med et bevisst og eksplisitt formål om å fremme varig og stabil fred. Mange av elementene i fredsbygging er de samme som i utviklingssamarbeid med land som ikke er berørt av konflikt, men sammenheng og formål er annerledes og krever en ekstra sensitiv tilnærming som ofte vil få konsekvenser for hva som gjøres og hvordan.

Fredsbygging kan bidra til å

- forebygge voldelig konflikt hvor slik konflikt truer
- legge forholdene til rette for, og støtte opp under, fredsskapende prosesser i land hvor konflikt pågår
- bygge opp samfunn i en postkonflikt-situasjon slik at vold ikke gjenopptas.

Fredsbygging har tre dimensjoner som gjensidig påvirker hverandre:

1. Sikkerhet
2. Politisk utvikling
3. Sosial og økonomisk utvikling

Fredsbygging bør omfatte alle de tre dimensjonene samtidig. En sekvensiell tilnærming er vanligvis ikke å anbefale.

Sikkerhet

Avvæpning, demobilisering og reintegrering

- Norge arbeider for – og bidrar finansielt til – at internasjonale finansinstitusjoner, FN-systemet og humanitære organisasjoner styrker innsats, koordinering og arbeidsdeling for avvæpning, demobilisering og reintegrering av tidligere soldater.
- Det er særlig behov for å styrke de sivile aspektene og forsterke innsatsen for reintegrering av barnesoldater og kvinnelige soldater.
- Utenriksdepartementet og Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet (FOKIV) har, i samarbeid med tilsvarende organisasjoner i Sverige, Canada og Tyskland, utarbeidet et tverrfaglig kurstilbud om avvæpning, demobilisering og reintegrering (DD&R) som tilbys sivilt og militært personell som arbeider med fredsoperasjoner og fredsbygging. En håndbok om DD&R er utarbeidet. I tillegg vurderes annen kompetansebygging for å imøtekomme FNs behov for en ressursbase med DD&R kompetent personell (instruktører og operatører i felt).

Humanitære minetiltak

- Norge vil videreføre arbeidet for å samordne og styrke gjennomføringen av Konvensjonen mot anti-personellminer (Minekonvensjonen) av 1997, herunder gi



støtte til minerydding, lagerdestruksjon, hjelp til mineofre og informasjonstiltak.

- Norge vil fortsette det nære samarbeidet med frivillige organisasjoner og gi betydelig støtte til humanitære minetiltak i regi av FN, i første rekke UNDP og UNICEF.

Kontroll med håndvåpen

- Norge vil videreføre rollen som pådriver i arbeidet for å få kontroll med internasjonal handel med håndvåpen.
- Norge støtter arbeidet med å utvikle normer og regelverk ut over FNs handlingsplan for håndvåpen (2001) og Tilleggsprotokollen om skytevåpen under FN-konvensjonen mot grenseoverskridende kriminalitet (2001), i første rekke mht. merking/sporing av våpen, regulering av våpenmekling og eksportkriterier for våpenoverføringer.
- Norge tok i 1999 initiativ til UNDPs *Trust Fund* for håndvåpen som har fått stor tilslutning fra andre land.
- Norge vil fortsatt støtte regionalt og subregionalt samarbeid som kan stanse illegal spredning av håndvåpen.

Sikkerhetssystemreform

- Norge har samarbeidet med andre land i OECD/DAC og i Utstein-kretsen¹ for å utvikle felles policy mht. sikkerhetssystemreform. OECD/DAC-dokumentet "Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice" (2004) vil ligge til grunn for norsk innsats, og et opplegg for operativ oppfølging av dette vil bli utarbeidet. Det er særlig viktig å fremme sivile myndigheters kontroll med sikkerhetssektoren og støtte tiltak for åpenhet og ansvarlighet mht. militære budsjetter.
- Norge vil benytte beredskapsgruppen for faglig bistand innenfor politi-, justis- og fengselssektoren.

Politisk utvikling

Støtte til politiske og administrative myndigheter og strukturer

- Norge legger stor vekt på å bidra til å bygge opp nasjonale myndigheter og strukturer som har legitimitet og leverings-evne i forhold til befolkningen, særlig i land som er i en post-konflikt situasjon. Arbeidet for fred må være godt forankret i mottakerlandets egne prioriteringer. Mottakeransvar forutsetter en politisk legitimitet og administrativ kapasitet som i mange tilfeller må bygges opp på nytt. En rask finansiell og faglig støtte til politiske og administrative strukturer vil ofte være blant de første skritt i fredsbyggingsprosesser.

Forsoning

- Norge støtter forsoningstiltak i tilknytning til, og uavhengig av, norsk rolle i fredsskappende prosesser.
- Forsoning er viktig blant politiske, militære, religiøse, økonomiske og andre ledere, på mellomledernivå og på grasrotplan for å forebygge konflikt, fremme og bygge fred.
- Forsoning bør være integrert i alle aktørers innsats i land som er i ferd med å bli, er eller har vært rammet av voldelig konflikt, men kan også fremmes ved spesielle tiltak.
- Det sivile samfunnet spiller særlig viktige roller i innsatsen for forsoning.

Godt styresett, demokrati og menneskerettigheter

- Norge vil videreføre arbeidet i bilaterale, regionale og multilaterale sammenhenger for å fremme godt styresett i utviklings-samarbeidet. Arbeidet mot korrupsjon, inkludert krigskorrupsjon, tillegges særlig vekt.
- Norge støtter demokratiutvikling og demokratiseringsprosesser. NORDEM og Norsk senter for demokratistøtte, som er opprettet for å gi støtte til nye demokratier i sør, er viktige aktører i arbeidet for å konsolidere demokratiet i våre samarbeidsland.

¹ Utstein-gruppen består av Canada, Nederland, Norge, Sverige, Tyskland og UK.



- Norge vil gi økt oppmerksomhet til reform av justissektoren i post-konfliktsituasjoner og kan støtte land som søker å gjenreise samfunn bygget på lov, rett og respekt for grunnleggende menneskerettigheter.
- Regjeringens Handlingsplan for menneskerettigheter (1999) ligger til grunn for integrering av menneskerettighetshensyn i Norges fredsbyggende virksomhet.
- I tråd med internasjonale utviklingsmål skal det særlig fokuseres på kvinners og barns rettigheter og deltakelse.

Sivilt samfunn, inkludert media

- Norge støtter oppbygging av sivilt samfunn i sør, både direkte og via norske organisasjoner, for å styrke deres kompetanse og kapasitet til å bidra til varig og stabil fred.
- Norge vil utarbeide retningslinjer for en fokusert satsing på utvikling av frie media i sør.

Rettsoppgjør og sannhetskommisjoner

- Norge arbeider for bredest mulig oppslutning om Den internasjonale straffedomstolen (ICC).
- Norge vil fortsatt støtte straffedomstolene for Det tidligere Jugoslavia, Rwanda og Sierra Leone.
- Norge vil fortsatt støtte sannhetskommisjoner og programmer for å gjøre hovedfunnene i viktige internasjonale rettsavgjørelser kjent i konfliktområder.

Sosial og økonomisk utvikling

Repatriering og reintegrering av flyktninger og internt fordrevne

- Norge vil videreføre innsatsen for varige løsninger for flyktninger og internt fordrevne mht. juridisk og fysisk beskyttelse samt materiell støtte, herunder fremme en bedre koordinert multilateral innsats på dette feltet.
- Norge støtter initiativet for en helhetlig tilnærming og bedre samarbeid mellom bl.a. UNHCR, UNDP og Verdensbanken for flyktninger og internt fordrevne (4R-initiativet).

- Betydelige midler vil fortsatt bli kanalisert også gjennom UNICEF, koordineringsorganet OCHA, det internasjonale Røde Kors og frivillige organisasjoner.

Gjenoppbygging av infrastruktur og viktige, offentlige funksjoner

- Norge støtter mekanismer for gjenoppbygging av infrastruktur og sentrale, offentlige funksjoner i land som er i ferd med å arbeide seg ut av voldelig konflikt. Dette dreier seg i første rekke om fysisk gjenoppbygging av veier, bygninger, strøm- og telenett som raskt viser at fred medfører positive endringer for befolkningen.

Sosial utvikling: utdanning og helse

- Strategidokumentet Education - job number 1 ligger til grunn for norsk innsats for utdanning for alle innen 2015. Utdanning og helse er sentrale fredsbyggende oppgaver. Det er en vesentlig utfordring å bidra til en målrettet satsing på utdanning og helse under konflikt og i post-konfliktsituasjoner.
- Norge vil fremme og støtte en politikk som bidrar til bedre fordeling og motvirker sosial marginalisering, som inkluderer tidligere ekskluderte grupper og som er ikke-diskriminerende mht. kjønn, etnisk, religiøs, sosial og geografisk tilhørighet.
- Norge vil fortsatt bidra til bedret helse- og utdanningstilbud gjennom norske og internasjonale frivillige organisasjoner, FN-systemet, internasjonale finansinstitusjoner og gjennom bilateralt stat-til-stat samarbeid.

Økonomisk utvikling: næringsvirksomhet, sysselsetting, handel og investeringer

- Norge har i flere år støttet forskningsprosjekter for å få internasjonal forståelse og bevissthet om økonomiske årsaker til og drivkrefter i voldelige konflikter og vil bidra til at dette arbeidet omformes til operasjonell politikk.
- Norge arbeider i bilaterale, regionale og multilaterale sammenhenger for å oppnå større åpenhet og ansvarlighet i utvinningsindustrier (f.eks. via *Extractive Industries*



Transparency Initiative). Fremme av næringslivets samfunnsmessige ansvar (*Corporate Social Responsibility, CSR*) er en del av dette arbeidet bl.a. innenfor KOMpakt (Det konsultative organet for menneskerettigheter og norsk økonomisk engasjement i utlandet). Det er viktig å finne en god balanse mellom frivillige og juridisk bindende ordninger.

- Norges støtte til utbygging av privat sektor skjer i hovedsak innenfor rammen av Strategien for næringsutvikling i sør (NIS-strategien) hvor to av de prioriterte landene, Sri Lanka og Uganda, står overfor betydelige utfordringer mht. fredsbygging.
- Norge legger også vekt på å lette tilgangen og formalisere retten til eiendom (bl.a. jord), kapital og kreditt.

Land og regioner

- Norge vil styrke arbeidet med fredsbygging i hovedsamarbeidsland og samarbeidsland og sørge for å integrere dette i retningslinjer for utviklingssamarbeidet mellom Norge og land/regioner rammet av voldelig konflikt.
- Norge vil også prioritere land hvor Norge er eller har vært involvert i fredsskapende prosesser.
- Norge vil bidra, nasjonalt og internasjonalt, til en hensiktsmessig kopling mellom fredsskapende prosesser og fredsbyggende innsats.
- Norge vil bidra til å fremme langsiktighet og forutsigbarhet fra det internasjonale samfunnets side i fredsbyggende innsats og til at også "glemte" konfliktområder får støtte til fredsbyggende virksomhet.
- Fredsbygging bør, der hvor det er relevant og mulig, ha et regionalt perspektiv.
- Norge vil støtte arbeidet i den Afrikanske Union og andre regionale samarbeidsorganisasjoner, bl.a. ECOWAS og SADC, for å utvikle sikkerhetsstrukturer og fredsbyggende kapasitet.
- Norge vil videreføre og styrke kompetansebygging tiltak for fredsbygging i Norge og internasjonalt, herunder bidra til forskning, utredning og evaluering.

God giverpraksis

- Norge arbeider i bilaterale, regionale og multilaterale sammenhenger for å fremme god giverpraksis i fredsbyggende innsats. Det innebærer en betydelig vektlegging av nasjonalt eierskap, koordinering av det internasjonale samfunnets innsats og harmonisering av prosedyrer.
- Norge arbeider for at felles konfliktanalyser og behovsvurderinger legges til grunn for strategiske rammeverk for det internasjonale samfunnets fredsbyggende innsats i land og regioner rammet av voldelig konflikt. Norge vil bidra til en ansvars- og arbeidsfordeling basert på komparative fortrinn i forhold til andre aktører.
- Norge vurderer ulike verktøy for konfliktanalyse og freds- og konfliktkonsekvensanalyse med sikte på opplæring og bruk.
- Norge legger stor vekt på å gi politisk og økonomisk støtte til FN og andre multilaterale organisasjoners kapasitets- og kompetansebygging for å styrke deres innsats i arbeidet for varig og stabil fred.
- I fredsbyggende innsats i land/regioner skal norsk innsats bidra til å styrke og utvikle en samlet internasjonal tilnærming anført av FN-systemet og med aktiv medvirkning fra de internasjonale finansinstitusjonene.
- Norge vil arbeide for økt finansiering av fredsbygging og for en hensiktsmessig organisatorisk struktur og finansieringsmodell for internasjonalt samarbeid på dette området tilpasset hver enkelt situasjon. Norge vil vanligvis gå inn for felles finansieringsmekanismer i overgangssituasjoner for å unngå et stort antall bilaterale prosjekter og programmer, og for derved å støtte mottakerlandets muligheter til selv å styre utviklingen.
- Norge vil videreføre samarbeidet og dialogen med norske frivillige organisasjoner angående deres innsats i konfliktforebygging og fredsbygging, bl.a. med sikte på at den totale innsatsen i land rammet av konflikt skal bidra til å fremme fred.
- Flere av Norges hovedprioriteringer må integreres også i fredsbyggende virksomhet. Kampen for å styrke menneskerettig-



hetsvernet er sentralt. Kvinner er en viktig ressurs og har særlige interesser og behov. Norge arbeider for å integrere kvinne- og likestillingsperspektivet i alle prosesser og på alle nivåer i arbeidet for å forebygge konflikt og fremme fred. Det utarbeides en plan for Norges innsats for oppfølging av

Sikkerhetsrådets resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet.

- Norge utarbeider en strategi for støtte til barn og ungdoms utvikling i Sør, hvor også barn/ungdom i konfliktsituasjoner og fredsarbeid tas opp.



1. Fred og utvikling – voldelig konflikt og fattigdom

Ca. 6 millioner mennesker ble drept i voldelige konflikter på 1990- tallet. Vold rammer sivilbefolkningen og de fattigste hardest. Ca. 300 000 barn er soldater. Omlag 40 millioner mennesker er flyktninger eller internt fordrevne som resultat av borgerkriger. 80 prosent av dem er kvinner og barn. Ca. 40 land er i en voldelig konfliktsituasjon. En rekke land balanserer på randen av konflikt og andre er i ferd med gjenoppbygging etter flere år med ødeleggende voldelige konflikter. Dette er felles utfordringer for det internasjonale samfunnet.

Fred er en viktig forutsetning for utvikling – og omvendt: utvikling er en viktig forutsetning for varig og stabil fred. Uten fred vil vi mislykkes i vår kamp mot fattigdommen. Uten fred vil Tusenårsmålene bare være optimistiske – men urealistiske – mål.

Voldelig konflikt skaper og forsterker fattigdom, og fattigdom kan være en årsak til voldelig konflikt. Voldelige konflikter representerer en alvorlig trussel mot utvikling og har vidtrekkende negative konsekvenser langt ut over de geografiske områdene hvor de utkjemper.

Verdensbankens rapport *Breaking the Conflict Trap (2003)* sier det slik: "Krig hindrer utvikling, og utvikling hindrer krig. (...) Der hvor utvikling lykkes, blir land gradvis tryggere i forhold til voldelig konflikt, og dette gjør videre utvikling lettere. Der hvor utvikling mislykkes, står land overfor en overhengende fare for å bli fanget i en konfliktfelle hvor krig ødelegger økonomien og øker risikoen for framtidig krig".

Voldelige konflikter er svært kostbare og ressursødende. Millioner av menneskeliv går tapt og enda flere får fysiske og psykiske skader, kanskje for resten av livet. De psykososiale konsekvensene er alvorlige.

Livsgrunnlaget ødelegges, økonomien undergraves, institusjoner og demokratiske prosesser forvitrer. Investeringer i utvikling går tapt. Menneskelig kapasitet kanaliseres inn i destruktiv, ikke konstruktiv, virksomhet. Militærbudsjettene er gjerne uforholdsmessig store sammenlignet med midler tilgjengelige

for sosial og økonomisk utvikling, med alle de negative konsekvensene det har for sysselsetting, utdanning, helse, osv.

Voldelig konflikt fører til økende flyktningestrømmer, menneskesmugling, økende narkotikaproduksjon og -handel, illegal utnyttelse av og handel med verdifulle naturressurser og legger forholdene til rette for korrupsjon og organisert kriminalitet. Dette er ikke bare en trussel mot utvikling i sør, men også en trussel mot sikkerhet og stabilitet i nord.

I mange tilfeller er det nødvendig å ha et regionalt perspektiv på konfliktforebygging og fredsbygging. Utvikling vanskeliggjøres i land som må bære store deler av konsekvensene av voldelig konflikt i naboland. I andre tilfeller vedvarer voldelig konflikt delvis fordi opprørere tillates å ha tilhold i naboland og/eller støttes politisk og materielt av naboland. Noen land utsettes for aggresjon, terror, intervensjon eller okkupasjon fra naboland eller andre land.

Årsakene til voldelig konflikt er mange og sammensatte. I fredsarbeidet er det viktig å forstå de underliggende årsakene til voldelig konflikt og så sette i verk tiltak som gjør noe med dem.

Voldelige konflikter er gjerne resultat av bevisste politiske beslutninger. Interne voldelige konflikter, som er mer vanlige enn militære konflikter mellom land, dreier seg ofte om maktrelasjoner. De springer gjerne ut av oppfatninger om grov forskjellsbehandling og brudd på menneskerettigheter, men kan også



være nært relatert til maktkamp i en politisk elite. I den norskfinansierte rapporten "Breaking the Conflict Trap" hevdes det at fattigdom, økonomisk tilbakegang og høy grad av avhengighet av eksport av verdifulle naturressurser, som bl.a. olje og diamanter, er blant hovedårsakene til borgerkriger.

Det er viktig ikke bare å bidra til avslutning av konflikter, men også til å forebygge dem ved at grunnleggende forhold som nærer vold og terror blir endret. Myndighetene i hvert enkelt land har ansvar for å hindre misnøye, fremmedgjøring og marginalisering som raskt kan kanaliseres inn i voldelige metoder. Suverenitet innebærer et fundamentalt ansvar for landenes myndigheter til ikke bare å sikre landets territorielle integritet, men også å sørge for fysisk sikkerhet, og respekt for sivile, politiske, sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter for befolkningen.

Varig og stabil fred forutsetter oppbygging av tillit mellom partene og forsoning i befolkningen. Det forutsetter også tilstrekkelig sikkerhet, en rimelig fordeling av goder og byrder i samfunnet, så vel som mulighet for befolkningen til å delta i politiske prosesser. Ansvar for å forebygge konflikt og bygge fred ligger hos de involverte partene, men det internasjonale samfunnet kan bistå ved å bidra til kompetanse, kapasitet, institusjoner og prosesser som gir insentiver til fred og forståelse for hvor uakseptable kostnadene ved voldelig konflikt er. Ikke minst har sentrale utviklingsaktører, som for eksempel Verdensbanken og UNDP, viktige konfliktforebyggende og fredsbyggende roller.

Internasjonal innsats for å forebygge voldelige konflikter og bygge varig og stabil fred kan hindre ufattelige lidelser og tap, bekjempe fattigdom og redusere uheldige ringvirkninger. Innsatsen på dette feltet må økes og forbedres. *En viktig utfordring for Norge er å bidra til nasjonalt eierskap og en bred,*

sammenhengende og godt koordinert innsats fra det internasjonale samfunnets side for å forebygge konflikt og bygge fred.

I løpet av 1990-tallet lovet det internasjonale samfunnet mer enn USD 100 mrd. i hjelp til konfliktløsning og fredsbygging i 30 - 40 land. En del positive resultater er oppnådd, men det er fortsatt stor avstand mellom FN-paktens visjon om fred og det som er realitetene i mange land. Det internasjonale samfunnet synes mer villig til å dekke noen av de enorme kostnadene ved voldelige konflikter enn å gjøre det som er nødvendig for å forebygge dem og for å legge grunnlaget for varig og stabil fred. Langt mer beskjedne beløp enn de lovede er faktisk utbetalt, og planlegging, koordinering og utholdenhet har sjelden vært tilfredsstillende. Tilbakefall fra fred til konflikt har vært betydelig.

Norge har lenge vært aktiv i det internasjonale arbeidet for å forebygge voldelig konflikt, lindre nød, skape, bevare og bygge fred. Norge er en viktig bidragsyter til fredsbevarende operasjoner og internasjonal humanitær innsats. Midtøsten, Guatemala, Sri Lanka og Sudan er bare noen eksempler på områder hvor Norge har bidratt til fredsprosesser. Gjennom utviklingssamarbeidet har Norge støttet opp under frigjøring og nye, demokratiske regimer.

Målet med deltakelse i internasjonal konflikt-håndtering er ikke bare å forebygge og stanse krigshandlinger og å hjelpe ofre. *Det overordnede målet er å bidra til varig og stabil fred i og mellom stater.* Når fredsinnsetningen lykkes, er det gjerne som resultat av en tett kopling mellom politiske virkemidler, humanitær bistand og langsiktig økonomisk utviklingssamarbeid. Dette tilsier en helhetlig utenrikspolitikk overfor konfliktrammede land og regioner - med utviklingspolitikken som et viktig og integrert virkemiddel.



2. Hvorfor et strategisk rammeverk?

Tolv år etter at begrepet "fredsbygging" ble lansert i FN-rapporten *An Agenda for Peace*, er det en betydelig erkjennelse i det internasjonale samfunnet av behovet for og betydningen av fredsbygging, men fortsatt skorter det på strategisk planlegging og analyse som grunnlag for iverksettelse av tiltak som kan bidra til varig og stabil fred. Dette er det nødvendig å rette opp.

På grunn av den økte betydning fredsbygging har fått, og for å bedre mulighetene for å nå de ønskede resultatene i innsatsen for fred, har Utenriksdepartementet sett behov for å utarbeide et strategisk rammeverk for Norges rolle i internasjonal innsats for fredsbygging. Departementet har også gjennomgått og oppdatert de virkemidlene det er mest aktuelt å ta i bruk. I forkant av og under Norges medlemskap i Sikkerhetsrådet 2001-2002 ble det arbeidet videre med koplinger mellom humanitær bistand og fredsbygging, med norske posisjoner vedrørende styrking av konfliktforebygging, opplæring i fredsoperasjoner, avvæpning, demobilisering og reintegrering. Det ble etablert en ny finansieringsordning for overgangsbistand i første rekke for å kunne gi rask støtte til fredsbyggende tiltak.

Det er ikke tidligere lagt fram en samlet oversikt over hva fredsbygging er, hvilke mål og virkemidler Norge har, og hva Norge vil gjøre som en konstruktiv medspiller i internasjonal innsats for varig og stabil fred. Dette dokumentet er ment å gi en slik helhetlig oversikt.

Det strategiske rammeverket er et svar på utfordringen til giverland i Utstein-studien *Getting their Act Together* (2003) om å formulere en generell fredsbyggingsstrategi som kan anvendes som utgangspunkt når strategier skal utformes for deltakelse i fredsbygging i spesifikke land og regioner.²

Målgruppene for det strategiske rammeverket er i første rekke ansatte i Utenriksdepartementet, andre departementer, NORAD og på norske utenriksstasjoner som arbeider med problemstillinger i skjæringsflaten mellom voldelig konflikt og utviklingspolitikk i land, regionale og multilaterale organisasjoner. Videre forventes aktører i det sivile samfunnet, ikke minst frivillige organisasjoner og media som er engasjert i fredsbygging, å kunne dra nytte av det strategiske rammeverket. Forhåpentlig vil også andre finne inspirasjon i dette dokumentet.

Det strategiske rammeverket gir et felles utgangspunkt for Norges støtte til og deltakelse i fredsbyggende innsats i svært forskjellige situasjoner i land/regioner hvor voldelig konflikt truer, hvor konflikt pågår eller i områder som er i en postkonfliktsituasjon. Hver enkelt situasjon er unik, og mer spesifikke fredsbyggingsstrategier må utformes og tilpasses hver av dem. I tillegg kan det være aktuelt å utarbeide arenastrategier, hvor det fokuseres på multilaterale organisasjoners roller i fredsbygging.

2 Smith, Dan, 2003. *Getting their Act Together. Towards a Strategic Framework for Peacebuilding*. Overview report of the joint Utstein study of peacebuilding, The International Peace Research Institute, Oslo (PRIO)/Evaluation Report 1/2004, Ministry of Foreign Affairs, Norway



3. Hva er fredsbygging?

3.1 Sentrale dokumenter

I januar 1992 ble det for første gang arrangert et møte i Sikkerhetsrådet på stats- og regjeringnivå for å drøfte hvordan FN kunne gjøre bedre bruk av de mulighetene som ligger i FN-pakten for å styrke arbeidet for internasjonal fred og sikkerhet. Dette toppmøtet anmodet FNs generalsekretær om å utarbeide en analyse og presentere anbefalinger om hvordan FN, i overensstemmelse med FN-pakten, kunne styrke sin kapasitet mht. forebyggende diplomati, å skape fred ("peacemaking") og bevare fred ("peace-keeping").

I rapporten fra FNs generalsekretær Boutros Boutros Ghali, *En dagsorden for fred. Forebyggende diplomati, fredsskaping og fredsbevaring (An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping, 1992)* ble begrepet post-konflikt fredsbygging lansert for første gang, som et kritisk viktig supplement til de begrepene FN hadde brukt inntil da: forebyggende diplomati, fredsskaping og fredsbevaring. Dette ble et grunnlagsdokument for den framtidige begrepsbruken mht. internasjonal konflikthåndtering.

FNs konseptuelle tilnærming er imidlertid blitt gradvis videreutviklet. Dette er gjenspeilet særlig i *En dagsorden for utvikling (An Agenda for Development, 1994)*, *Tillegg til en dagsorden for fred (Supplement to An Agenda for Peace, 1995)*, *Brahimi-rapporten om FNs fredsoperasjoner (2000)*, *Tusenårserklæringen (2000)*, *Forebygging av væpnet konflikt (Prevention of Armed Conflict, 2001)* og *Sikkerhetsrådets presidentuttalelser om fredsbygging, herunder særlig den av 20.02.01*. Kvinneres rolle er spesielt behandlet i *Sikkerhetsrådets resolusjon nr. 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet*.

Disse dokumentene inneholder både begrepsavklaringer og påvisning av sammenhenger mellom ulike innsatsområder av betydning for

fred og utvikling. Det har bl.a. foregått en utvikling i retning av at fredsbygging ikke bare omfatter tiltak i en post-konflikt situasjon, men også før voldelig konflikt bryter ut for å forebygge slik konflikt.

Den mest oppdaterte policy-uttalelsen fra Sikkerhetsrådet om fredsbygging er *Sikkerhetsrådets Presidentuttalelse (PRST) av 20.02.01*, dvs. i begynnelsen av Norges periode i Sikkerhetsrådet (2001-2002). I uttalelsen understreket Sikkerhetsrådet at innsatsen for fred forutsetter en bred, felles og besluttsom tilnærming som retter seg inn mot de grunnleggende årsakene til konflikter, inkludert deres økonomiske og sosiale dimensjoner. Videre fremheves den nære sammenhengen mellom fredsskaping, fredsbevaring og freds-



Barn i Nepal ber for fred.



bygging. Sikkerhetsrådet understreker også at fredsbyggingens mål er å forebygge utbrudd, gjenopptakelse eller fortsettelse av væpnet konflikt og derfor omfatter et bredt spektrum av politiske, utviklings-, humanitære og menneskerettsprogrammer og mekanismer. Uttalelsen påpeker Sikkerhetsrådets overordnede ansvar for fred og sikkerhet, hvilket i praksis innebærer en særlig oppfordring til Generalsekretæren om å innta et helhetlig perspektiv hva angår forslag til Sikkerhetsrådet om tiltak som kan medvirke til fredsbygging. Uttalelsen påpeker også behovet for å utvikle strategier som tar høyde for landbehov og de særlige forholdene som gjør seg gjeldende i hvert enkelt tilfelle. Det norske strategiske rammeverket for fredsbygging ligger tett opp til innholdet i Sikkerhetsrådets Presidentuttalelse av 20.02.01. Denne uttalelsen følger vedlagt.

OECDs utviklingskomité (DAC) har utarbeidet *"The DAC Guidelines: Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century (1997)* og *The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict (2001)*. Disse retningslinjene gir en grundig innføring i tenkningen om konfliktforebygging, fredsbygging og utviklingssamarbeid og om hvordan dette kan anvendes i praksis. Også Verdensbanken har engasjert seg langt sterkere enn før i arbeid knyttet særlig til post-konflikt gjenoppbygging.

Freds- og konfliktspørsmål er behandlet i en lang rekke rapporter av akademisk og politisk karakter. Flere forskningsmiljøer i Norge har etablert programmer for studier av konflikt og fred. Frivillige organisasjoner har fredsbygging på dagsordenen. Dette er et aktuelt tema i de fleste sammenhenger hvor utviklingsspørsmål drøftes og er reflektert i rapporter, strategier og retningslinjer, evalueringer og erfaringsdiskusjoner. Fredsbygging er viet et eget kapittel (kap. 9) i regjeringens St. meld. nr. 35 (2004-2005) *Felles kamp mot fattigdom*.

3.2 Fredsbygging i forhold til andre begreper

I *En dagsorden for fred* (1992) gis følgende definisjoner:

Forebyggende diplomati er handling for å forebygge tvister mellom parter, å forebygge opptrapping av eksisterende tvister til konflikter og begrense spredningen av konflikter når de oppstår.

Forebyggende diplomati er senere utvidet til forebyggende handling som omfatter bl.a. forebyggende utplassering av nærvær i felten, forebyggende avvæpning, forebyggende humanitær innsats og forebyggende fredsbygging.

Fredsskaping er (diplomatisk) handling for å bringe fiendtlige parter til enighet, i første rekke gjennom fredelige midler i overensstemmelse med Kap. VI i FN-pakten. Bruk av FNs generalsekretærs eget apparat og andre forsøk på å finne politiske løsninger på væpnete konflikter hører inn under begrepet fredsskaping.

Vellykkede fredsskapende prosesser resulterer gjerne i våpenhvile og fredsavtale.

En underutnyttet ressurs i denne sammenhengen er Den internasjonale domstolen i Haag og voldgiftsmekanismer.

Fredsbevaring er utplassering av et FN-nærvær i felt, hittil med samtykke fra alle berørte parter. Normalt involveres FNs militære og/eller politi personell, og ofte (annet) sivilt personell i tillegg. Fredsbevaring er en teknikk som utvider mulighetene både for å forebygge konflikt og skape fred.

(Post-konflikt) fredsbygging er handling for å identifisere og støtte strukturer som vil kunne forsterke og konsolidere fred for å unngå tilbakefall til konflikt.

Fredsbygging ble først definert som en rekke tiltak som kan bidra til å hindre gjenoppblussing av en konflikt etter at en fredsløsning er oppnådd. Senere er fredsbygging også forstått som tiltak som kan settes i verk for å forebygge konflikt. Noen fredsbyggende tiltak kan også settes i verk mens konflikt pågår.

Fredsbygging omfatter således ikke fredsskapende prosesser, men fredsbygging kan bidra til å legge forholdene til rette for og støtte opp under slike prosesser. Fredsbygging omfatter



ikke fredsbevarende operasjoner, men fredsbygging er ofte en del av deres mandat.

Målsettingen med fredsbygging er varig og stabil fred i og mellom stater

Fredsbygging kan bidra til å

- forebygge voldelig konflikt hvor slik konflikt truer
- legge forholdene til rette for, og støtte opp under, fredsskapende prosesser i land hvor konflikt pågår
- bygge opp samfunn i en post-konflikt situasjon slik at vold ikke gjenopptas

Fredsbygging er ikke bare et sett av tiltak som er helt annerledes enn "vanlig" utviklingssamarbeid, men noen av elementene i fredsbygging – særlig de som har med sikkerhet, flyktninger og internt fordrevne å gjøre – forekommer sjelden i utviklingssamarbeid med land som ikke er eller har vært rammet av voldelig konflikt.

Fredsbygging omfatter et bredt spekter av tiltak som iverksettes i en *sammenheng preget av voldelig konflikt* og med et bevisst og eksplisitt *formål* om å fremme varig og stabil fred. På denne måten defineres fredsbygging ut fra *sammenheng og formål*. Mange av elementene i fredsbygging er de samme som i utviklingssamarbeid i fredstid, men sammenheng og formål er annerledes og krever en ekstra sensitiv tilnærming med konsekvenser for hva som gjøres og hvordan.

Ikke alt som gjøres i utviklingssamarbeidet med land rammet av konflikt, kvalifiserer automatisk som fredsbygging. Det er lang tradisjon for at utviklingsaktører har arbeidet i konfliktrammede land uten å ta hensyn til konfliktnivået og årsakene til konflikt. Mange aktører arbeider *rundt* konflikter som om de ikke fantes, i stedet for å arbeide *i* konflikter eller *med* konflikter for å gjøre noe med dem.

Utviklingssamarbeid kan i verste fall bidra til sementering eller opptrapping av konflikten dersom den geografiske eller etniske fordelingen av bistanden oppfattes som urettferdig, dersom det gis støtte til konfliktfylte deler av myndighetenes politikk eller støtten på andre måter oppleves som splittende. Som et minimum må utviklingssamarbeidet være innrettet slik at det ikke forverrer situasjonen, men vi bør være langt mer ambisiøse enn det. En utfordring er å hindre negativ effekt, en enda større utfordring er å oppnå maksimal positiv effekt av innsatsen. Det er økende oppmerksomhet rundt behovet for å utforme utviklingssamarbeidet i konfliktrammede land på en slik måte at det bidrar til å redusere konfliktpotensialet og adressere årsaker til konflikt. *Utfordringen er å få til utviklingssamarbeid som bidrar til å forebygge konflikt og fremme fred som grunnlag for fattigdomsbekjempelse og utvikling.*

Samarbeidet må være konfliktsensitivt, og til dette trengs gode verktøy.³

3 Se bl.a. *Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peace-building*. A resource pack from International Alert, Saferworld, Forum for Early Warning and Early Response, Africa Peace Forum, Center for Conflict Resolution and Consortium of Humanitarian Agencies.



4. Strategisk rammeverk for Norges rolle i fredsbygging

Vi må ikke bare gjøre tingene riktig, men vi må også gjøre de riktige tingene.

Det strategiske rammeverket skal være et hjelpemiddel til å strukturere planlegging av innsats og operasjonell handling.

Fredsbygging med en rimelig sjansje til å lykkes må være bred og helhetlig. Den har tre dimensjoner som gjensidig påvirker hverandre:

1. Sikkerhet
2. Politisk utvikling
3. Sosial og økonomisk utvikling.

Fredsbygging bør omfatte alle de tre dimensjonene samtidig. En sekvensiell tilnærming er vanligvis ikke å anbefale.

4.1 Sikkerhet

Sikkerhetsdimensjonen i fredsbygging omfatter sikkerhet for landet og innbyggernes personlige sikkerhet:

- *Avvæpning, demobilisering og reintegrering av tidligere soldater, inkludert kvinner og barn.*
- *Humanitære minetiltak*
- *Kontroll med håndvåpen*
- *Sikkerhetssystemreform*

Sikkerhet er en forutsetning for politisk, sosial og økonomisk utvikling. Vi ser dette klart i mange land, ikke minst i Afghanistan, Angola, Nepal og Sudan.

Fra norsk side er vi aktivt engasjert på alle disse områdene.

4.1.1 Avvæpning, demobilisering og reintegrering

Avvæpning, demobilisering og reintegrering (*disarmament, demobilization and reintegration – DD&R*) av deltakere i krig er en forutsetning for å bygge varig og stabil fred etter konflikter. DD&R spiller en sentral rolle i flere av dagens fredsoperasjoner. Målet er at tidligere soldater skal komme i produktiv virksomhet i lokalsamfunnet.

DD&R-prosessen omfatter ikke bare militær avvæpning og demobilisering, men også det viktige arbeidet med å tilbakeføre soldaten og hans/hennes familie til samfunnet etter en konflikt. Konfliktene har i mange tilfeller vært langvarige. Mange – både voksne og barn – har knapt opplevd annet enn konflikt. En reintegrering i samfunnet kan omfatte psykososiale, medisinske, veilednings-, opplærings- og sysselsettingsprogrammer, og spesielle programmer for reintegrering av kvinnelige soldater og barnesoldater. Reintegreringsprogrammene fordrer langsiktig engasjement og lokal forankring, gjerne i samarbeid med det sivile samfunnet.



For disse barna fra Yiroi i Sør-Sudan venter en ny framtid. Snart blir det forhåpentligvis fred. Da kan utviklingen begynne.



Forsoning, tillit og økonomisk utvikling er grunnleggende forutsetninger for en vellykket DD&R-prosess. Motviljen mot å innlevere våpen vil være stor dersom partene ikke kan stole på at de ikke risikerer å bli utsatt for angrep og hevn. De må også kunne stole på at relevante opplæringstilbud og inntektsbringende sysselsetting er tilgjengelig. Hvis ikke, vil risikoen være stor for alternativt engasjement i kriminalitet, ulovlig handel med varer, våpen og mennesker, og i private hærer med destabiliserende effekt for fredsprosessen. Støtte til arbeidsintensiv gjenoppbygging i soldatenes hjemmeregioner kan

være strategisk viktig i denne sammenhengen. Verdensbanken har påtatt seg en viktig rolle mht. å gi faglig bistand for å forberede en bred plan for demobilisering og utvikling av reintegreringsprogrammer, og bistå med reintegrering av tidligere soldater i lokalsamfunnet. FNs utviklingsprogram (UNDP) står i en særstilling for å samordne FNs innsats på landnivå, spesielt med tanke på å bygge bru over kortsiktig humanitær bistand og de langsiktige utviklingstiltakene. Humanitære aktører kan også spille en viktig rolle i DD&R-programmer i forbindelse med reintegreringsprogrammer.

Kvinner som hadde vært fanger hos den mosambikiske opprørsbevegelsen RENAMO under krigen, ble ofte ikke akseptert når de vendte hjem til sin opprinnelige familie, kanskje med ett eller flere barn av RENAMO-soldater. De fattige familiene hadde ikke mat til flere munn. Demobiliserte soldater fikk utlevert en egen pakke med mat, såkorn og annet utstyr for gjenetablering i lokalsamfunnet. Gjennom FN-organisasjonene tilbød Norge en egen utstyrspakke til kvinnene, med redskaper for å komme i gang med dyrking av jord, og basisutstyr for overlevelse de første månedene. Kvinnene som mottok slike pakker, ble tatt vel imot på sine hjemsteder, og ble i flere tilfeller betraktet som ettertraktede giftemålskandidater.

- *Norge arbeider for – og bidrar finansielt til – at internasjonale finansinstitusjoner, FN-systemet og humanitære organisasjoner styrker innsats, koordinering og arbeidsdeling for avvæpning, demobilisering og reintegrering av tidligere soldater.*
- *Det er særlig behov for å styrke de sivile aspektene og forsterke innsatsen for reintegrering av barnesoldater og kvinnelige soldater.*
- *Utenriksdepartementet og Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet (FOKIV) har, i samarbeid med tilsvarende organisasjoner i Sverige, Canada og Tyskland, utarbeidet et tverrfaglig kurstilbud om DD&R som tilbys sivilt og militært personell som arbeider med fredsoperasjoner og fredsbygging. En håndbok om DD&R er utarbeidet. I tillegg vurderes annen kompetansebygging for å imøtekomme FNs behov for en ressursbase med DD&R kompetent personell (instruktører og operatører i felt).*

4.1.2 Humanitære minetiltak

I kjølvannet av væpnede konflikter har det vært regelen snarere enn unntaket at de stridende partene har etterlatt store mengder miner. Slike våpen utgjør en trussel og stor fare for sivilbefolkningen. De er også til hinder for økonomisk og sosial utvikling. Drepte



Minerydding – en praktisk og symbolsk opprydding etter krigen.

og lemlestedde mennesker, store landområder som ikke kan brukes til produksjon/landbruk og begrenset bevegelsesfrihet i disse områdene er direkte konsekvenser av mineleggingen.

Mineryddingen står for mange som en praktisk og symbolsk opprydding etter krigen, der de siste våpnene fjernes. I flere land har man hatt stor suksess med å engasjere tidligere stridende parter til selv å rydde minefeltene.



I Guatemala ble minefelt ryddet av militære og demobiliserte geriljasoldater. På denne måten kan arbeidet også innebære forsoning.

I følge *Landmine Monitor Report* (2003) var det 82 minerammede land i 2002. Mineryddingsprogrammer pågår i 67 av disse landene. Ca. 50 millioner landminer er destruert de siste årene, men fortsatt skal 200 - 215 millioner miner være lagret. I 2002 ble det meldt om personskader fra miner og ueksplodert ammunisjon i 65 land. Det registreres 15 - 20 000 mineofre pr. år, hvorav bare ca. 15% er militært personell. Behovet for fysisk og sosial rehabilitering av mineofre er stort.

Konvensjonen mot anti-personell miner (Minekonvensjonen) som ble forhandlet fram

under en diplomatkonferanse i Oslo og undertegnet i Ottawa i 1997, forbyr bruk, lagring, produksjon og salg av antipersonellminer, og gir pålegg om å rydde minelagte områder og destruere lagrede miner. Minekonvensjonen innebærer også en forpliktelse til å yte bistand til mineofre. Konvensjonen legger opp til økt samarbeid og internasjonal støtte til humanitære minetiltak.

Pr. august 2004 hadde totalt 143 land tiltrådt Minekonvensjonen. Ytterligere 9 land har undertegnet. De fleste minerammede landene har sluttet seg til konvensjonen. Konvensjonen har etablert en internasjonal norm som også de fleste ikke-statspartene respekterer.

Norsk Folkehjelp leder omfattende nasjonale mineryddingsprogrammer i en rekke av de mest minerammede landene i verden, som Mosambik, Angola, Kambodsja, Afghanistan og på Balkan. Organisasjonen har også gjort en pionerinnsats med å utvikle enkle sosio-økonomiske analyser som skal sikre riktig prioritering i valget av ryddeområder og god utnyttelse av de ryddede områdene til samfunnsganglige formål.

Norges Røde Kors er tungt engasjert i fysisk rehabilitering av mineskadde i mange land, og den norske organisasjonen **Trauma Care Foundation**, som er dannet av norske leger med bred erfaring fra krigsområder, trener lokalt personell i førstehjelp til ofrene på stedet.

- Norge vil videreføre arbeidet for å samordne og styrke gjennomføringen av Konvensjonen mot anti-personellminer (Minekonvensjonen) av 1997, herunder gi støtte til minerydding, lagerdestruksjon, hjelp til mineofre og informasjonstiltak.

- Norge vil fortsette det nære samarbeidet med frivillige organisasjoner og gi betydelig støtte til humanitære minetiltak i regi av FN, i første rekke UNDP og UNICEF.



4.1.3 Kontroll med håndvåpen

Tiltak for å få kontroll med internasjonal handel med håndvåpen omfatter programmer for å få på plass nødvendig nasjonal lovgivning og styrke internasjonalt samarbeid for å håndheve denne lovgivningen, basert på internasjonale avtaler. Slik lovregulering må kombineres med internasjonalt samarbeid for å hindre ulovlig produksjon, handel og overføring av våpen, og for å eliminere årsakene til at ulovlige våpen etterspørres til voldelige konflikter, terrorisme og kriminalitet. Når tilstrekkelig kontroll med tilstrømmingen av våpen er etablert, er det viktig å fjerne eksisterende våpenlagre og private, ulovlige våpen gjennom innlevering og destruksjon.

Tilgang til håndvåpen og ulike typer lette våpen er ofte en forutsetning for at interne og mindre regionale voldelige konflikter utløses og vedvarer. Slike våpen bidrar til å øke vold og kriminalitet, fordrive sivile og underminere humanitær bistand og utvikling. FNs handlingsplan for håndvåpen, vedtatt i juli 2001, erkjenner at håndvåpen i mange av verdens regioner utgjør en alvorlig trussel mot fred, forsoning, trygghet, sikkerhet og bærekraftig utvikling. Kontroll med den globale handelen med håndvåpen er et viktig virkemiddel for å forebygge voldelige konflikter, stoppe dem og for å bevare fred i postkonfliktsituasjoner.

FN er det viktigste forum for det globale arbeidet med å begrense ulovlig spredning og oppsamling av håndvåpen, med utgangspunkt i FNs handlingsplan for håndvåpen (2001), som er politisk bindende, og Tilleggsprotokollen om skytevåpen (*Firearms Protocol*) under FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (2001) som er det eneste folkerettslig bindende globale instrumentet på dette området. Det praktiske arbeidet mot håndvåpen har i stor grad vært forankret i regionale organisasjoner som Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), Organisasjonen for utviklingssamarbeid i det sørlige Afrika (SADC), Organisasjonen for økonomisk samarbeid i Vest-Afrika (ECOWAS) og Organisasjonen av amerikanske stater (OAS).

Nettverket for menneskelig sikkerhet ("Human Security Network") - som er en

gruppe likesinnede land hvor Norge deltar aktivt - engasjerer seg i arbeidet mot håndvåpen. Også EU - gjennom sin adferdskode for regulering av handel med håndvåpen - er engasjert i dette arbeidet.

Håndvåpentiltak bør inngå i en bred strategi som omfatter tiltak lokalt, regionalt og globalt og bør integreres også i utviklingspolitiske tiltak på landnivå. Slike strategier er mest effektive dersom de omfatter både tilbudssiden (produsent, eksport og formidling), mellommenn (meglere) og mottaker- og etterspørselsiden. Arbeidet krever et nært samarbeid mellom regjering og det sivile samfunnet.

Det er stort behov for støtte til konkrete prosjekter etter hvert som berørte land utarbeider nasjonale planer for iverksetting av FN-programmet og inngår regionale håndvåpenavtaler og forpliktelser.

Kontroll med håndvåpen vil ofte være en forutsetning for en vellykket DD&R prosess og sikkerhetssektorreform. Praktiske tiltak kan gi insentiver til innlevering av våpen. "Våpen for utvikling-programmet", som ligger under UNDPs Byrå for krise og postkonflikt gjenoppbygging (BCPR), innebærer at illegale



Håndvåpen utgjør ofte en trussel mot fred, forsoning, trygghet, sikkerhet og utvikling.



Norge er aktivt engasjert i arbeidet for å oppnå kontroll med håndvåpen under FNs handlingsplan, i OSSE, ECOWAS og SADC. Norge er en betydelig bidragsyter til FNs håndvåpenfond. Norge har hittil prioritert operative tiltak på Balkan og i en del afrikanske land, bl.a. Sør-Afrika, Mali, Malawi, på Afrikas Horn og i Vest-Afrika. Innsamling og destruksjon har vært et tematisk hovedfokus.

våpen byttes mot støtte til utviklingstiltak. Erfaringene med dette og lignende prosjekter har imidlertid vært blandet, og det må arbeides videre med å finne fram til egnede modeller for videre innsats.

- *Norge vil videreføre rollen som pådriver i arbeidet for å få kontroll med internasjonal handel med håndvåpen.*
- *Norge støtter arbeidet med å utvikle normer og regelverk ut over FNs handlingsplan for håndvåpen (2001) og Tilleggsprotokollen om skytevåpen under FN-konvensjonen mot grensoverskridende kriminalitet (2001), i første rekke mht. merking/sporing av våpen, regulering av våpenmekling og eksportkriterier for våpenoverføringer.*
- *Norge tok i 1999 initiativ til UNDPs flergiverfond for håndvåpen som har fått stor tilslutning fra andre land.*
- *Norge vil fortsatt støtte regionalt og subregionalt samarbeid som kan stanse illegal spredning av håndvåpen.*

4.1.4 Sikkerhetssystemreform

Arbeidet for å motvirke viktige kilder til konflikt, og anstrengelsene for å bedre sikkerheten for sivilbefolkningen i post-konfliktsituasjoner har ført til økt søkelys på sikkerhetssystemet. Det omfatter de militære styrkene, paramilitære grupper, sivilt politi, retts- og fengselsvesenet, overvåkingen og private sikkerhetsselskaper. Sikkerhetssystemet omfatter også sivile myndigheter som skal ha kontroll med militære styrker, politi, osv. Sikkerhetssystemet har ansvar for å beskytte staten og samfunnet, personer, eiendom og infrastruktur.

En viktig fredsbyggende oppgave er å bidra til at sivile og militære sikkerhetsaktører gjøres ansvarlige overfor sivile myndigheter i

overensstemmelse med demokratiske normer og prinsipper for godt styresett. En sentral utfordring er å få til åpenhet og ansvarlighet mht. hvor mye av statsbudsjettene landene bruker på militære utgifter. Dette er viktig for å tilpasse militære og sivile sikkerhetsstyrker til fred i stedet for voldelig konflikt. Norge har ved flere anledninger, bl.a. overfor Etiopia, Eritrea og Uganda, tatt opp spørsmålet om høye militærutgifter som et problem i utviklingssamarbeidet.

Sikkerhetssystemreform kan ta mange former. En viktig oppgave vil være å integrere forvaltningen av sikkerhetssektoren i landets generelle fattigdomsstrategi og utviklingspolitikk. Bl.a. Verdensbanken kan spille en viktig rolle for å fremme integrering av utgifter til sikkerhetssektoren i øvrig offentlig forvaltning av ressurser, i overensstemmelse med prinsipper for godt styresett. I enkelte land kan det være snakk om å reformere nasjonale militær styrker slik at tidligere regjeringsstyrker, geriljagrupper, regionale styrker, osv. settes under en samlet ledelse. Faglig bistand angående ny lovgivning for sektoren, besøksutveksling, og institusjonelt samarbeid kan være aktuelt. Samarbeidet kan også inkludere opplæring av sivilt og militært personell mht. deres rolle i et demokratisk samfunn, inkludert respekt for menneskerettigheter og humanitær rett.⁴ Uavhengige media, frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner kan spille en viktig pådriverrolle i dette arbeidet.

Tilfredsstillende sikkerhetsmessige forhold er en nødvendig forutsetning for utviklingssamarbeid. Det kan således være uheldig å fokusere ensidig på behov for å bygge ned sikkerhetssektoren. En omfordeling av ressurser fra de militære styrkene til det sivile politiet kan være en farbar vei for å fremme den sikkerheten som kreves for politisk, sosial og økonomisk utvikling.

4 Støtte til opplæring av militært personell kan ikke rapporteres til OECD/DAC som offisiell bistand (ODA).



Norge etablerte i 2004 en **beredskapsgruppe** for faglig bistand innenfor politi-, justis- og fengselssektoren for å kunne øke Norges deltakelse i internasjonal sivil krisehåndtering. Gruppen består av 30 personer, hvorav ti dommere, fem statsadvokater/militær påtalemyndighet, seks politijurister og ni fengselsfagelig personell. Rådgivning, institusjonsbygging og opplæring kan gis i land som har gjennomgått krig eller intern voldelig konflikt, i land som befinner seg i en overgang fra totalitære regimer og i land med svakt demokrati. Gruppen administreres av Justisdepartementet.

Erfaringer fra bl.a. Balkan har avdekket betydningen av en helhetlig tilnærming til reform av sikkerhetssektoren - ikke minst mht. bekjempelse av organisert kriminalitet og etterforskning av krigsforbrytelser. En sentral lærdom er at opplæring av politipersonell må følges opp med en tilsvarende satsing på domstolene og fengselsvesenet. Det er ikke nok å ha et effektivt politidørsom domstolene og fengselsvesenet ikke er i stand til å håndtere den saksmengden politiet genererer.

- *Norge har samarbeidet med andre land i OECD/DAC og i Utstein-kretsen (Canada, Nederland, Norge, Sverige, Tyskland, UK) for å utvikle felles policy mht. sikkerhetssystemreform. OECD/DAC-dokumentet "Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice" (2004) vil ligge til grunn for norsk innsats, og et opplegg for operativ oppfølging av dette vil bli utarbeidet. Det er særlig viktig å fremme sivile myndigheters kontroll med sikkerhetssektoren og støtte tiltak for åpenhet og ansvarlighet mht. militære budsjetter.*
- *Norge vil benytte beredskapsgruppen for faglig bistand innenfor politi-, justis- og fengselssektoren.*

4.2 Politisk utvikling

Den politiske dimensjonen av fredsbygging er viktig for å fremme og bevare sikkerhet og sosial og økonomisk utvikling, i motsetning til en repressiv fred uten utvikling. Noen av de underliggende eller utløsende årsakene til voldelig konflikt er illegitime eller svake statlige institusjoner, korrupsjon, mangelfull respekt for menneskerettigheter, demokratisk underskudd og en oppfatning om at adekvate administrative og politiske kanaler ikke er tilgjengelige.

For å motvirke underliggende årsaker til konflikt, iverksettes tiltak på følgende politiske områder:

- *Støtte til politiske og administrative myndigheter og strukturer*
- *Forsoning*
- *Godt styresett, demokrati og menneskerettigheter*
- *Sivilt samfunn, inkludert media*
- *Rettsoppgjør og sannhetskommisjoner*

Fra norsk side er vi aktivt engasjert på alle disse områdene.

4.2.1 Støtte til politiske og administrative myndigheter og strukturer

Noen samfunn kommer ut av konflikter med grunnleggende fysisk og institusjonell infrastruktur noenlunde i behold. Andre steder, særlig der hvor konflikten har vært langvarig, kan statlige funksjoner ha brutt mer eller mindre sammen. Støtte til politiske og administrative myndigheter og strukturer kan være nødvendig i en overgangsperiode for å bidra til å befeste freds- og utviklingsorienterte regjeringers posisjon og bidra til å opprettholde lov og orden. Dette kan også omfatte støtte til en frigjørings-, gerilja- eller separatistbevegelse i overgangen til politisk parti. Slik støtte kan for eksempel omfatte kompetanse- og kapasitetsbygging som i neste omgang er viktig for nasjonalt eierskap til fredsbygging. Varig og stabil fred er avhengig av legitime nasjonale myndigheter. Vi må unngå å støtte opp under parallelle strukturer som underminerer disse.

Eksempler fra Somalia og Vest-Afrika viser hvor vanskelig det er å gjenoppbygge samfunn etter konflikter uten en fungerende stat.

Men hva gjør man når statskassen er tom når en ny regjering kommer på plass, slik vi har sett på Øst-Timor og i Afghanistan? I slike tilfeller kan landet ha behov for omfattende faglig bistand og økonomiske bidrag utenfra i en overgangsperiode for å sikre stabilisering av et nytt styre. Det er særlig viktig å sørge for at grunnleggende infrastruktur (gjen)oppbygges slik at en offentlig administrasjon kan fungere. I Afghanistan var det bl.a. nødvendig å bygge opp på nytt sentralbankfunksjoner slik



at landet igjen fikk en valuta. Likeledes måtte de fleste statlige departementene - slik som finans, utdanning og helse - etableres i en situasjon hvor en ny regjering ikke hadde noen egne inntekter til å utbetale lønn. Slike prosesser kan være meget vanskelige og tidkrevende, både politisk og administrativt.

I Afghanistan i 2002 var det bl.a. nødvendig for den nye regjering å kunne utbetale lønn til de tjenestepersonene som skulle gjenreise offentlige tjenester. Norge gikk tidlig inn med budsjettstøtte til den nye regjeringen for å bidra til at den kunne styrke sin legitimitet. I neste fase vil støtte til kapasitets- og institusjonsbygging innenfor de enkelte sektorer være nødvendig. Næringsutvikling og annen økonomisk virksomhet som kan bidra til statlige inntekter og mindre avhengighet av hjelp utenfra, vil også være ønskelig, jfr. 4.3.4.

I enkelte situasjoner vil et nytt regime overta ikke bare en tom statskasse, men også tunge gjeldsbyrder fra tidligere regimer. Internasjonale gjeldslettetiltak vil i sin alminnelighet, særlig initiativet for de fattigste landene (HIPC-initiativet), kunne ha en betydelig stabiliserende effekt. Mer spesifikt er

det innen IMF/Verdensbanken etablert ordninger som kan gjøre det mulig for nye regimer å oppnå gjeldslette i post-konfliktsituasjoner. Gjennom det norske gjeldsfondet kan Norge bidra til gjeldslette gjennom HIPC-initiativet, restanseklarering og subsidiering av IMF's post-konflikt-bistand til lavinntektsland.⁵ Dette vil bedre de økonomiske forutsetningene for fredsbygging. Slik gjeldslette var helt nødvendig i Afghanistan. Det vil også være nødvendig å finne internasjonale løsninger på Iraks gjeld etter Saddam Husseins fall. Et annet eksempel er Liberias gjeldsproblemer som må finne en løsning. Gjeldslette er også sentralt i Sudan når fred er gjenopprettet i hele landet, inkludert i Darfur.

Vektleggingen av nasjonalt eierskap og støtte til nasjonale myndigheter er ikke uten dilemmaer, særlig i situasjoner der myndighetene er svake, dersom det internasjonale samfunnet har lite tillit til dem, eller dersom myndighetene har begrenset legitimitet. All erfaring tilsier imidlertid at innsats uten lokalt eierskap og mottakerstyring er lite effektiv og lite bærekraftig. Det finnes likevel noen unntak der en sterk internasjonal styring er nødvendig i en overgangsfase.

*Etter krigen i **Afghanistan** var norsk støtte først konsentrert om humanitær bistand og repatriering og reintegrering av flyktninger og internt fordrevne. Gradvis ble det lagt større vekt på oppbygging av en offentlig administrasjon i overensstemmelse med afghanske prioriteringer.*

- *Norge legger stor vekt på å bidra til å bygge opp nasjonale myndigheter og strukturer som har legitimitet og leveringsevne i forhold til befolkningen, særlig i land som er i en post-konflikt situasjon. Arbeidet for fred må være godt forankret i mottakerlandets egne prioriteringer. Mottakeransvar forutsetter en politisk legitimitet og administrativ kapasitet som i mange tilfeller må bygges opp på nytt. En rask finansiell og faglig støtte til politiske og administrative strukturer vil ofte være blant de første skritt i fredsbyggingsprosesser.*

4.2.2 Forsoning

Forsoning innebærer (gjen)oppbygging av tillit og vennskapelige relasjoner mellom mennesker og mellom befolkningen og institusjoner.

Varig og stabil fred avhenger ikke bare av beslutninger på politisk nivå, men også av sosial aksept for fredsløsningen i befolkningen. Fredsbygging omfatter *forsoning og fremme av ikke-voldelig konfliktløsning* i alle samfunnslag: politiske, militære, religiøse og næringslivsledere, mellomledernivå, og grasrotnivå. Forsoning kan fremmes gjennom

5 Jfr. Handlingsplan om gjeldslette for utvikling, Utenriksdepartementet, 16.05.04.



Fredsbygging omfatter også forsoning og ikke-voldelig konfliktløsning.

dialoger og målrettede prosjekter, men må også være en integrert del av andre elementer i fredsbygging. En viktig side av forsoning er å lege fysiske, psykiske og psykososiale sår etter voldelig konflikt.

Rettsoppgjør og sannhetskommisjoner kan være sentrale bidrag til forsoningsarbeidet, jfr. 4.2.5.

Forsoningstiltak bør iverksettes på tvers av etniske, språklige, religiøse, geografiske og andre skillelinjer og omfatte også de mest konfliktorienterte grupperingene. Kvinner kan bl.a. bidra med erfaring fra overlevelsesstrategier i konflikt og alternative tilnærminger til problemløsning. Kvinnenettverk utgjør en viktig, men som oftest neglisjert, ressurs i fredsbygging.

Konflikter er en del av endringsprosessen i de fleste samfunn. Konflikt kan ha et positivt fortegn, for eksempel som utslag av protest mot

autoritære regimer – og kan føre til nødvendige og fredelige endringer. Men i noen tilfeller får den polariseringen som følger av konflikt et voldelig forløp. Sivilbefolkningen er som regel det fremste offer i interne konflikter, av og til er sivile også mål for voldelige handlinger.

Konfliktene i det tidligere Jugoslavia og folke-mordet i Rwanda på 1990-tallet er tragiske eksempler på hvor galt det kan gå hvis polariseringen mellom forskjellige grupper går for langt. I slike situasjoner kan også moderate krefter, talspersoner for fredelig sameksistens og forsoning bli brakt til taushet.

Dette betyr ikke at krefter som arbeider for forsoning ikke finnes. I sivilbefolkningen vil det alltid være et utbredt ønske om å få slutt på vold og krig, og mennesker som arbeider for dette. I flyktninge- og eksilmiljøer vil noen stå fram og arbeide for fred. Både interne og eksterne krefter vil søke støtte i det sivile samfunnet og i land utenfor konfliktområdet, f.eks i de nordiske landene.

Det er stadier i de fleste konfliktene hvor det hos partene oppstår en erkjennelse av at en militær seier er uopnåelig og at de har større felles interesser knyttet til fred enn til fortsatt konflikt. Gjennom forsoningstiltak mens konflikten pågår, kan man bidra til å bygge opp et klima som legitimerer fredsskapende prosesser med sikte på aksept for en fredsløsning, og samtidig øke sjansene for at denne vil bli fulgt opp senere.

Det sivile samfunnet, særlig utviklings-, menneskerettighets-, freds- og religiøse organisasjoner, spiller ofte en sentral rolle i forsoningstiltak og er en sentral komplementær aktør i forhold til myndighetene. Langvarig samarbeid med lokale partnere har bl.a. gitt norske kirkelige organisasjoner kontakter, kunnskap, kapasitet og tillit i alle sosiale lag. Politiske partier, fagbevegelsen, det akademiske miljøet og fredsorienterte media kan også være viktige ressurser i fredsbyggende arbeid. Kapasitets- og kompetansebygging hos nøkkelaktører og unge, fremtidige ledere, ikke minst mens konflikten pågår, kan være et strategisk viktig bidrag til forsoning.



I Angola støtter Norge sammen med Canada nettverksbygging mellom en bred og representativ gruppe kirkesamfunn som dannet en koalisjon for fred etter det siste krigsutbruddet. Gruppen ble en sterk pressgruppe for fred i landet og spilte en viktig rolle fram mot fredsslutningen i 2002. Norsk støtte vil bli videreført som bistand til opplæring i forsoningsarbeid fra kirkenes side overfor den splittede befolkningen etter flere tiår med krig.

- *Norge støtter forsoningstiltak i tilknytning til, og uavhengig av, norsk rolle i fredsskapende prosesser.*
- *Forsoning er viktig blant politiske, militære, religiøse, økonomiske og andre ledere, på mellomledernivå og på grasrotplan for å forebygge konflikt, fremme og bygge fred.*
- *Forsoning bør være integrert i alle aktørers innsats i land som er truet, rammet eller i ferd med å arbeide seg ut av voldelig konflikt, men kan også fremmes ved spesielle tiltak.*
- *Det sivile samfunnet spiller særlig viktige roller i innsatsen for forsoning.*

4.2.3 Godt styresett, demokrati og menneskerettigheter

Politisk undertrykking og dårlig politisk lederskap kan være en sterk medvirkende årsak til voldelig konflikt. I samfunn med *godt styresett, demokrati og respekt for menneskerettigheter* vil bruk av vold være lite relevant for konfliktløsning. En krise kan innebære fornyelse, og i postkonfliktsituasjoner bør forholdene legges til rette for bred folkelig deltakelse i beslutningsprosesser.

Godt styresett - bl.a. respekt for menneskerettigheter og demokrati, samt sunn økonomisk forvaltning - må komme innenfra. Det er bare unntaksvis – etter større konflikter – at det internasjonale samfunnet kan bidra til prosesser som fører til utvelgelse av nye nasjonale



Politisk folkemøte i Sudan

ledere, slik som i Afghanistan etter Talibans fall i 2001.

For det internasjonale samfunnet vil det generelt være vanskelig å bidra til å fjerne dårlige ledere utenfra. Det internasjonale vern om nasjonal suverenitet er sterkt, og virkemidlene for påvirkning utenfra er ikke alltid like effektive. Overfor land som Burma og Zimbabwe har målrettede tiltak vært forsøkt, uten at det foreløpig har ført til ønskede resultater.

Men noen virkemidler finnes både innenfor rammen av politisk og diplomatisk samarbeid og i utviklingssamarbeidet. Tiltak kan for eksempel omfatte støtte til reform av valgsystem, forberedelser til og gjennomføring av frie valg, valgobservasjon og valgovervåking, konstitusjonelle kommisjoner, juridiske reformer og overvåking av menneskerettighetssituasjonen. Der er viktig å utvikle programmer rettet mot diskriminering, å styrke rettsstaten og fremme ansvarlighet og åpenhet i styrende organer. Tiltak mot korrupsjon støttes både på forvaltningssiden og kontrollsiden. Aktuelle tiltak kan være støtte til utarbeidelse av nye lover, reformer innen justis- og forsvarssektoren. Dette vil øke myndighetenes troverdighet og legitimitet og legge et viktig grunnlag for sosial og politisk utvikling – som igjen er nødvendig for varig og stabil fred.

Etablering av objektive, rettfærdige og effektive rettslige institusjoner med nødvendige sanksjonsmekanismer er en nødvendig forutsetning for fred og utvikling. Det vil ofte være nødvendig med internasjonal støtte til bygging eller styrking av slike rettslige institusjoner. Maksimen om at "med lov skal land bygges" er sentral også i fredsbygging. Ulike befolkningsgrupper må ha tillit til at rettslige mekanismer er tilgjengelige og objektive. En rettighetsbasert utviklingsprosess forutsetter et minimum av tillit til objektive regler for å regulere eiendomsforhold, korrupsjon, vold og øvrig kriminalitet. I mangel av slik tillit kan



man vanskelig tenke seg effektive kredittordninger, økonomisk vekst eller fredelig tvisteløsning.

I utviklingspolitikken er det økt oppmerksomhet om behovet for å styrke kapasitet til å bidra til reform av justissektoren i overgangssituasjoner. UNDP er i ferd med å styrke kapasiteten til å bistå med reform av justissektoren i post-konfliktsituasjoner. Norge bidro således til en internasjonal konferanse for å utveksle erfaringer om reform i justis- og sikkerhetssektoren i Oslo i april 2003. Det finnes også internasjonale frivillige organisasjoner som arbeider med kapasitetsbygging på dette viktige området.

Det eksisterer en betydelig gruppe fattige land – som ikke mottar mye bilateral bistand – med mangelfullt styresett, svake institusjoner og med en politikk som gjør det vanskelig å bruke stat-til-stat bistand som virkemiddel for fredsbygging. Norge vil trekke på arbeid i OECD/DAC og i Verdensbanken for å analysere former for samarbeid med denne gruppen land – svake stater, vanskelige partnere – hvor man ofte må bruke multilaterale kanaler eller arbeide gjennom det sivile samfunnet for å lindre nød og hjelpe sårbare grupper. Dette er et viktig arbeid for å bedre det internasjonale samfunnets evne til å forebygge at stadig flere fattige land kommer inn i onde konflikt-sirkler.

Norge har etablert **NORDEM** som er en rekrutterings- og opplæringsmekanisme som har som mål på en effektiv måte å skaffe til veie kvalifisert norsk personell til internasjonale organisasjoner som fremmer demokratisering og respekt for menneskerettighetene. Den faglige bistanden som kan gis på en fleksibel måte gjennom NORDEM, har vist seg å være et godt virkemiddel i politiske prosesser etter konflikt.

Norsk senter for demokratistøtte (NDS – Norwegian Centre for Democracy Support) er et partipolitisk nøytralt og ideelt organ opprettet for å gi støtte til nye demokratier i sør. Senteret vil samarbeide med demokratiske partipolitiske institusjoner for å styrke framveksten av flerpartidemokratier og frie valg. Senteret vil gi politiske partier som er representert på Stortinget, samt deres sideorganisasjoner, mulighet til å bistå i utviklingen av vel-fungerende og pluralistiske politiske systemer i utviklingsland. Ordningen skal legge til rette for samarbeid om langsiktig, demokratisk organisasjonsbygging og kommunikasjon gjennom kunnskapsoverføring, rådgivning og internasjonal utveksling. Ordningen forvaltes av Utenriksdepartementet og er etablert som et treårig prøveprosjekt fra høsten 2002. Senteret er samlokalisert med Fredskorpset.

- Norge vil videreføre arbeidet i bilaterale, regionale og multilaterale sammenhenger for å fremme godt styresett i utviklingssamarbeidet. Arbeidet mot korrupsjon, inkludert krigskorrupsjon, tillegges særlig vekt.
- Norge støtter demokratiutvikling og demokratiseringsprosesser. NORDEM og Norsk senter for demokratistøtte, som er opprettet for å gi støtte til nye demokratier i sør, er viktige aktører i arbeidet for å konsolidere demokratiet i våre samarbeidsland.
- Norge vil gi økt oppmerksomhet til reform av justissektoren i postkonfliktsituasjoner og kan støtte land som søker å gjenreise samfunn bygget på lov, rett og respekt for menneskerettighetene.
- Norges Handlingsplan for menneskerettigheter (1999) ligger til grunn for integrering av menneskerettighetshensyn i Norges fredsbyggende virksomhet.
- I tråd med internasjonale utviklingsmål skal

det særlig fokuseres på kvinners og barns rettigheter og deltakelse.

4.2.4 Sivilt samfunn, inkludert media

Støtte til statlige myndigheter bør balanseres med støtte til fredsorienterte organisasjoner i det sivile samfunnet, inkludert media.

Fredsbygging bør omfatte støtte til aktører, mekanismer og prosesser i det sivile samfunnet som bidrar til fred og forsoning og hindrer støtte til krigførende parter.

Frivillige organisasjoner i nord kan fremme og styrke et levende sivilt samfunn i Sør bl.a. ved kompetanse- og kapasitetsbygging slik at det kan spille viktige roller som

- tjenesteleverandører (helse, utdanning, humanitære minetiltak, reintegrering av flyktninger, internt fordrevne og soldater, m.m.)



- påvirkere og "vaktbikkjer" overfor myndighetene (bl.a. godt styresett, demokrati, respekt for menneskerettighetene)
- forsonere og "brobyggere" i befolkningen (dialog, politiske, kulturelle og sportslige møteplasser og arrangementer, næringslivs-samarbeid på tvers av etniske og andre skillelinjer, m.m.)
- støttespillere i arbeidet for å gjøre svake eller marginaliserte grupper i stand til å ta i bruk demokratiske, ikke-voldelige konflikt-håndteringsmekanismer.

Norske organisasjoner er også viktige påvirkere i Nord for en fattigdoms- og fredsorientert utviklingspolitikk.

Det er viktig å identifisere effektive endrings-agenter i det sivile samfunnet, utvikle dialog med dem og støtte deres kompetanse- og kapasitetsutvikling, Viktige fredsbyggende aktører er ofte menneskerettighetsorganisasjoner, fredsgrupper, kvinnenettverk, akademia og uavhengige media, men også religiøse grupper og næringslivsorganisasjoners engasjement for fred kan spille en betydelig rolle. For å bygge kompetanse og kapasitet til fredsinnsett, kan det være hensiktsmessig å etablere institusjonelt samarbeid mellom organisasjoner/institusjoner i land rammet av konflikt og tilsvarende i Norge eller andre land.

Fredskorpset er et forvaltningsorgan som skal bidra til at det skapes kontakt og samarbeid mellom organisasjoner, institusjoner og bedrifter i Norge og utviklingsland. Kontakt og samarbeid skal bygge på verdier som solidaritet, likeverd og gjensidighet. Fredskorpset skal legge til rette for at bedrifter, virksomheter og organisasjoner skal inngå partnerskap med tanke på å utveksle personell og kompetanse. Målgruppen er i første rekke unge mellom 22 og 35 år som forplikter seg til å arbeide hos partneren i 1-3 år. Utvekslingen er i hovedsak mellom Nord og Sør, men det arbeides også med utveksling Sør-Sør.

Det er opprettet en egen programlinje -

Fredskorpset Ung - for deltakere i aldersgruppen 18 - 25 år, der vekten legges på holdningsskapende informasjon og gjensidig læring. Videre er

Fredskorpset Senior opprettet for å kunne trekke på erfaring og kompetanse hos personer i aldersgruppen 55-70 år i utviklingssamarbeidet.

Norge kanalisere en meget betydelig andel av den humanitære bistanden og midler til utviklingssamarbeid gjennom norske frivillige organisasjoner. I retningslinjer for støtte til sivilt samfunn og demokratiutvikling (2002) slås det fast at støtten bl.a. skal ta sikte på å styrke det sivile samfunnet som drivkraft og endringsagent for å nå nasjonale og internasjonale utviklingsmål. Norske ambassader gir også noe støtte direkte til organisasjoner i Sør.

Media har sentrale demokratiske funksjoner gjennom formidling av informasjon til borgerne, ved å være forum for ulike synspunkter, og som "vakthund" for eventuelle overgrep fra myndighetenes side. Medier kan bidra til at informasjon som er viktig for å ta informerte valg, blir tilgjengelig for ulike grupper, også marginaliserte.

Norsk mediastøtte skal bl.a. bidra til å styrke mediene rettslig og faglig. Stikkord er juridisk rammeverk for media, journalisters uavhengighet og rettssikkerhet, profesjonsutvikling og presseetikk. Videre tas det sikte på å bidra til økt mangfold, relevans og tilgjengelighet, innsyn og etterrettelighet.

- *Norge støtter oppbygging av sivilt samfunn i Sør, både direkte og via norskeorganisasjoner, for å styrke deres kompetanse og kapasitet til å bidra til varig og stabil fred.*
- *Norge vil utarbeide retningslinjer for en fokusert satsing på utvikling av frie media i sør.*

4.2.5 Rettsoppgjør og sannhetskommisjoner

Ulike tilnærminger til *rettsoppgjør og sannhetskommisjoner* bør vurderes i enhver post-konfliktsituasjon. Dette er et særlig sensitivt område. Det er nødvendig å finne en balanse mellom sannhet, rettferdighet, forsoning, straff og straffrihet på en slik måte at freden konsolideres. Hvor sannsynlig er det at partene vil komme fram til en fredelig løsning på en konflikt dersom aktørene står i fare for å bli straffet for overgrep? På den andre siden, hvor legitim og stabil blir en fredsløsning dersom aktørene gis straffrihet for overgrep? I hvilken grad er det nødvendig å gjennomføre et tilbakeskuende oppgjør med fortiden, og



i hvilken grad er det tilstrekkelig å sørge for en god rettsorden i fremtiden?

Langvarige voldelige konflikter eller undertrykking etterlater mange sår og traumer. Behovet kan være stort for å få fram sannheten om overgrep som har funnet sted og om ofrenes lidelser. Ønsket kan være tilsvarende sterkt om at skyldige skal stilles til ansvar for det de har gjort. Ofrenes verdighet må beskyttes.

En fred som beskytter overgripere, er vanligvis ikke en stabil fred. Amnestier eller straffefrihet (*impunity*) for overgripere kan gi grobunn for mistillit til nye makthavere, uro og misnøye, samtidig som voldelige elementer videreføres. Lovløshet og utbredte persepsjoner om straffefrihet for bl.a. masseovergrep og plyndring kan være avgjørende hindre for forsoning.

Det kan sondres mellom straffende (*retributiv*) rettferdighet overfor overgripere og gjenopprettende (*restorativ*) rettferdighet for ofrene. Straff for overgrep kan ilegges gjennom rettsforfølgelse og domstolsbehandling, eller den kan vedtas administrativt i form av avsettelser eller i offentlige "renselsesprosesser". Erfaring tilsier at interne rettsoppgjør bør gjennomføres mest mulig i overensstemmelse med landets tradisjoner og lover for å bli oppfattet som legitime.

Hvilken ansvarsdeling gjelder så mellom den enkelte staten og det internasjonale samfunnet mht. bekjempelse av straffefrihet? Hvilke terskler bør gjelde for inngripen fra det internasjonale samfunnet? Stater må beholde hovedansvaret for å straffefølge overgrep. Det er samtidig en økende oppslutning om at det internasjonale samfunnet bør sikre at rettsoppgjør finner sted der statene svikter. Det er norsk holdning at bekjempelse av straffefrihet for de *alvorligste* forbrytelsene har en særlig internasjonal dimensjon. Dette omtales gjerne som internasjonale forbrytelser.⁶

Straff for overgrep i konflikt kan ilegges gjennom nasjonal rettsforfølgelse og domstolsbehandling. I særlige alvorlige tilfeller – slik som i det tidligere Jugoslavia og i Rwanda – har FNs Sikkerhetsråd etablert egne domstoler for å etterforske, dømme og straffe dem som sto bak overgrepene.

Sikkerhetsrådet har også medvirket til støtte til etablering av nasjonale straffedomstoler med internasjonale innslag, slik som Spesialdomstolen for Sierra Leone.

Beslutningen om å etablere Den Internasjonale Straffedomstolen (ICC) for de alvorligste forbrytelsene av internasjonal karakter representerer etter norsk syn en milepæl i folkeretten. Den viktigste begrunnelsen for en Straffedomstol er at rettsoppgjør, gjennom sannhetssøken og avskrekking er viktige virkemidler for å fremme respekt for menneskerettighetene, fred, forsoning og demokrati.

Det er ingen nødvendig motsetning mellom rettsoppgjør og andre forsoningstiltak. Enkelte land – som for eksempel Sør-Afrika valgte å nedsette en sannhetskommisjon for å avdekke overgrep under apartheidregimet. Åpenhet om hva som hadde skjedd var et viktig ledd i forsoningen. Denne forsoningsprosessen var imidlertid kombinert med troverdige trusler om anvendelse av rettslige virkemidler ved manglende samarbeid med kommisjonen.

I spørsmålet om forholdet mellom internasjonal straffeforfølgning og sannhetskommisjoner, er norsk holdning at det ikke trenger å foreligge et motsetningsforhold mellom disse to virkemidlene for sannhetssøken, forsoning og gjenopprettelse av nasjonal fred. Sannhetskommisjoner kan være et supplement til rettsoppgjør og ha utfyllende funksjoner i forhold til sistnevnte, eller omvendt. Avdekking av informasjon om overgrep behøver ikke nødvendigvis å føre til rettsforfølgelse og straff. Tilgivelse og amnesti er en alternativ reaksjon.

6 Dette er utførlig behandlet i St. prp. nr. 24 (1999-2000) om samtykke til ratifikasjon av vedtektene av 17. juli 1998 for Den internasjonale straffedomstol ("Roma-vedtektene").



- Norge arbeider for bredest mulig oppslutning om Den internasjonale straffedomstolen (ICC).
- Norge vil fortsatt støtte straffedomstolene for Det tidligere Jugoslavia, Rwanda og Sierra Leone.
- Norge vil fortsatt støtte sannhetskommisjoner og programmer for å gjøre hovedfunnene i viktige internasjonale rettsavgjørelser kjent i konfliktområder.

4.3 Sosial og økonomisk utvikling

Sosial og økonomisk utvikling er nødvendig for varig og stabil fred. Noen av de underliggende eller utløsende årsakene til konflikt er store og økende sosio-økonomiske forskjeller, økonomisk tilbakegang, skjev fordeling av goder og byrder, marginalisering av sårbare grupper og geografiske regioner. Relativ fattigdom er trolig en viktigere konfliktårsak enn absolutt fattigdom.

Andre årsaker kan være konkurranse om begrensede naturressurser, som for eksempel vann og jordbruksland, som er viktige for å overleve. I tillegg kommer konkurranse om lett omsettelige naturressurser, som for eksempel olje, diamanter, metaller og tropisk tømmer, som er verdifulle fordi de kan bidra til finansiering av langvarige konflikter og enkeltpersoners eller gruppers berikelse.

Konflikter kan springe ut av både lederes grådighet (*greed*) og befolkningens mer eller mindre berettigede og legitime klager (*grievance*). Det internasjonale samfunnet må forholde seg også til slike underliggende eller utløsende årsaker til konflikt i arbeidet for fred.

Sentrale utfordringer i fredsarbeidet er:

- *repatriering og reintegrering av flyktninger og internt fordrevne*
- *gjenoppbygging av infrastruktur og viktige offentlige funksjoner*
- *sosial utvikling: utdanning og helse*
- *Økonomisk utvikling: produktiv sektor, sysselsetting, handel og investeringer.*

Norge er aktivt engasjert på alle disse områdene.

4.3.1 Repatriering og reintegrering av flyktninger og internt fordrevne

En sentral utfordring i post-konfliktsituasjoner er *repatriering og reintegrering av flyktninger og internt fordrevne*. Det er viktig å finne varige løsninger for dem. De trenger juridisk og fysisk beskyttelse og materiell støtte slik at de kan bli integrert i lokalsamfunnet som produktive aktører.

Forskjellen mellom internt fordrevne og flyktninger er at sistnevnte har krysset en internasjonal grense. Flyktninger som har krysset internasjonale grenser faller, i motsetning til internt fordrevne, klart inn under mandatet til FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) som har ansvar for å gi beskyttelse og nødhjelp der det er behov for det. UNHCR kan for eksempel opprette flyktningeleire, som vanligvis drives i samarbeid med lokale partnere og frivillige organisasjoner.

Det er en del av UNHCRs mandat også å arbeide for varige løsninger som kan omfatte:

- *Frivillig repatriering*, dvs. hjemreise på eget initiativ eller i organiserte former, f.eks. ved hjelp av UNHCR.
- *Lokal integrasjon*, dvs. bosetting i landet eller regionen de flyktet eller ble fordrevet til.
- *Gjenbosetting* i tredjeland, dvs. at de får oppholds- og arbeidstillatelse i et tredjeland.

Det har vært vanlig å behandle spørsmål knyttet til reintegrering av flyktninger og internt fordrevne først etter at en konflikt er avsluttet. Erfaringer fra de mange konfliktene på 1990-tallet viser imidlertid at planlegging av fredsbygging bør finne sted allerede i konfliktfasen. Der er bl.a. viktig å sikre at flyktninger får et grunnleggende utdanningstilbud i flyktningeleirene slik at de kan bli en ressurs for sitt hjemland når de vender tilbake. Pga. en vedvarende underfinansiering av det internasjonale flyktningearbeidet, bl.a. gjennom UNHCR, er dette en oppgave som det internasjonale samfunnet ikke har løst på en tilfredsstillende måte.

Repatriering og reintegrering etter at voldelige konflikter er avsluttet krever ofte en stor innsats for å sikre grunnleggende goder som



Flykninger fra Darfur, Sudan.

sikkerhet, husly, mat og helsetjenester. Den humanitære bistanden bør imidlertid kombineres med mer langsiktige programmer. Utdanning og sysselsetting er avgjørende for at tidligere flykninger og internt fordrevne skal kunne bli produktive medlemmer av samfunnet.

I mange tilfeller – slik som i Afghanistan – vil reintegrering av flykninger være en prioritert oppgave for en ny regjering. Retur av flykninger og internt fordrevne kan gi hjemlandet en verdifull tilvekst av ressurssterke personer, men uten reintegreringstiltak kan retur av flykninger og internt fordrevne ha en alvorlig, destabiliserende effekt.

Tiltak for å reintegrere flykninger og internt fordrevne bør innrettes slik at ingen grupper (etnisk, religiøs, geografisk, sosial, osv) gis grunn til å føle seg diskriminert eller ekskludert. Retur må være frivillig hvis forfølgelses-situasjonen vedvarer, og sikkerhetshensyn må ivaretas. Klarlegging av rettigheter også til eiendom og jord er viktig. Grunnleggende infrastruktur, som f.eks. vann, veier og strøm, bør tilrettelegges. Innsatsvarer og redskaper

for matproduksjon bør være tilgjengelige. Repatrierings- og reintegreringsprogrammer bør - der hvor det er mulig - også inneholde spesielle tiltak for barn, som f.eks. skolegang, oppsporing og gjenforening med familie, og psykososial rådgivning.

Flykningerådet har sammen med **UNESCO** utviklet et eget skoletilbud for barn i flyktningsleire eller som er internt fordrevne i eget land ("School-in-a-box"). Barna får et tilbud som setter dem i stand til å gå inn i vanlig skole når den gjenetableres eller når de vender hjem. Dette programmet skaper en bro over til normalsamfunnet og gir håp til barna og familiene om en bedre framtid.

Reintegreringsprogrammer for flykninger og internt fordrevne bør ses i sammenheng med tilsvarende programmer for tidligere soldater, og programmene må innrettes slik at de ikke diskriminerer lokalbefolkningen i de områdene som flykninger, internt fordrevne og tidligere soldater vender tilbake til.

Gode programmer for repatriering, reintegrering og gjenoppbygging forutsetter nært samarbeid mellom landets myndigheter, UNHCR, UNDP, Verdensbanken og andre eksterne aktører. Hovedansvaret må imidlertid ligge hos landets myndigheter. Reintegreringsprogrammer bør derfor innarbeides i de aktuelle landenes fattigdomsstrategier eller andre utviklingsplaner.

UNHCRs såkalte 4R-initiativ (*Repatriation, Reintegration, Rehabilitation and Reconstruction*) tar sikte på å sikre en samordnet internasjonal innsats i postkonfliktsituasjoner, fra repatriering og reintegrering til rehabilitering og gjenoppbygging. Dette er i ferd med å vinne gjennomslag i hele FN-systemet. Gjennom en helhetlig tilnærming bygges det bro mellom humanitær bistand og langvarig utviklingssamarbeid. Der hvor utviklingsaktører ikke er på plass når humanitær innsats opphører, er faren stor for at hjemvendte igjen begir seg på flukt og dermed svekker fredsprosessen. Sierra Leone, Sri Lanka, Eritrea og til dels Afghanistan er pilotland for 4R-initiativet. Norge delfinansierer pilotprosjektene og har sterk tro på potensialet i 4R-initiativet.



NORSTAFF er en rekrutterings- og opplæringsmekanisme som har som mål på en effektiv måte å skaffe til veie kvalifisert norsk personell til internasjonale organisasjoner som arbeider med flyktninger. UNHCR er en viktig samarbeidspartner for NORSTAFF som administreres av Flyktningerådet.

- Norge vil videreføre innsatsen for varige løsninger for flyktninger og internt fordrevne mht. juridisk og fysisk beskyttelse samt materiell støtte, herunder fremme en bedre koordinert multilateral innsats på dette feltet.
- Norge støtter initiativet for en helhetlig tilnærming og bedre samarbeid mellom bl.a. UNHCR, UNDP og Verdensbanken for flyktninger og internt fordrevne (4R-initiativet).
- Betydelige midler vil fortsatt bli kanalisert også gjennom UNICEF, koordineringsorganet OCHA, det internasjonale Røde Kors og frivillige organisasjoner.

4.3.2 Gjenoppbygging av infrastruktur og viktige, offentlige funksjoner

I post-konfliktsituasjoner, og i noen grad mens konflikt pågår, vil det som oftest være nødvendig å bygge eller gjenoppbygge infrastruktur og viktige, offentlige funksjoner. For at befolkningen skal slutte opp om forsøk på å gjenetablere et ordnet samfunn, vil det ofte være nødvendig å bringe et minimum av offentlige tjenester ut til folket. Befolkningen opplever at fred har positive konsekvenser for dem når veier og bygninger repareres, når elektrisitet- og telenett virker igjen, når hus bygges, når skoler og helsestasjoner er tilgjengelige og når lokal administrasjon fungerer.

Slike fredsbyggende tiltak er viktige for å muliggjøre reintegrering av soldater, flyktninger og internt fordrevne. Like viktige er slike tiltak for lokalbefolkningen i områder rammet av konflikt. Arbeidsintensive, framfor kapitalintensive, aktiviteter gir hardt tiltrengt sysselsetting og inntekt, bidrar til mobilisering av lokale ressurser og kan lett administreres lokalt uten sterk innblanding av eksterne aktører.

I **Etiopia** har Norge støttet rehabilitering av helsestasjoner som ble ødelagt under krigen mellom Etiopia og Eritrea i 1998-2000. I grenseområdene i begge landene har Norge vært den største bidragsyteren til FNs "quick impact" prosjekter, med særlig fokus på gjenoppbygging av skoler, helsestasjoner og vannposter.

Eksempelvis har Norge støttet gjenoppbygging av veier i Afghanistan. I Irak har vi stilt til rådighet norsk ekspertise på vannforsyning i tillegg til støtte til multilaterale tiltak for elektrisitet og petroleumsforvaltning.

- Norge støtter mekanismer for gjenoppbygging av infrastruktur og sentrale, offentlige funksjoner i land som er i ferd med å arbeide seg ut av voldelig konflikt. Dette dreier seg i første rekke om fysisk gjenoppbygging av veier, bygninger, strøm- og telenett som raskt viser at fred medfører positive endringer for befolkningen.

4.3.3 Sosial utvikling: utdanning og helse

Arbeidet for varig og stabil fred kan ikke bare omfatte strakstiltak. Det må også omfatte langsiktige programmer for utdanning og helse med vekt på kvalitet, tilgjengelighet og ikke-diskriminering. Det er særlig viktig å nå barn og unge – de mest sårbare og morgendagens ledere. Barns oppvekstvilkår, fysiske og psykiske helse og utvikling er av grunnleggende betydning for utvikling og fred.

Unge mennesker med begrenset utdanning og få sysselsettingsmuligheter utgjør ofte et rekrutteringspotensial for deltakelse i voldelig konflikt. Utdanning, sysselsetting, traumebehandling og psykososial støtte til barn og unge som er rammet av konflikt, kan være viktige virkemidler for å berede grunnen for fred. Et grunnlag for fred kan legges i skolene dersom innholdet i undervisningen fokuserer på bl.a. respekt for menneskerettigheter, kommunikasjon og ikke-voldelig konfliktløsning.



Det er dessverre ikke slik at ethvert utviklings tiltak for helse og utdanning nødvendigvis er av fredsbyggende karakter. Slike tiltak kan også bidra til å fremme eller nøre opp under konflikt dersom noen grupper forfordles, dersom innholdet i undervisningen formidler diskriminerende holdninger, dersom språklig diskriminering vedvarer, osv. I samfunn preget av konflikt er det nødvendig å vurdere tiltak i forhold til konfliktens årsaker, aktører og deres sannsynlige virkning på konfliktens dynamikk. Vår tilnærming må være konfliktsensitiv for å forebygge konflikt, for å berede grunnen for og støtte opp under fredsløsning og for å bidra til å bygge opp samfunn etter at voldelig konflikt er over.

Det internasjonale samfunnet kan fremme og støtte en sosial politikk som motvirker sosial marginalisering, som inkluderer tidligere ekskluderte grupper og som er ikke-diskriminerende mht. kjønn, etnisk, religiøs, sosial og

geografisk tilhørighet, med spesiell vekt på å sikre kvinners og barns rettigheter og deltakelse.

- *Strategidokumentet Education - job number 1 ligger til grunn for norsk innsats for utdanning for alle innen 2015. Utdanning og helse er sentrale fredsbyggende oppgaver. Det er en vesentlig utfordring å bidra til en målrettet satsing på utdanning og helse under konflikt og i post-konfliktsituasjoner.*
- *Norge vil fremme og støtte en politikk som bidrar til bedre fordeling og motvirker sosial marginalisering, som inkluderer tidligere ekskluderte grupper og som er ikke-diskriminerende mht. kjønn, etnisk, religiøs, sosial og geografisk tilhørighet.*
- *Norge vil fortsatt bidra til bedret helse- og utdanningstilbud gjennom norske og internasjonale frivillige organisasjoner, FN-systemet, internasjonale finansinstitusjoner og gjennom bilateralt stat-til-stat samarbeid.*



Afganske skolejenter i Kabul klamrer seg til nye skolebøker. Nå maner UNICEF til økt støtte for å få flere jenter i utviklingsland inn i skolen.



4.3.4 Økonomisk utvikling: næringsvirksomhet, sysselsetting, handel og investeringer

Sist, men ikke minst, er varig og stabil fred avhengig av økonomisk utvikling og vekst. Fredsbygging kan fremmes gjennom tiltak for å stimulere til utvikling av *næringsvirksomhet, sysselsetting, handel og investeringer*. Økonomisk utvikling kombinert med godt styresett, en bevisst sosial fordelingspolitikk og miljømessig ansvar kan bidra til varig og stabil fred. Relevante aktiviteter kan være juridisk og økonomisk reform, institusjonelt samarbeid og faglig bistand for eksempel når det gjelder forvaltning av naturressurser. Her er det nære bånd til viktige initiativer for å avdekke økonomiske agendaer i konflikt, for å øke åpenhet og ansvarlighet mht. utvinningsindustrier, og tiltak for å fremme næringslivets sosiale og miljømessige ansvar.

Land i postkonfliktsituasjoner vil i regelen trenge en stabiliseringsfase før de blir i stand til å tiltrekke seg investeringer. Men også i slike situasjoner vil det eksistere en uformell økonomi som ved inkludering i nasjonale programmer kan danne kimen til sysselsetting og skatteinntekter slik at nye regimer gradvis kan gjøre seg uavhengige av internasjonal støtte.

Ulovlig handel med naturressurser og annen illegal økonomisk virksomhet er en drivkraft i mange konflikter. Tilgang til inntekter ved salg av verdifulle naturressurser gjør det mulig å opprettholde konflikter over lang tid. I tillegg kan utsikter til kontroll over ressurser være et motiv for enkelte aktører i konflikten. Det pågår et økt internasjonalt samarbeid for å spore finansstrømmer knyttet til ulovlig handel med naturressurser, narkotika og våpen, og stanse hvitvasking av penger fra denne typen virksomhet. Norge har støttet flere forskningsprosjekter som tar sikte på å øke forståelsen for disse drivkreftene i voldelige konflikter, blant annet i regi av Verdensbanken, International Peace Academy i New York, de norske forskningsstiftelsene Fafo og ECON, samt Fredsforskningsintituttet i Oslo (PRIO). Det er en utfordring å omsette forskningsresultater til operativ politikk.

I utformingen av støtten til næringsutvikling og handel i land i en (post)konfliktsituasjon, er det viktig at innsatsen er sensitiv overfor konfliktens årsaker, aktører og dynamikk. Tiltak må være freds- og konfliktsensitive. Det gjelder ikke minst det økende engasjementet fra internasjonale finansinstitusjoner i gjenoppbygging av økonomien i land i postkonfliktsituasjoner.

Overgangen fra en uformell, ofte svak og kriminalisert økonomi til næringsutvikling innenfor en mer formell økonomi er ofte vanskelig. Støtte til produktiv sektor for å fremme sysselsetting kan ha en vesentlig konfliktforebyggende, fredsfremmende og fredsbyggende effekt. Sysselsetting er bl.a. viktig for reintegrering av tidligere soldater, flyktninger og internt fordrevne.

Selv om noen aktører profiterer på voldelig konflikt, innebærer konflikter høyere risiko og kostnader for næringslivet. Lokalt næringsliv og næringslivsorganisasjoner kan utøve innflytelse overfor politiske aktører for å få en fredelig løsning på voldelige konflikter. Dette har vi sett eksempel på bl.a. i Sri Lanka. Diasporaen kan utfordres til å engasjere seg på en konstruktiv måte i utviklingen av det landet de kom fra.

Det internasjonale samfunnet kan støtte tiltak for å sikre nødvendig kontroll med bedrifter, særlig på områder som bidrar til å smøre krigsøkonomien (diamanter, olje, tømmer). Det internasjonale samfunnet kan også bidra til å motvirke transnasjonal kriminalitet, særlig narkotikahandel, illegal våpenhandel og hvitevasking av penger, ved å støtte nasjonale institusjoner og ved internasjonalt samarbeid.

Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF) kan gi viktige bidrag til fredsbygging ved å legge til rette for større åpenhet i finansforvaltning. Med basis i det utvidete mandatet i arbeidet mot hvitevasking av penger og terrorfinansiering, kan disse institusjonene mer aktivt enn før bidra til å bekjempe korrupsjon og krigprofitering. Videre vil økonomiske prognoser fra Verdensbanken/IMF kunne gi innspill til spørsmål omkring ressursallokeringer.



Angolas oljeresurser er ettertraktet blant utenlandske investorer.

Tiltak fra det internasjonale samfunnets side kan omfatte faglig bistand til utforming av lover og regler for investeringer, ressursforvaltning og kommersiell virksomhet, handelsreformer, utvikling av infrastruktur og kompetansebygging. Andre tiltak kan lette tilgangen og formalisere retten til jord, kapital og kreditt. Omskolerings- og opplæringsentra for tidligere soldater, flyktninger, internt fordrevne og andre kan bidra til å redusere faren for kriminalitet og vold som gjerne kommer i kjølvannet av arbeidsledighet.

Videre kan støtte gis til utforming og iverksettelse av lover og regler som regulerer arbeidslivet og sikrer at utenlandske så vel som nasjonale bedrifter opptrer på en samfunnsmessig forsvarlig måte. Utenlandske bedrifter kan ha behov for veiledning og bevisstgjøring om mulige virkninger av deres engasjement i land i konflikt. Bedrifter må utvise sosialt ansvar, fremme menneskelig sikkerhet, overholde eventuelle FN-vedtak om boikott og unnlate å bidra til økonomisk virksomhet som fremmer eller forlenger konflikt.

KOMPakt (Det konsultative organet for menneskerettigheter og norsk økonomisk engasjement i utlandet) ble etablert i 1998 med deltakere fra næringsorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner, NGOer, forskningsinstitusjoner, bedrifter og myndigheter. Utenriksdepartementet koordinerer arbeidet. Formålet er å bidra til økt bevissthet om menneskerettighetsspørsmål i næringslivet.

FNs **Global Compact** er et forum for dialog og læring om næringslivets sosiale ansvar og ble til etter initiativ fra FN's generalsekretær Kofi Annan i 1999. Det globale initiativet er formet etter den norske modellen, og Norge tillegger det internasjonale samarbeidet stor vekt. Flere norske bedrifter har sluttet seg til de ti prinsippene som ligger til grunn for Global Compact. Prinsippene omfatter de tre hovedområdene menneskerettigheter, arbeidslivsstandarder, miljø og tiltak mot korrupsjon.



- *Norge har i flere år støttet forskningsprosjekter for å få internasjonal forståelse og bevissthet om økonomiske årsaker til og drivkrefter i voldelige konflikter og vil bidra til at dette arbeidet omformes til operasjonell politikk.*
 - *Norge arbeider i bilaterale, regionale og multilaterale sammenhenger for å oppnå større åpenhet og ansvarlighet i utvinningsindustrier (Extractive Industries Transparency Initiative). Fremme av næringslivets samfunnsmessige ansvar (corporate social responsibility, CSR) er en del av dette arbeidet bl.a. innenfor KOMpakt (Det konsultati-*
- ve organet for menneskerettigheter og norsk økonomisk engasjement i utlandet). Det er viktig å finne en god balanse mellom frivillige og juridisk bindende ordninger.*
- *Norges støtte til utbygging av privat sektor skjer i hovedsak innenfor rammen av Strategien for næringsutvikling i sør (NIS-strategien) hvor to av de prioriterte landene, Sri Lanka og Uganda, står overfor betydelige utfordringer mht. fredsbygging.*
 - *Norge legger også vekt på å lette tilgangen og formalisere retten til eiendom (bl.a. jord), kapital og kreditt.*



5. Land og regioner

Det strategiske rammeverket for fredsbygging er et hjelpemiddel til å strukturere planlegging og gjennomføring av norsk innsats for fredsbygging i land/regioner hvor voldelig konflikt truer, hvor konflikt pågår eller i områder som er i en gjenoppbyggingsfase etter at konflikt er avsluttet.

Svært mange utviklingsland, herunder en rekke av Norges samarbeidsland, er sterkt påvirket av voldelige konflikter som pågår eller er nylig avsluttet. Verdensbanken har i sin siste oversikt (november 2003) rapportert om i alt 37 utviklingsland som er i denne kategorien. Fredsbygging er relevant i alle disse landene. Norge kan ikke være involvert i alle. Vår innsats bør ha et visst omfang og være konsentrert om et fåtall innsatsområder i tett samarbeid med andre aktører. Det er i første rekke aktuelt å fokusere på hovedsamarbeidsland og samarbeidsland, samt andre land hvor Norge på forskjellige måter er, eller har vært, involvert i fredsskapende prosesser. Men engasjement i land utenfor denne kretsen kan også være relevant.

Norge har fortsatt et sterkt fredseengasjement i Midtøsten. I Sri Lanka og Sudan er det vik-

tig å bidra til at arbeidet for å skape fred suppleres med fredsbygging. Afghanistan og Øst-Timor har behov for langsiktig fredsbyggende innsats. I Angola må skjør fred vernes og bygges. Andre aktuelle områder er Etiopia, Eritrea, Guatemala, Colombia, Irak, Indonesia, Vest-Afrika og området rundt De store sjøer i Afrika. I våre hovedsamarbeidsland føres kampen mot fattigdom i et komplisert politisk landskap hvor fredsbygging er aktuelt i varierende grad: Nepal, Bangladesh, Malawi, Mosambik, Tanzania, Uganda og Zambia. I Kenya og Zimbabwe er det særlig relevant å bidra til konfliktforebygging. I tillegg er Norge engasjert i fredsbygging på Balkan. Dette er ikke en uttømmende liste.

Fredsbygging er ikke lett. Arbeid i høyt politiserte situasjoner er krevende. Det kan være stor usikkerhet omkring effekt av tiltak. Kan det gis støtte til områder kontrollert av opprørere? Hvordan forholder aktørene seg til illegitime myndigheter, til vanskelige partnere, eller til stater som har brutt sammen? Viktig arbeid for å finne noen svar på disse spørsmålene pågår bl.a. i Verdensbanken og i OECD/DAC. Norge skal være en aktiv medspiller i dette arbeidet.

*Maoistoprøret i **Nepal** har sitt utspring i stor fattigdom og mangelfull tjenesteyting i utkanststrøk, sosial utestenging av lavkaster og etniske grupper, samt korrupsjon. Norske tiltak omfatter støtte til innsats i konfliktområder, bidrag til fredsfond og støtte til overvåking av brudd på menneskerettighetene. Norsk bistand til Nepal rettes i størst mulig grad inn mot konfliktens årsaker og virkninger, og benyttes til å fremme en "humanisering" av samfunnet.*

- *Norge vil styrke arbeidet med fredsbygging i hovedsamarbeidsland og samarbeidsland og sørge for å integrere dette i retningslinjer for utviklingssamarbeidet mellom Norge og land/regioner rammet av voldelig konflikt.*
- *Norge vil også prioritere land hvor Norge er eller har vært involvert i fredsprosesser.*
- *Norge vil bidra, nasjonalt og internasjonalt, til en hensiktsmessig kopling mellom fredsskapende prosesser og fredsbyggende innsats.*
- *Norge vil bidra til å fremme langsiktighet og forutsigbarhet fra det internasjonale samfunnets side i fredsbyggende innsats og til at også "glemte" konfliktområder får støtte til fredsbyggende virksomhet.*



- *Fredsbygging bør, der hvor det er relevant og mulig, ha et regionalt perspektiv.*
 - *Norge vil støtte arbeidet i den Afrikanske Union og andre regionale samarbeidsorganisasjoner, bl.a. ECOWAS og SADC, for å utvikle sikkerhetsstrukturer og fredsbyggende kapasitet.*
- *Norge vil videreføre og styrke kompetansebyggende tiltak for fredsbygging i Norge og internasjonalt, herunder bidra til forskning, utredning og evaluering.*



6. God giverpraksis i fredsbygging

Vi må ikke bare gjøre de riktige tingene, men vi må også gjøre tingene riktig.

Enhver konfliktsituasjon har sine særtrekk. Det lar seg selvsagt ikke gjøre å utforme ett strategisk rammeverk som passer i alle situasjoner. Valg av elementer, rekkefølgen, timingen og doseringen vil variere fra en situasjon til en annen. Men alle tre dimensjoner – sikkerhet, politisk, sosial og økonomisk utvikling – og alle elementene i det strategiske rammeverket må bevisst vurderes slik at fredsbyggende innsats kan best mulig tilpasses hver enkelt situasjon. Hvis ikke, er det nokså sannsynlig at konflikt bryter ut, at fred ikke oppnås eller at vold blir gjenopptatt.

6.1 Nasjonalt eierskap, koordinering, harmonisering.

OECD spiller en viktig rolle i utforming av policy og retningslinjer for god giverpraksis. Dette er minst like relevant for vårt engasjement i land hvor konflikt truer, pågår eller er i ferd med å avsluttes som i andre land, selv om implementeringen er enda vanskeligere i konfliktrammede land enn i land med en fredelig utvikling.

Viktige bestanddeler av god giverpraksis i fredsbygging er nasjonalt eierskap, koordinering av internasjonal innsats og harmonisering av prosedyrer.

Fredsbygging må ha nasjonalt eierskap og bidra til å styrke nasjonens suverenitet. Mottakeransvar bør vektlegges og fremmes, også når det internasjonale samfunnet leder administrasjonen i en overgangsperiode.

Hovedansvaret for fredsbygging hviler på de involverte partene, men det internasjonale samfunnet kan bistå med å bygge opp kompetanse, kapasitet, institusjoner og prosesser som gjør det mulig å håndtere konflikter på

en ikke-voldelig måte og fremme utvikling.

Det internasjonale samfunnets fredsbyggende engasjement i et land rammet av konflikt bør i størst mulig grad baseres på en *felles plattform* som består av konflikttanalyse, behovsvurdering og strategisk rammeverk. Alternativet til felles plattform og koordinering er et mangfold av analyser, strategier, handlingsplaner og ad hoc aktiviteter med minimale sjanser for å oppnå ønsket effekt og effektivitet, og som tærer unødvendig hardt på våre partners administrative kapasitet.

Landenes fattigdomsstrategier eller andre planleggingsdokumenter kan fungere som utgangspunkt for et *strategisk rammeverk*. Dersom slike fattigdomsstrategier el.l. ikke finnes, bør vi stimulere til at de blir utarbeidet. Givere – multilaterale, bilaterale, sivilt samfunn, privat sektor – bør samordne sine aktiviteter, harmonisere prosedyrer og unnlate å bidra til å bygge opp parallelle strukturer som undergraver nasjonale strukturer og vanskeliggjør reelt nasjonalt eierskap. En viss arbeidsdeling basert på komparative fortrinn kan være hensiktsmessig i fredsbyggende innsats.

Under det nasjonale strategiske rammeverket bør det ligge en *felles konflikttanalyse* og en *behovsvurdering*. For å bidra til fred bør vi forstå konfliktens aktører, strukturer, målsettinger, dynamikk, årsaker og konsekvenser. Vi må forstå problemet for å kunne gjøre noe med det. Dessuten vil det gjerne være nødvendig å få oversikt over behov og mottakerkapasitet.

Departementet har påbegynt arbeidet for en tilnærming i Norges utviklingssamarbeid overfor land som er truet, rammet eller har



kommet ut av konflikt, som er sensitiv til mulige konflikter. Det er foretatt en vurdering og sammenligning av ulike verktøy for konfliktanalyser og freds- og konflikt-konsekvensanalyser. Videre oppfølging vil være å gi opplæring i de relevante verktøyene både ved ambassadene og i forvaltningen i Oslo, samt å teste dem ut ved utvalgte ambassader over tid. Målet er å gjøre innsatsen mer konflikt-sensitiv slik at den bygger opp under fredelige løsninger av lands konflikter, og som et minimum hindrer at den skjerper konflikt.

6.2 Kvinner og barn

Menneskerettighetshensyn må integreres i all fredsbyggende innsats. Innsatsen må være ikke-diskriminerende mht. kjønn, etnisk, religiøs, geografisk og sosial tilhørighet, med spesiell vekt på å sikre rettighetene til og deltakelse av grupper som tidligere har vært underrepresentert. I tråd med internasjonale utviklingsmål skal det særlig fokuseres på kvinner og barns rettigheter og deltakelse.

FNs Sikkerhetsråd fremhevet betydningen av kjønnsperspektivet i konfliktforebygging og i

innsatsen for å skape, bevare og bygge fred i resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet.

Et viktig element i god giverpraksis er å involvere de rette aktørene. Vi må finne bedre måter å involvere kvinner på. De er ofte de ivrigste talspersonene for fredelig bileggelse av konflikter, kanskje nettopp fordi kvinner og barn utsettes for store lidelser under voldelig konflikt. Men fortsatt er kvinner sterkt underrepresentert ved forhandlingsbord, i konstitusjonelle kommisjoner og politiske fora.

Fredsbygging har mindre sjanse til å lykkes dersom halvparten av befolkningen – kvinner – ikke får anledning til reell deltakelse. Kvinne- og likestillingsperspektiver må innarbeides i alle prosesser, på alle nivåer: i konfliktanalysen, i behovsvurderingen, i det strategiske rammeverket, i planlegging, iverksettelse og evaluering, i konfliktforebygging, i fredsforhandlinger, i fredsbevarende operasjoner, og i fredsbygging. Mye mer må gjøres på dette feltet av giverland, partnerland, sivilt samfunn, privat sektor, regionale og multilaterale organisasjoner. Norge er i ferd med å utarbeide en plan for oppfølging av SC res. 1325 (2000).⁷

I tillegg er det viktig å integrere hensyn til barns rettigheter og behov i arbeidet for fred. Norge utarbeider en strategi for støtte til barn og ungdoms utvikling i Sør hvor også problemstillinger vedrørende barn/ungdom i konfliktsituasjoner og fredsarbeid tas opp.

6.3 Multilaterale organisasjoner

FN spiller en svært sentral rolle i internasjonal innsats for konfliktforebygging/fredsbygging - både når det gjelder utforming av normer og politikk (jfr. 3.1) og gjennom koordinering av innsatsen på landnivå.



En fredsavtale i Sudan bør sikre kvinnene i landet en mer fremtredende plass.

7 Blant mye relevant litteratur nevnes følgende:

- Rehn, Elisabeth and Sirleaf, Ellen Johnson (2002), *Women, War and Peace*, an independent experts' assessment on the impact of armed conflict on women and women's role i peace-building, UNIFEM
- *Women, Peace and Security* (2002), Study submitted by the Secretary-General of the UN pursuant to Security Council resolution 1325 (2000)
- *Gender Equality Tip Sheets*, OECD/Development Assistance Committee, Working Party on Gender Equality



Ingen annen multilateral organisasjon er bedre stilt til å fremme konfliktforebygging/fredsbygging enn FN, i samarbeid med regionale organisasjoner og det sivile samfunnet. FN har mandat, infrastruktur, tilstedeværelse og legitimitet. Likevel gjenstår mange utfordringer mht. kompetanse, organisering, operativ kapasitet og ressurser. Det er nødvendig å få FN-systemets mange ulike deler til å fungere bedre sammen.

Tusenårserklæringen inneholder visjoner om å gjøre FN mer effektiv i arbeidet for å opprettholde fred og sikkerhet. FN trenger ressurser og verktøy som er nødvendige for å forebygge konflikt, skape, bevare og bygge fred. Medlemslandene har i beskjeden grad fulgt opp dette.

Helt fra FNs første år har Norge alene og sammen med de nordiske landene aktivt støttet FNs rolle i arbeidet for fred, sikkerhet og utvikling. Vi har derfor også vært blant pådriverne for reformarbeidet i FN, med sikte på ytterligere effektivisering og bedre måloppnåelse, herunder for utviklingssamarbeidet.

Sammen med noen likesinnete land har Norge utarbeidet et dokument om FN-reform på utviklingsområdet. Dette ble lansert for generalsekretær Kofi Annan i New York i juni 2004.⁸

Vi arbeider for å få til bedre samhandling mellom FN-sekretariatets politiske arm - Avdelingen for politiske spørsmål (Department of Political Affairs) - og FNs utviklingsprogram (UNDP) om kortsiktig og langsiktig konfliktforebygging/fredsbygging. Arbeidet i skjæringspunktet mellom FNs politiske virksomhet og utviklingsagendaen bør styrkes. Vi ønsker å komme nærmere en sammenhengende innsats – institusjonelt og ressursmessig – i overgangen fra konflikt til varig fred.

Norge støtter initiativer for å knytte sterkere bånd også på landnivå mellom den politiske

og den operasjonelle delen av FN i arbeidet for å forebygge konflikt og bygge fred.

Etter norsk syn bør FN bruke sine egne institusjonelle og personellmessige ressurser på en mer fokusert og bedre koordinert måte. FN samarbeider allerede i dag med regionale og subregionale organisasjoner, og dette samarbeidet bør videreutvikles. FN bør styrke samarbeidet med sivilt samfunn og privat sektor i tråd med anbefalinger fra to FN-kommisjoner som nylig har fremlagt sine rapporter: Det såkalte Cardoso-panelet om FN, det sivile samfunnet og global styring⁹ og Verdenskommisjonen om globaliseringens sosiale dimensjon.¹⁰

Generalsekretær Annan etterlyste under åpningen av FNs generalforsamling høsten 2003 større engasjement fra medlemsstatene for å styrke FN. Han la vekt på at dagens truselsbilde er preget av gamle trusler i nye og farlige koplinger, som f.eks. nye former for terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Samtidig trakk han frem at såkalte "myke" trusler på det økonomiske og sosiale området også kan påvirke fred og sikkerhet. Generalsekretærens hovedbudskap var at FN ikke kan velge mellom nye og gamle, myke og harde trusler mot sikkerheten, ettersom alt er sammenvevd i dagens globaliserte verden. FN kan bare møte utfordringene gjennom styrket evne til kollektiv handling.

Ved samme anledning annonserte Kofi Annan beslutningen om å nedsette et Høynivåpanel for å vurdere globale sikkerhetstrusler, utfordringer og endringsbehov i FN. Dette har gitt startskuddet til et arbeid som kan få stor betydning for den internasjonale orden og FNs plass i denne. Høynivåpanelets oppgave er å anbefale kollektive tiltak for å sikre global fred og sikkerhet. Fattigdomskløften, smittsomme sykdommer som hiv/aids, klimændringer og miljøforringelser er eksempler på slike trusler. Panelet skal legge fram sine anbefalinger i løpet av 2004. Norge har gitt støtte til panelets arbeid.

8 *The United Nations Development System - Issues for Strengthening and Change*, a paper developed by Denmark, Germany, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland and the UK.

9 *We the Peoples; Civil Society, the United Nations and Global Governance*, 21 June 2004.

10 *World Commission on the Social Dimension of Globalization*, 24 February 2004.



FNs generalsekretær har satt søkelys på medlemslandenes ansvar for å sikre FN legitimitet og ressurser til å oppfylle sitt mandat. FN-reformarbeidet har dermed fått ny dynamikk.

Norges engasjement i fredsbygging skjer i vesentlig grad gjennom multilaterale og friville organisasjoner. Omlag halvparten av norsk bistand kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner. Norge arbeider for å styrke de multilaterale organisasjonenes innsats for konfliktforebygging og fredsbygging. Vi tror at samordnet ressursbruk, felles bruk av personell, felles planlegging og felles "trust funds" har betydelig potensial for effektiv og målrettet innsats.

Rapporten fra UNDG/ECHAs arbeidsgruppe om overgangssituasjoner¹¹ peker i retning av en løfterik tilnærming mellom forskjellige deler av FN med ansvar for politiske spørsmål, humanitær bistand og utviklingssamarbeid.

Norge støtter anbefalingen om at FN skal fortsette å utfordre giverland i en dialog om hva god giverpraksis og FNs arbeid i overgangssituasjoner innebærer i praksis.

UNDP er interessert i konsultasjoner med givere om veien framover når det gjelder UNDPs rolle i post-konfliktsituasjoner. Norge deltar gjerne i en referansegruppe av giverland (Donor Reference Group).

De siste årene har vi sett en nødvendig og viktig økning i tiltak som de facto er fredsbyggende i regi av Verdensbanken. Både gjennom arbeidet i Enheten for konfliktforebygging og gjenoppbygging (Conflict Prevention and Reconstruction Unit) og LICUS-enheten (Low-Income Countries Under Stress) søker Verdensbanken å integrere konfliktperspektivet i sine operasjonelle aktiviteter. Politiske og institusjonelle faktorer vies nå betydelig oppmerksomhet fra Verdensbankens side. Målet er å sikre at

Verdensbankens utviklingsinnsats best mulig bidrar til konfliktforebygging og fredsbygging.

De regionale utviklingsbankene og Det internasjonale pengesfondets bidrag til fredsbygging er også økende. Langsiktig bistand fra disse store aktørene må inn tidlig i en post-konfliktfase for å få optimal effekt. Norge vurderer kontinuerlig hvordan vi best kan styrke denne trenden, bl.a. gjennom finansielle bidrag og vår opptreden i institusjonenes styrende organer.

Mye arbeid gjenstår for å få til en bedre koordinering innenfor FN-systemet og mellom FN-systemet og de internasjonale finansinstitusjonene. (IFlene). FN og IFlene har ulike, men gjensidig forsterkende, kompetanseområder og roller i fredsbygging. Det er behov for å trekke lærdom av positive og negative erfaringer fra samarbeidet i felt, og Norge vurderer hvordan vi best kan bidra til en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom de multilaterale organisasjonene.

6.4 Frivillige organisasjoner

Norske frivillige organisasjoner har verdifull erfaring etter langvarig innsats i mange land. De har gode kontakter og unik kompetanse. Kunnskapen og tilliten som er bygget opp over tid er verdifull for Norges totale innsats for fattigdomsbekjempelse og fred. Mange av deres lokale partnere har godt etablerte strukturer og bred støtte som gjør det mulig å mobilisere lokalbefolkningen. Dette er en nøkkel til å oppnå gode resultater i arbeidet. I tillegg til det horisontale nettverket, har organisasjonene ofte et vertikalt nettverk på nasjonalt og internasjonalt plan. Dette kan og bør brukes for å skape dialog og sikre innflytelse om politikk og praksis for å bekjempe fattigdom og fremme fred.

Gjennom frivillige organisasjoner kan Norge støtte fredsbygging også i land utenfor kretsen av samarbeidsland. Via organisasjonene

11 Report of the UNDG/ECHA Working Group on Transition Issues, final draft December 2003. UNDG: United Nations Development Group. ECHA: Executive Committee on Humanitarian Assistance. Rapporten omtales også som Bellamy-rapporten etter Carol Bellamy, eksekutivdirektør i UNICEF og leder for arbeidsgruppen.



Røde Kors leverer matrasjoner på grensen mellom Chad og Sudan.

kan kontakten holdes vedlike med fredsorienterte grupper i land hvor det av forskjellige grunner ikke er aktuelt å ha nær kontakt med myndighetene, som for eksempel i Afghanistan under Taliban.

En utfordring for frivillige organisasjoner er å tilpasse prosjekter og programmer til det internasjonale samfunnets felles analyser, behovsvurderinger, strategiske rammeverk og til nasjonale og internasjonale koordineringsmekanismer. Frivillige organisasjoner må være en del av dialogen om hvilken kombinasjon av fredsbyggende elementer, aktører, kanaler og ansvarsfordeling som er optimal i en gitt sammenheng.

Mens det i en tidlig fase av fredsbygging kan være stort behov for frivillige organisasjoner som kanaler og aktører for tjenesteyting, vil dette behovet gradvis reduseres etterhvert som nasjonale myndigheter og strukturer bygges opp. Rollen som støttespiller for det sivile samfunnet i sør i deres innsats som påvirkere, vaktbikkjer, forsonere, etc. (jfr. 4.2.4) vil derimot kunne bli av mer langvarig karakter.

6.5 Tidsaspektet

Dårlig giverpraksis er meget kostbar. Til tross for stor innsats, oppnår det internasjonale samfunnet sjelden de ønskede resultatene. Fredsløsninger er vanskelige å oppnå, og i de tilfellene hvor de oppnås, er risikoen svært stor for at vold gjenopptas i løpet av de første fem årene.

I følge Verdensbankens rapport om *"The Conflict Trap"*, bidrar ofte det internasjonale samfunnet med for mye støtte for tidlig i post-konflikt situasjoner. Deretter følger en rask reduksjon og et vakuum som alt for ofte fylles av vold. Ekstern støtte kan dermed være marginal i den mest sårbare perioden som, ifølge Verdensbankens rapport, er fra tre til fem år etter at konflikten er avsluttet. Da er behovene fortsatt store, samtidig som mottakerkapasiteten gjerne er bedre enn i den aller første tiden etter fredsløsning. Utilstrekkelig og kanskje gal innsats øker faren for gjenopptakelse av vold.

Norge tar dette problemet på alvor. Det er nødvendig å beholde fokus, være kompetente, konsistente og troverdige partnere. Vi skal være utålmodige etter å oppnå resultater, men må vise utholdenhet i langsiktig innsats for



varig og stabil fred. Den kritiske perioden er ikke det første året, men de første ti årene i en post-konfliktsituasjon. Vi må kunne handle raskt og fleksibelt, men vi må ha et langsiktig perspektiv på det vi gjør. Og vi må være strategiske, - sammen med det øvrige internasjonale samfunnet.

6.6 Ressurser

Fredsbygging krever betydelige økonomiske og menneskelige ressurser. Som det første landet i verden opprettet Norge i 2002 en budsjettpost for *overgangsbistand* for fredsbygging. Dette omfattes av betydelig internasjonal interesse og Norge legger stor vekt på å bidra i den internasjonale diskusjonen om tilsvarende bilaterale og multilaterale ordninger.

Overgangsbistanden gjør det mulig å bygge en bro mellom kortvarig humanitær bistand og langvarig utviklingssamarbeid i land som er i ferd med å arbeide seg ut av dyptgående voldelige konflikter. Midlene brukes i første rekke til å støtte levedyktige politiske og administrative strukturer, demokrati og respekt for menneskerettighetene. Videre legges det vekt på å bidra til å styrke det internasjonale samfunnets kapasitet og kompetanse mht. fredsbygging.

Overgangsbistanden kan også brukes i lavinntektsland som har vært rammet av særlig omfattende og alvorlige naturkatastrofer.

Gjennom overgangsbistanden og midler til demokratibyggning, fred og forsoning kan Norge bidra til rask og målrettet innsats. I tillegg brukes landdrammer, regionbevilgninger og andre globale ordninger til fredsbygging. En bred og sammenhengende fredsbyggende innsats fordrer tett politisk og forvaltningsmessig samordning av midler fra ulike kapitler i budsjettet.

- *Norge arbeider i bilaterale, regionale og multilaterale sammenhenger for å fremme god giverpraksis i fredsbyggende innsats. Det innebærer en betydelig vektlegging av nasjonalt eierskap, koordinering av det internasjonale samfunnets innsats og harmonisering av prosedyrer.*
- *Norge arbeider for at felles konfliktanalyser*

og behovsvurderinger legges til grunn for strategiske rammeverk for det internasjonale samfunnets fredsbyggende innsats i land og regioner rammet av voldelig konflikt. Norge vil bidra til en ansvars- og arbeidsfordeling basert på komparative fortrinn i forhold til andre aktører.

- *Norge vurderer ulike verktøy for konfliktanalyse og freds- og konfliktkonsekvensanalyse med sikte på opplæring og bruk.*
- *Norge legger stor vekt på å gi politisk og økonomisk støtte til FNs og andre multilaterale organisasjoners kapasitets- og kompetansebygging for å styrke deres innsats i arbeidet for varig og stabil fred.*
- *I fredsbyggende innsats i land/regioner skal norsk innsats bidra til å styrke og utvikle en samlet internasjonal tilnærming anført av FN-systemet og med aktiv medvirkning fra de internasjonale finansinstitusjonene.*
- *Norge vil arbeide for økt finansiering av fredsbygging og for en hensiktsmessig organisatorisk struktur og finansieringsmodell for internasjonalt samarbeid på dette området tilpasset hver enkelt situasjon. Norge vil vanligvis gå inn for felles finansieringsmekanismer i overgangssituasjoner for å unngå et stort antall bilaterale prosjekter og programmer, og for derved å støtte mottakerlandets muligheter til selv å styre utviklingen.*
- *Norge vil videreføre samarbeidet og dialogen med norske frivillige organisasjoner angående deres innsats i konfliktforebygging og fredsbygging, bl.a. med sikte på at den totale innsatsen i land rammet av konflikt skal bidra til å fremme fred.*
- *Flere av Norges hovedprioriteringer må integreres også i fredsbyggende virksomhet. Kampen for å styrke menneskerettighetsvernet er sentralt. Kvinner er en viktig ressurs og har særlige interesser og behov. Norge arbeider for å integrere kvinne- og likestillingsperspektivet i alle prosesser og på alle nivåer i arbeidet for å forebygge konflikt og fremme fred. Det utarbeides en plan for Norges innsats for oppfølging av Sikkerhetsrådets resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet.*
- *Norge utarbeider en strategi for støtte til barn og ungdoms utvikling i Sør, hvor også barn/ungdom i konfliktsituasjoner og fredsarbeid tas opp.*



Vedlegg: Sikkerhetsrådets Presidentuttalelse av 20.02.01 om fredsbygging

Statement by the President of the Security Council

At the 4278th meeting of the Security Council, held on 20 February 2001, in connection with the Council's consideration of the item entitled "Peace-building: towards a comprehensive approach", the President of the Security Council made the following statement on behalf of the Council:

"The Security Council recalls the open debate held at its 4274th meeting on 5 February 2001 on 'Peace-building: towards a comprehensive approach'. The Council recalls also the statements of its President in relation to activities of the United Nations in preventive diplomacy, peacemaking, peacekeeping and post-conflict peace-building. The Security Council welcomes the convening by the Secretary-General of the Fourth High-level United Nations-Regional Organizations Meeting and notes with interest its results, in particular the 'Framework for cooperation in peace-building' as conveyed by the Secretary-General to the President of the Security Council in his letter of 12 February 2001 (S/2001/138).

"The Security Council reaffirms its primary responsibility under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security. The Council emphasizes the need for full respect for the purposes and principles of the Charter of the United Nations and the relevant provisions of international law, in particular those related to prevention of armed conflicts and settlement of disputes by peaceful means.

"The Security Council reaffirms that the quest for peace requires a comprehensive, concerted and determined approach that addresses the root causes of conflicts, including their economic and social dimensions.

"The Security Council recognizes that peacemaking, peacekeeping and peace-building are often closely interrelated. The Council stresses that this interrelationship requires a comprehensive approach in order to preserve the results achieved and prevent the recurrence of conflicts. To this effect, the Council reiterates the value of including, as appropriate, peace-building elements in the mandates of peacekeeping operations.

"The Security Council recognizes that peace-building is aimed at preventing the outbreak, the recurrence or continuation of armed conflict and therefore encompasses a wide range of political, developmental, humanitarian and human rights programmes and mechanisms. This requires short and long-term actions tailored to address the particular needs of societies sliding into conflict or emerging from it. These actions should focus on fostering sustainable institutions and processes in areas such as sustainable development, the eradication of poverty and inequalities, transparent and accountable governance, the promotion of democracy, respect for human rights and the rule of law and the promotion of a culture of peace and non-violence.

"The Security Council further reaffirms that a comprehensive and integrated strategy in peace-building must involve all the relevant actors in this field, taking into account the unique circumstances of each conflict situation. The Council emphasizes that a well-planned and coordinated peace-building strategy can play a significant role in conflict prevention. In this connection, the Council underlines that international efforts in peace-building must complement and not supplant the essential role of the country concerned.



“The Security Council notes that the experiences of the United Nations and regional organizations and other actors in peace-building point to the need for enhancing peace-building activities by formulating a strategy based on the interdependence between sustainable peace, security and development in all its dimensions.

“The Security Council stresses that, to be successful, such a peace-building strategy should meet, *inter alia*, the following basic criteria: relevance, coherence and consistency of programmes and actions; the consent and cooperation of the authorities of the State concerned where they exist; continuity in and conclusion of the process; cooperation and coordination among organizations and other actors involved; and cost-effectiveness of the overall peace-building operation.

“The Security Council strongly encourages the United Nations system and regional and subregional organizations, donor countries and the international financial institutions to consider undertaking initiatives such as: utilization of the mechanism of consolidated appeals, the joint holding of pledging conferences to mobilize expeditiously international political support and the essential resource requirements; ensuring prompt financing of quick start-up peace-building projects; and strengthening mechanisms that promote development and self-reliance by improving capacity-building activities.

“The Security Council also underlines that successful peace-building is predicated on an effective and an unambiguous division of labour, based on the comparative advantage of different implementing bodies, between all the international partners, including the United Nations system, the international financial institutions, regional and subregional organizations, non-governmental organizations and the wider international community. In this regard, the Council strongly encourages all those actors to enhance their cooperation in areas such as the early identification of situations where peace-building is required; the definition of objectives and priority areas of peace-building; the development of an integrated operational response through mutual

consultation; joint monitoring of peace-building activities; and establishing repertoires of best practices and lessons learned in the area of peace-building.

“The Security Council stresses the importance of mainstreaming a gender perspective into peace agreements and peace-building strategies and of involving women in all peace-building measures.

“The Security Council further encourages the United Nations and regional and subregional organizations to establish consultative processes to ensure that peace settlements and agreements mediated by these organizations include commitments by the parties to the conflict to concerted action in different areas of peace-building, and stresses the need to identify such areas at early stages of the negotiation of peace agreements.

“The Security Council recognizes that the repatriation and resettlement of refugees and internally displaced persons as well as the disarmament, demobilization and reintegration of ex-combatants should not be seen in isolation but must be carried out in the context of a broader search for peace, stability and development, with special emphasis on the revival of economic activities and reparation of the social fabric.

“The Security Council considers it essential to provide speedy operational solutions to the exceptional and urgent needs of countries emerging from or on the verge of conflict, through innovative and flexible means, including quick impact programmes which translate into concrete and visible improvements in the daily lives of their local populations.

“To enhance further the effectiveness of the United Nations in addressing conflicts at all stages, from prevention to settlement to post-conflict peace-building, the Security Council reiterates its willingness to consider ways to improve its cooperation with other United Nations bodies and organs directly concerned by peace-building, in particular the General Assembly and the Economic and Social Council which have a primary role in this field.



“The Security Council recalls the essential role of the Secretary-General in peace-building, in particular in the establishment of strategies in this field and their implementation and recognizes the need to strengthen the coordination and analysis capacity of the Secretariat in order to allow the Secretary-General to fulfil his responsibilities in this area.

“The Security Council recognizes the need for the early involvement on the ground of peace-building actors and an orderly assumption of their responsibilities. To this effect and in order to avoid any gap between peacekeeping and peace-building, the Council expresses its determination, where appropriate, to consult at various stages of any peacekeeping operation that includes peace-building elements and in particular when the operation is being established, with the State concerned and with relevant actors who are primarily responsible for coordinating and implementing aspects of peace-building activities, such as the General Assembly, the Economic and Social Council, the United Nations funds and programmes, the international financial institutions, regional organizations and major donor countries.

“The Security Council recognizes that troop-contributing countries may be involved in peace-building activities and that, within the existing system of consultations with these countries, relevant peace-building activities should be discussed.

“The Security Council encourages close cooperation between the authorities of the State concerned and the international community in elaborating programmes of peace-building activities where the commitment by the parties could be formalized in written communications.

“The Security Council underlines the importance of the presence of special representatives of the Secretary-General or other suitable United Nations coordination arrangements, such as the resident coordinator system, in coordinating the elaboration and implementation of peace-building programmes by international organizations and donor countries in close cooperation with local authorities, taking into account ongoing activities. The Council stresses that any United Nations peace-building presence should have the necessary personnel and financial resources to discharge its mandate.

“The Security Council stresses the importance of its being kept regularly informed of the progress achieved as well as of difficulties encountered in peace-building in countries where a peacekeeping operation had been mandated by the Security Council.

“The Security Council reiterates that efforts to ensure lasting solutions to conflicts and to maintain the momentum for peace in any given country or region require an increased solidarity, sustained political will and timely and adequate resources on the part of the international community.

“The Security Council recalls the decision by the Secretary-General to instruct the Executive Committee on Peace and Security to formulate a plan on the strengthening of the United Nations capacity to develop peace-building strategies and to implement programmes in support of them, and looks forward to the submission by him of recommendations to the Security Council and the General Assembly on the basis of this plan.

“The Security Council will remain seized of the matter.”

Utgitt av:

Utenriksdepartementet

7. juni plassen/Victoria Terrasse, P.b. 8114 Dep, 0032 Oslo

E-mail: infosek@mfa.no

Publikasjonen finnes på internett: <http://odin.dep.no/ud>

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer av denne publikasjonen fra:

Statens forvaltningstjeneste

Kopi- og distribusjonsservice, P.b. 8169 Dep, 0034 Oslo

E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no

Telefaks: +47 22 24 27 86

Publikasjonsnummer: E-782 B

ISBN: 82-7177-764-5

Design og trykk: www.kursiv.no 08/2004. Opplag 4000

