



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

## **Norsk politikk og humanitær (u)sikkerhet**

En dokumentanalyse av Norges humanitære strategier

Vilde Schjøth Bunkholt

Masteroppgave i statsvitenskap - STV-3900 - juni 2020



## Forord

Å skrive en masteravhandling i Tromsø våren 2020 har vist seg som en lærerik reise gjennom både unntakstilstand, egen psyke, snøfall i mai, enorme mengder knekkebrød, og et begrenset antall eureka-øyeblikk. Uendelige takksigelser rettes til dem som har fungert som små og store støttehjul. Takk til veileder Gunhild Hoogensen Gjørsv for inspirerende engasjement, takk til venner og opphav som har forsøkt å luke ut tungrodde setninger fra oppgaven min, og takk til Julie for uendelig tålmodighet og urokkelig tro på at målet alltid var innen rekkevidde.

Det bør tas høyde for at denne masteravhandlingen neppe har forutsetninger for å redde verden. Å påpeke at politikk ikke alltid tar høyde for hvordan verden fungerer i praksis er ingen ny oppdagelse. Det samme kan sies om at humanitært arbeid er utfordrende og farlig. Det har likevel vært særs lærerikt å få et innblikk i hvordan Norge som humanitær stormakt forholder seg til humanitære organisasjoners sikkerhet. Enkelte antakelser har blitt bekreftet i prosessen, mens andre har blitt gjort til skamme.

Vilde Schjøth Bunkholt

Tromsø 02.06.2020

Antall ord i kjernetekst: 27.292



## Sammendrag

I 2020 har Norge satt av nærmere 5,5 milliarder norske kroner for å møte enorme humanitære behov som følger i kjølvannet av vedvarende fattigdom, klimaendringer og væpnede konflikter. Norsk humanitær politikk tuftes på en profil som fredsnasjon og humanitær stormakt, blant annet synliggjort gjennom betydelige humanitære bevilgninger, engasjement i fredsprosesser, samt fokus på å styrke etterlevelsen av internasjonal humanitærrett. Den humanitære innsatsen gjennomføres i samarbeid med norske og internasjonale organisasjoner. Humanitært arbeid vanskeliggjøres imidlertid av at organisasjonene arbeider i områder preget av krise og konflikt, utsettes for direkte angrep og tidvis nektes tilgang til mennesker i nød.

Denne masteravhandlingen belyser hvordan norsk politikk omtaler og operasjonaliserer humanitære organisasjoners sikkerhet i væpnet konflikt. Dette gjøres med utgangspunkt i følgende problemstilling: *Tar norsk humanitær politikk høyde for sikkerhetsutfordringene humanitære aktører møter i væpnet konflikt? Hvordan kan man forklare et eventuelt avvik mellom politikk og praksis?*

Problemstillingen belyses gjennom en dokumentanalyse av Norges humanitære strategier, den offentlige utredningen av Norges innsats i Afghanistan, og en gjennomgang av relevant faglitteratur. Det teoretiske rammeverket som legges til grunn i oppgaven er sikkerhetsteori, nærmere bestemt negativt og positivt sikkerhetsperspektiv. Dokumentanalysen tyder på et avvik mellom den norske humanitære politikkenes forståelse av humanitær sikkerhet, hvordan faglitteraturen forstår fenomenet, og Norges erfaring fra Afghanistan. Norge fremhever viktigheten av å møte humanitær usikkerhet gjennom å styrke etterlevelse av humanitærretten og at organisasjonene arbeider i tråd med de humanitære prinsippene nøytralitet, uavhengighet, upartiskhet og humanitet. Funnene i denne oppgaven tyder på at denne tilnærmingen ikke er i samsvar med hvordan humanitær sikkerhet ivaretas i praksis. Det argumenteres for at dette kan forstås som et resultat av at norsk humanitær politikk begrenses av et snevert sikkerhetsperspektiv.



# Innholdsfortegnelse

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Forord</i> .....   | <i>II</i> |
| <i>Sammendrag</i> .....   | <i>IV</i> |
| <i>Innholdsfortegnelse</i> .....  | <i>VI</i> |
| <b>1 Innledning</b> .....   | <b>1</b>  |
| 1.1. Introduksjon og tema .....   | 1         |
| 1.2. Oppgavens problemstilling.....   | 3         |
| 1.3. Oppgavens disposisjon.....   | 4         |
| <b>2 Teoretisk rammeverk</b> .....  | <b>5</b>  |
| 2.1 Internasjonal sikkerhet som fagfelt.....                                  | 5         |
| 2.2 Negativ sikkerhetsforståelse.....   | 6         |
| 2.2.1 Snever (u)sikkerhet.....  | 7         |
| 2.3 Positiv sikkerhetsforståelse .....  | 8         |
| 2.3.1 Den gylne middelvei til multi-actor security framework .....            | 9         |
| 2.3.2 Aktører og verdier i fokus .....  | 10        |
| 2.4 Anvendelse av teoretisk rammeverk - sikkerhet i politikk og praksis ..... | 11        |
| <b>3 Metode</b> .....   | <b>13</b> |
| 3.1. Forskningsspørsmål.....  | 13        |
| 3.2. Valg av metode .....   | 14        |
| 3.2.1. Dokumentanalyse .....  | 14        |
| 3.3. Datamateriale.....   | 16        |
| 3.3.1. Litteraturgjennomgang.....   | 16        |
| 3.3.2. Norges humanitære strategier .....                                     | 19        |
| 3.3.3. Offentlig utredning av Norge innsats i Afghanistan .....               | 20        |
| 3.4. Kvalitetskriterier .....   | 20        |
| 3.4.1. Reliabilitet – vurdering av oppgavens pålitelighet.....                | 21        |
| 3.4.2. Validitet – vurdering av oppgavens gyldighet .....                     | 21        |
| 3.4.3. Overførbarhet .....  | 22        |
| 3.4.4. Forbehold.....   | 23        |
| <b>4 Empiri</b> .....   | <b>25</b> |

|             |   |           |
|-------------|---|-----------|
| <b>4.1.</b> | <b>Humanitære sikkerhetsutfordringer i nyere forskning .....</b>                        | <b>25</b> |
| 4.1.1.      | Humanitært rom – krevende kontekst, urban krigføring og utvidet mandat.....             | 25        |
| 4.1.2.      | Helhetlig strategi – politisering, militarisering og humanitære prinsipper .....        | 27        |
| 4.1.3.      | Humanitære organisasjoner som sikkerhetsaktører .....                                   | 29        |
| 4.1.4.      | Humanitære prinsipper – til glede og besvær .....                                       | 31        |
| 4.1.5.      | Oppsummering.....   | 33        |
| <b>4.2.</b> | <b>St.meld. nr. 40 (2008–2009): Norsk humanitær politikk.....</b>                       | <b>34</b> |
| 4.2.1.      | Humanitært rom – krevende kontekst, urban krigføring og utvidet mandat.....             | 35        |
| 4.2.2.      | Helhetlig strategi – politisering, militarisering og humanitære prinsipper .....        | 35        |
| 4.2.3.      | Humanitære organisasjoner som sikkerhetsaktører .....                                   | 36        |
| 4.2.4.      | Humanitære prinsipper – til glede og besvær .....                                       | 38        |
| 4.2.5.      | Oppsummering.....   | 38        |
| <b>4.3.</b> | <b>Strategi for norsk humanitær politikk: Handlekraftig og helhetlig innsats .....</b>  | <b>39</b> |
| 4.3.1.      | Humanitært rom – krevende kontekst, urban krigføring og utvidet mandat.....             | 40        |
| 4.3.2.      | Helhetlig strategi – politisering, militarisering og humanitære prinsipper .....        | 41        |
| 4.3.3.      | Humanitære organisasjoner som sikkerhetsaktører .....                                   | 41        |
| 4.3.4.      | Humanitære prinsipper – til glede og besvær .....                                       | 42        |
| 4.3.5.      | Oppsummering.....   | 43        |
| <b>4.4.</b> | <b>En god alliert – Norge i Afghanistan 2001-2014 .....</b>                             | <b>44</b> |
| 4.4.1.      | Norges innsats .....  | 45        |
| 4.4.2.      | Humanitært rom – krevende kontekst, urban krigføring og utvidet mandat.....             | 46        |
| 4.4.3.      | Helhetlig strategi – politisering, militarisering og humanitære prinsipper .....        | 47        |
| 4.4.4.      | Humanitære organisasjoner som sikkerhetsaktører .....                                   | 49        |
| 4.4.5.      | Humanitære prinsipper – til glede og besvær .....                                       | 51        |
| 4.4.6.      | Oppsummering.....   | 52        |
| <b>5</b>    | <b>Analyse.....</b>   | <b>55</b> |
| <b>5.1</b>  | <b>Humanitært rom – krevende kontekst, urban krigføring og utvidet mandat .....</b>     | <b>55</b> |
| <b>5.2</b>  | <b>Helhetlig strategi – politisering, militarisering og humanitære prinsipper .....</b> | <b>61</b> |
| <b>5.3</b>  | <b>Humanitære aktører som sikkerhetsaktører.....</b>                                    | <b>65</b> |
| <b>5.4</b>  | <b>Humanitære prinsipper – til glede og besvær .....</b>                                | <b>70</b> |
| <b>6</b>    | <b>Konklusjon .....</b>   | <b>77</b> |
| <b>6.1</b>  | <b>Videre forskning.....</b>  | <b>79</b> |
|             | <b>Litteraturliste.....</b>   | <b>81</b> |



# 1 Innledning

## 1.1. Introduksjon og tema

Humanitære organisasjoners innsats i konfliktområder har sitt utspring i slaget ved Solferino i 1859. Den sveitsiske forretningsmannen Henry Dunant initierte organisert pleie for de sårede soldatene, uavhengig av hvilken av de stridende partene de tilhørte. Dette førte til opprettelsen av den nøytrale hjelpeforeningen Røde Kors i 1863, og la også grunnlaget for den første Genèvekonvensjonen. Konvensjonen ble tilsluttet av 12 stater, og anførte blant annet at sanitetspersonell skulle beskyttes i krig for å kunne tilby behandling til syke og sårede. Ytterligere tre konvensjoner og to tilleggsprotokoller senere har man utarbeidet et detaljert internasjonalt rammeverk som beskriver hvilken beskyttelse humanitære organisasjoner og sivile skal ha i væpnet konflikt (ICRC, 2010). Humanitære organisasjoner skal ivareta sitt mandat i tråd med de humanitære prinsippene nøytralitet, upartiskhet, uavhengighet og humanitet. De skal beskyttes fra direkte angrep, og gis tilgang til nødlidende (OCHA, 2020).

Som en naturlig følge av at organisasjonene skal utføre sitt arbeid i områder rammet av krise og konflikt har humanitær innsats alltid være risikofyllt. I løpet av de siste hundre årene har tradisjonelle mellom-statlige kriger med konvensjonelle våpen har utviklet seg til det mange kategoriserer som et mer komplekst konfliktbilde. Stadig flere konflikter er intra-statlige, de involverer både statlige aktører og ikke-statlige grupperinger, partene tar i bruk andre typer krigføring, og sivile rammes både indirekte og direkte som en følge av blant annet urban krigføring og manglende respekt for deres status som beskyttet under folkeretten (Burkle et al., 2019). Dette kompliserer humanitære organisasjoners arbeid ytterligere, som til tross for endret kontekst er forventet å etterleve de humanitære prinsippene, bistå mennesker i nød, og i enkelte tilfeller inngå i staters helhetlige innsats for fred og stabilisering (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). Det er nettopp balansegangen mellom humanitær innsats og humanitær sikkerhet som er tema for denne oppgaven.

I 2020 har Norge satt av nærmere 5,5 milliarder norske kroner for å møte enorme humanitære behov som følger i kjølvannet av vedvarende fattigdom, klimaendringer og væpnede konflikter. Støtten kanaliseres gjennom både norske organisasjoner, og internasjonale organisasjoner som FN og Røde Kors (Utenriksdepartementet, 2019a). Norges tilnærming til utenrikspolitikk fremheves i stor grad som konsensusbasert og tuftet på en profil som

fredsnaasjon og humanitær stormakt. Dette engasjementet promoterer både nasjonalt og internasjonalt, gjennom betydelige humanitære bevilgninger, engasjement i fredsprosesser (Leira et al., 2007), samt promotering av humanitære prinsipper og internasjonal humanitærrett. Den norske politikken tar utgangspunkt i et velfungerende internasjonalt system, arbeid for menneskerettigheter og et grunnleggende moralsk imperativ om å hjelpe mennesker i nød. Humanitære organisasjoner som mottar norske tilskuddsmidler sees på som en operasjonalisering av norsk humanitær politikk, og Norge har en prinsipiell holdning til hvordan humanitære aktører best utfører sitt oppdrag i konfliktområder. Dette er blant annet knyttet til hvordan de bør forholde seg til mottakere av humanitær bistand, hvilke prinsipper de skal legge til grunn i sitt arbeid, og hvordan de skal samhandle med andre aktører i samme kontekst (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b).

De siste årene har det internasjonale samfunnet observert gjentatte målrettede angrep mot humanitære mål, hjelpearbeidere og sivile. Humanitære organisasjoner forteller om manglende tilgang til beleirede områder, og økt fokus på sikkerhet i felt (Egeland, Harmer & Stoddard, 2011). Norge har inntatt et standpunkt om at styrket etterlevelse av humanitærretten – beskyttelse av humanitære og sivile mål – er løsningen på sikkerhetsutfordringene humanitære aktører møter. Man legger med andre ord til grunn at etterlevelse av de humanitære prinsippene skal være tilstrekkelige for å sikre humanitære organisasjoner i væpnet konflikt og gi dem tilgang til nødlidende. Samtidig tar man høyde for at humanitære partnere opererer i områder preget av krise og konflikt, og å anerkjenner at det er knyttet store utfordringer til å få tilgang til områder rammet av konflikt (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b).

Humanitære prinsipper som normativt grunnlag og praktisk verktøy blir imidlertid diskutert både i organisasjonsmiljøet (ICRC, 2015), av forskere innen internasjonal sikkerhet og politikk (Broussard et al., 2019), og i kjølvannet av staters militære og sivile innsats i væpnet konflikt (Schenkenberg van Mierop, 2015). Humanitære organisasjoner er i utgangspunktet prisgitt at statlige og ikke-statlige aktører aksepterer deres tilstedeværelse i områder rammet av konflikt. Nå tyr de til nye strategier for å sikre seg selv og sivile i konflikt (Egeland et al., 2011). Norges humanitære politikk drøfter i liten grad humanitære organisasjoners tilnærming til sikkerhet, ut over viktigheten av å opprettholde prinsippene om nøytralitet og uavhengighet. Dette tyder på et mulig avvik mellom den humanitære politikken man legger til grunn, og de utfordringene Norges humanitære partnere møter i felt – og at norsk politikk muligens ikke tar tilstrekkelig høyde for utfordringene som kjennetegner dagens konflikter.

Med tanke på mange av de til dels nye konfliktene man ser i forbindelse med humanitært arbeid er det betimelig å undersøke hvorvidt norsk politikk tar høyde for sikkerhetsutfordringer humanitære aktører møter i felt.

## 1.2. Oppgavens problemstilling

Ovennevnte tema belyses i denne oppgaven, med utgangspunkt i følgende problemstillinger: *Tar norsk humanitær politikk høyde for sikkerhetsutfordringene humanitære aktører møter i væpnet konflikt? Hvordan kan man forklare et eventuelt avvik mellom politikk og praksis?*

For å svare på ovennevnte problemstilling er det nødvendig å besvare følgende fire delspørsmål (videre utdypning i kapittel 3):

- 1) Hvilke utfordringer knyttet til humanitær innsats og (u)sikkerhet diskuteres i nyere faglitteratur?
- 2) Hvilken tilnærming har Norges humanitære strategier til humanitær sikkerhet?
- 3) Hvilke erfaringer har Norge (med allierte) med humanitær sikkerhet i væpnet konflikt?
- 4) Hvordan kan man forklare et eventuelt avvik mellom norsk politikk på den ene siden, og dagens forskning og humanitære aktørers fremferd i konflikt på den andre siden?

Det teoretiske rammeverket som legges til grunn i oppgaven er sikkerhetsteori, nærmere bestemt negativt og positivt sikkerhetsperspektiv. Formålet med eventuelle funn er i utgangspunktet ikke å ta stilling til hvorvidt man bør føre en idealistisk eller realistisk humanitær politikk, ei heller om disse hensynene er mulig å balansere. Oppgaven skal forsøksvis vurdere hvorvidt det er et avvik mellom hvordan norsk humanitær politikk forstår og operasjonaliserer humanitær sikkerhet, og hvilke sikkerhetsutfordringer som trekkes frem i nyere forskning og fra Norges erfaring i Afghanistan. Om det finnes et avvik, og det fremstår som problematisk, vil denne oppgaven kunne bidra til å belyse en av flere årsaker til at dette avviket har oppstått.

### 1.3. Oppgavens disposisjon

**Kapittel 1: Innledning** introduserer bakteppet for oppgaven, presenterer et kort inntrykk av norsk humanitær politikk, og redegjør for oppgavens disposisjon.

**Kapittel 2: Teoretisk rammeverk** gjør kort rede for internasjonal sikkerhet som fagfelt, og presenterer det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for oppgaven. Det redegjøres for negativ og positiv sikkerhetsforståelse, og hvordan rammeverket skal benyttes i denne oppgaven til å forstå sikkerhet i politikk og praksis.

**Kapittel 3: Metode** presenterer problemstilling og delspørsmål som behandles i oppgaven. Oppgavens kvalitative forskningsmetode, herunder dokumentanalyse, diskuteres, og datamaterialet presenteres. Videre drøftes oppgavens validitet, reliabilitet og overførbarhet.

**Kapittel 4: Empiri** består av en presentasjon av datamaterialet som ligger til grunn for oppgaven. Her presenteres litteraturgjennomgangen, og fire hovedlinjer som brukes som rammeverk i denne oppgaven:

- 1) Humanitært rom – krevende kontekst, urban krigføring og utvidet mandat
- 2) Helhetlig strategi – politisering, militarisering og humanitære prinsipper
- 3) Humanitære aktører som sikkerhetsaktører
- 4) Humanitære prinsipper – til glede og besvær

Deretter analyseres Norges humanitære strategier og den offentlige utredningen av Norges innsats i Afghanistan i lys av ovennevnte faglitteratur. De viktigste funnene oppsummeres etter hver av de fire delene i empirikapittelet.

**Kapittel 5: Analyse** drøfter eventuelle avvik og fellestrekk funnet i datamaterialet som ligger til grunn for oppgaven i lys av et negativt og positivt sikkerhetsperspektiv. De viktigste funnene oppsummeres underveis.

**Kapittel 6: Konklusjon** avslutter oppgaven og det vurderes hvilke slutninger man kan trekke i lys av oppgavens problemstilling, empiriske funn og det teoretiske rammeverket. Avslutningsvis presenteres forslag til videre forskning.

## 2 Teoretisk rammeverk

*I dette kapittelet gjøres det rede for internasjonal sikkerhet som fagfelt, etterfulgt av en presentasjon av det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for oppgaven. Det redegjøres for henholdsvis negativ og positiv sikkerhetsforståelse, og hvordan rammeverket skal benyttes i denne oppgaven til å forstå humanitær sikkerhet i politikk og praksis.*

### 2.1 Internasjonal sikkerhet som fagfelt

Internasjonale sikkerhetsstudier vokste frem som et resultat av økt fokus på staters beskyttelse mot interne og eksterne trusler etter andre verdenskrig (Buzan & Hansen, 2009).

Sikkerhetsstudier, som i utgangpunktet ble sett på som en integrert del av eksempelvis krigsstudier, ble etterhvert en mer selvstendig disiplin. Fagmiljøet innen internasjonale relasjoner og statsvitenskap har imidlertid ingen avklart definisjon av internasjonal sikkerhet, ei heller en komplett og systematisk oversikt over forskere, litteratur, definisjoner og diskurser som knyttes til fagfeltet (Buzan & Hansen, 2009). Buzan og Hansen (2009) påpeker at for bare 50 år siden ble sikkerhet primært diskutert i kjølvannet av politiske hensyn og militær innsats. Med økt fokus på sikkerhet som en viktig faktor i debatten om suverenitet, autoritet, legitimitet, politikk og stat, skisseres flere pågående diskusjoner i internasjonale sikkerhetsstudier: hvorvidt staten har monopol på sikkerhet, om man skal inkludere interne trusler (i tillegg til eksterne), om man skal forstå sikkerhet som mer enn militær innsats, og om sikkerhet utelukkende skal sees i sammenheng med umiddelbare trusler og farer (Buzan & Hansen, 2009).

Diskusjonene i fagmiljøet blant annet om hvilke aktører man ser på som sentrale i en sikkerhetskontekst, hva og hvem som utløser behovet for sikkerhet og beskyttelse, hvordan man skal respondere på det, samt om sikkerhet utelukkende handler om beskyttelse av en stats suverenitet og stabilitet (Buzan & Hansen, 2009). Det eksisterer til dels diametralt ulike oppfatninger av ovennevnte, og man kan tegne et grovt skille mellom såkalt positiv og negativ sikkerhetsforståelse. Det er verdt å merke seg at begrepene brukes til dels svært ulikt innen internasjonale sikkerhetsstudier. De brukes blant annet som en parallell til Isaiah Berlins positive og negative frihet – frihet til valg og frihet fra tvang. I forlengelsen av det omtaler man sikkerhet som fravær av trusler eller sikkerhet som et overskuddsfenomen. Dette skillet mellom negativ og positiv sikkerhet er å anse som et analytisk rammeverk. Andre

bruker det som en normativ betegnelse, altså en forståelse av sikkerhet som noe positivt eller negativt, som man vil kjempe for eller unngå (Nyman, 2016). I denne oppgaven brukes positiv og negativ sikkerhet som analytiske verktøy, uten at det tillegges positiv eller negativ verdi.

## 2.2 Negativ sikkerhetsforståelse

Negativ sikkerhet knyttes til en tradisjonell forståelse av internasjonale relasjoner og krig, og sees gjerne i sammenheng med realisme som politisk grunnsyn (Walt, 1991). I en tradisjonell tilnærming til sikkerhet legger man til grunn at staten er overordnet enhet for alle individer (Williams, 2012). Blant antakelsene som ligger til grunn for det negative sikkerhetsperspektivet er staten som viktigste leverandør av sikkerhet (Hoogensen Gjørsv, 2012) og at staten også er viktigste kilde til usikkerhet (Williams, 2012). Graden av sikkerhet defineres av evnen til å avverge trusler gjennom å identifisere og avvæpne fiender (Huysmans, 1998). Primærverktøyet er det statlige voldsmonopolet – militæret (Hoogensen Gjørsv, 2012). Kort fortalt – sikkerhet fra trusler, overgrep og vold (Hoogensen Gjørsv, 2012) og sikkerhet for å overleve (McSweeney, 1999). Å avverge tap av liv legitimerer bruk av vold. Perspektivet fokuserer derfor på den aktøren man ønsker skal inneha et voldsmonopol. Dette er en av årsakene til at det negative sikkerhetsperspektivet domineres av én aktør, og at å styrke eller svekke sikkerheten i eksempelvis en væpnet konflikt står og faller på evne og vilje til å bruke statens voldsmonopol (Hoogensen Gjørsv, 2012). Walt (1991) understreker at militærmakt ikke er eneste kilde til nasjonens sikkerhet, ei heller eneste trussel. Han trekker blant annet frem andre verktøy som er å anse som en forlengelse av statens sikkerhet: diplomati, våpenkontroll og krisehåndtering.

De tradisjonelle sikkerhetsperspektivene holder fast ved at stater er grunnmuren i det internasjonale samfunnet, til tross for nyere tids utvikling i form av geriljakrigføring, terrorisme og ikke-voldelige trusler mot nasjoners sikkerhet. Man argumenterer fortsatt for at å utvide sikkerhetsbegrepet til å gjelde til ikke-statlige aktører og ikke-militære trusler vil svekke det teoretiske rammeverket (Walt, 1991). De statssentrerte grunnantakelsene ble alvorlig utfordret etter den kalde krigen. Spesielt terrorangrepene i USA i 2001, gjennomført av en ikke-statlig aktør og etterfulgt av internasjonal militær operasjon, sådde tvil om dette perspektivets relevans. Williams (2012) mener imidlertid at det kan ha beholdt sin relevans i sin egenskap av å være et tydelig og konsistent rammeverk, som til tross for mange ulike retninger deler en tydelig grunnantakelse. I så måte fungerer teorien som en konstruktiv

motvekt til det andre teoretiske perspektivet som legges til grunn i analysen i denne oppgaven.

### **2.2.1 Snever (u)sikkerhet**

I all hovedsak har militæret vært å anse som eneste eller viktigste leverandør av sikkerhet, da spesielt innenfor negativ sikkerhet. Staten er viktigste aktør, og bruker statlig og internasjonale militære styrker i krigsrammede områder for å sikre statens og innbyggernes interesser og liv. Militæret møter imidlertid i dag en stadig mer kompleks situasjon på bakken, med både regulære og irregulære væpnede grupper, sivile, borgergrupper, humanitære organisasjoner og bistandsorganisasjoner. Statens stilling som hovedansvarlig sikkerhetsaktør både i konflikt, innen rekonstruksjon/oppbygging og stabilisering i konfliktrammede områder utfordres, både i praksis og i fagmiljøet (Hoogensen Gjørsv, 2012).

Dersom man ikke åpner for at andre grupper eller aktører skal utøve legitim vold (eller sikkerhetsarbeid) begrenses i praksis muligheten til å se flere aktører i det samme sikkerhetsbildet. Til tross for at man anerkjenner at staten favner flere aktører velger man å samle dem under samme paraply (Hoogensen Gjørsv, 2012). Merk at et negativt sikkerhetsperspektiv ikke ignorerer ikke-statlige aktører og trusler i sin helhet. De anerkjennes som en del av sikkerhetskonteksten i sin egenskap av å kunne true statlig sikkerhet. Derimot anerkjennes de ikke som et svar på sikkerhetsutfordringer, eller som selvstendige sikkerhetsverktøy (McSweeney, 1999). Det kan argumenteres for at dette fører til at man opererer med en snever forståelse av sikkerhet, som ikke i tilfredsstillende grad reflekterer de faktiske forhold. Av dette følger tre konsekvenser (Hoogensen Gjørsv, 2012):

1. Virkeligheten forenkles for å gjøre den håndterbar, og resultatet er at man overser deler av konteksten.
2. Man legger til grunn et lineært og enveis forhold mellom sikkerhetsleverandør- og mottaker.
3. Man vanskeliggjør diskusjon knyttet til statens monopol som sikkerhetsleverandør.

Med det blir sikkerhet primært et fenomen som beveger seg ovenfra og ned, og kobles uløselig til krig og trusler om og bruk av militær makt (Hoogensen & Rottem, 2004). I prinsippet er det mulig å komme til et mer inkluderende sikkerhetsperspektiv ved å utvide den negative forståelsen for sikkerhet. Hoogensen Gjørsv (2012) påpeker imidlertid at en utvidelse av perspektivet ikke vil løse at teorien er grunnleggende statssentrert. Hun legger til grunn at

et statssentrert perspektiv overser sikkerhet knyttet til andre aktører som opererer i krig, samt hvordan eksempelvis individer, organisasjoner og lokalsamfunn bidrar til egen sikkerhet parallelt med den beskyttelsen staten i prinsippet skal bidra med. Ved å ta utgangspunkt i en negativ sikkerhetsforståelse kan man risikere å ignorere mangfoldet av behov, mål, verdier og aktører som opererer i samme sfære. Det kan argumenteres for at man i instans kan bidra til økt usikkerhet ved å ikke anerkjenne alle relevante sikkerhetsaktører i et konfliktrammet område (Hoogensen Gjørsv, 2012).

## **2.3 Positiv sikkerhetsforståelse**

Buzan, Wilde og Wæver (1998) ønsket i sin tid å adressere nevnte mangfold, gjennom å videreutvikle et statssentrert sikkerhetsperspektiv til å gjelde andre sektorer som viste seg som en del av sikkerhetskonteksten etter den kalde krigen. Dette uten å undergrave hvilken betydning og forklaringskraft som har ligget i en teori som tar utgangspunkt i staten som primære sikkerhetsaktør. I forlengelsen har det utviklet seg en motsats til negativ sikkerhet - en positiv sikkerhetsforståelse. Buzan et al. (1998) knyttes ikke direkte til positiv sikkerhet som sådan, men kan sees som et mellomledd mellom negativ og positiv sikkerhetsforståelse. Positiv sikkerhet forstås som et (potensielt) positivt ladet fenomen, som bidrar til individers og samfunns trygghet og stabilitet (McSweeney, 1999). Positiv sikkerhet kan forstås som sikkerhet til noe – eksempelvis trygghet nok til å gjøre mennesker i stand til å leve fullverdige liv (Hoogensen Gjørsv, 2012). Man fokuserer på hvordan sikkerhet etableres; for hvem; og hvem som fungerer som leverandør. I så måte vil man i større grad enn innen negativ sikkerhetsteori la analysen kretse om hvilke verdier og kontekster som påvirker sikkerhetsbildet- og behovet (Hoogensen Gjørsv, 2012). Man anerkjenner at individer og samfunn kan fungere som selvstendige sikkerhetsaktører, og forstår eksempelvis humanitær bistand og utviklingshjelp, økonomi, utdanning og sosiale tiltak som en del av sikkerhetsbildet (Hough, 2013). Med det går man bort fra det mer tradisjonelle perspektivet om at sikkerhet utelukkende er basert på frykt og/eller bruk av voldsmakt, og skifter fokus over på hvordan sikkerhet kan ivaretas gjennom tillit, respekt for rettslige rammeverk, samarbeid og et åpent samfunn (Hoogensen Gjørsv, 2012; McSweeney, 1999).

Det tradisjonelle negative perspektivet på sikkerhet har, som nevnt, i all hovedsak konsentrert sitt verdensbilde og forklaring av fenomenet sikkerhet om staten som viktigste og potensielt eneste aktør på bakken. Med staten som eneste uavhengige variabel begrenser man naturlig



nok de avhengige variablene *kontekst* og *øvrige aktører* til å handle om statens overlevelse. Som en naturlig følge vil man i mindre grad åpne for at også andre aktører opererer i samme bilde, har andre verdier og prioritering, for ikke å si verktøy eller strategier (Hoogensen Gjørsv, 2012).

Med en positiv sikkerhetsforståelse snur man resonnetet, og tar utgangspunkt i *kontekst* som den uavhengige variabelen, som definerer den avhengige variabelen *sikkerhetsforståelse* (Hoogensen Gjørsv, 2012). Konteksten avgjør dermed hvem og hva som er en del av sikkerhetsbildet i en gitt situasjon, samt hvilke verdier og prioriteringer som ligger til grunn for hvordan man definerer sikkerhet. Utgangspunktet er at sikkerhet dreier seg om hva man ønsker å beskytte, og hvilke tiltak som iverksettes for å oppnå nettopp det (Hoogensen Gjørsv, 2012; Maoz, 1990). På samme måte som kontekst vil definere hvilke aktører som opererer i samme landskap, kan det også ha en stor innvirkning på hvilket maktforhold man ser mellom de ulike aktørene – hvem som tilsynelatende har monopol på diskursen om sikkerheten i et gitt område eller en situasjon. De ulike aktørenes kapasitet til å samhandle vil påvirkes av både kontekst og forutsetninger, men ikke minst at noen er i førersetet for at man opprettholder kommunikasjon og koordinasjon (Hoogensen Gjørsv, 2012).

### **2.3.1 Den gyldne middelvei til multi-actor security framework**

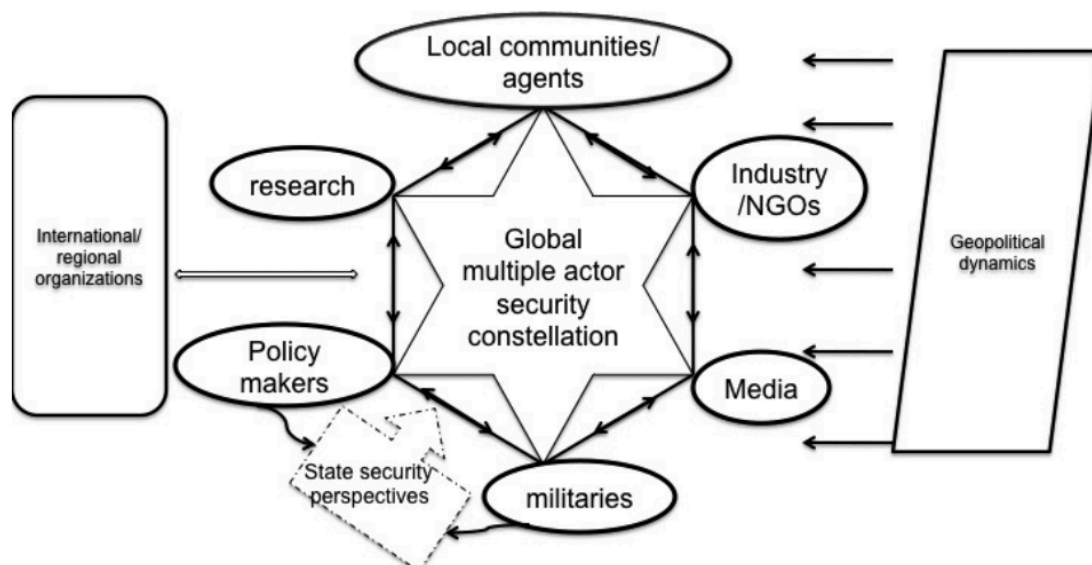
Med utgangspunkt i en positiv og kritisk sikkerhetsforståelse har Hoogensen Gjørsv (2012) bidratt til å utvikle en alternativ modell for forståelse av og tilnærming til sikkerhet og sikkerhetsaktører. Kritisk sikkerhetsteori vokste frem som en reaksjon på de tradisjonelle og statscentrerte sikkerhetsperspektivene realisme og liberalisme (Peoples & Vaughan-Williams, 2014). Merk at kritisk sikkerhetsteori inkluderer flere ulike perspektiver, som imidlertid deler antakelsen om at man ved å definere staten som primærsikkerhetsaktør utelukker sikkerhet og usikkerhet som skapes av andre aktører, og på andre nivåer i samfunnet (Hough, Moran, Pilbeam & Stokes, 2015). Dette danner bakteppet for rammeverket Hoogensen Gjørsv (2012) skisserer – multi-actor security framework – som forsøksvis skal skape et kompromiss mellom en positiv og en negativ forståelse av sikkerhet, og inkludere flere aktører enn det man vanligvis gjør i den tradisjonelle (negative) forståelsen:

Security is achieved when individuals and/or multiple actors have the freedom to identify risks and threats to their well-being and values (negative security), the opportunity to articulate these threats to other actors, and the capacity to determine

ways to end, mitigate or adapt to those risks and threats either individually or in concert with other actors (positive security)” (Hoogensen Gjørnv, Bazely & Christensen, 2009, s. 3).

### 2.3.2 Aktører og verdier i fokus

Multi-actor security framework hviler på antakelsen om at sikkerhet ikke er noe som utelukkede avhenger av én aktør, men snarere dynamikken mellom flere aktører som opererer i samme landskap. I denne modellen er flere enn de tradisjonelle sikkerhetsaktørene inkludert, herunder organisasjoner, lokalsamfunn, forskere, politikere, militæret, næringsliv, media, og enkeltindivider. I motsetning til negativ sikkerhet, der det ligger til staten (herunder politikere og militære) å være kilden til både sikkerhet og usikkerhet, åpner man opp for andre ikke-statlige aktører på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå (Hoogensen, 2005; Hoogensen Gjørnv, 2012). Alle har en rolle i å definere sikkerhetstrusler og bidrar til å skape eller svekke sikkerhet (Hoogensen Gjørnv et al., 2009). Dette kompenserer til en viss grad for en innebygd svakhet i rammeverket negativ sikkerhet, som konsekvent overser det brede spekteret av aktører, samt praksis og formelle og uformelle institusjoner som sammen utgjør sikkerhetsbildet (Stern, 2005). Staten er imidlertid fortsatt en viktig aktør, både som premiss- og sikkerhetsleverandør, men også som et bindeledd mellom de resterende aktørene (Hoogensen Gjørnv, 2012)



Figur 1: Multi-actor security framework (Hoogensen Gjørnv, 2012)

De ulike aktørene vil vanligvis både ha ulik oppfatning av hva som kreves for å oppnå det de oppfatter som sikkerhet, hvilke verktøy man bør ta i bruk, hvilke aktører som bør utføre hvilke oppgaver, og hvilke verdier som skal ligge til grunn i arbeidet. Spennvidden er stor - fra militæret, som i all hovedsak bruker voldsmakt (eller trusler om sådan) for å oppnå stabilitet eller sikkerhet, humanitære organisasjoner som dekker grunnleggende behov og hjelper befolkninger i nød, lokale eller nasjonale institusjoner som bidrar med infrastruktur og håndhevelse av nasjonalt regelverk etc. De ulike aktørene vil i stor grad sitte på både kapasiteten, kunnskapen og legitimiteten som kreves for at de skal kunne utføre sitt oppdrag, og i så måte ikke være tjent med innblanding fra andre aktører. Samtidig kan manglende kunnskap om hverandres virke, og manglende koordinasjon i der aktører har overlappende mandat eller målgruppe, vanskeliggjøre og i verste fall spolere et felles ønske om optimalisering av sikkerheten i krig (Hoogensen Gjørsv, 2012).

## **2.4 Anvendelse av teoretisk rammeverk - sikkerhet i politikk og praksis**

Ovennevnte gjennomgang av en brøkdel av teoretiske innfallsvinkler til sikkerhet viser at det ikke er gitt at hverken fagmiljø, stater eller øvrige nasjonale og internasjonale aktører har en enhetlig forståelse av konseptet. Det gjelder ikke bare det teoretiske utgangspunktet for sikkerhet, men også forståelsen av hvem som i praksis står som leverandør og mottaker av sikkerhet, hvordan man best operasjonaliserer sikkerhet, og hva som er konsekvensen av usikkerhet. Problemstillingen som ligger til grunn for valget av teoretisk rammeverk i denne oppgaven er: *Tar norsk humanitær politikk høyde for sikkerhetsutfordringene humanitære aktører møter i væpnet konflikt? Hvordan kan man forklare et eventuelt avvik mellom politikk og praksis?* Antakelsen som ligger til grunn er at norsk humanitær politikk er en operasjonalisering av norske prioriteringer og interesser på feltet, og at det til en viss grad er koblet til Norges overordnede utenrikspolitiske interesser. Det tas også utgangspunkt i at Norges humanitære politikk inkluderer en mer eller mindre avklart holdning til hvilke strategier humanitære aktører skal benytte i væpnet konflikt, for å ivareta både egen og andres sikkerhet.

I analysen vurderes eventuelle fellestrekk og avvik mellom norsk humanitær politikk, nyere faglitteratur og Norges innsats i Afghanistan i lys av både negativ og positiv sikkerhetsteori (herunder multi-actor security framework), for å synliggjøre hvordan de ulike perspektivene kan forklare humanitær sikkerhet i teori og praksis. Med utgangspunkt i tradisjonelt og

«negativt» sikkerhetsperspektiv blir fokuset å belyse statens rolle som eneste legitime aktør når det kommer til både definisjon og operasjonalisering av sikkerhet. I lys av positiv sikkerhetsteori og multi-actor security framework blir fokuset å åpne for at organisasjonene ikke nødvendigvis kan eller vil ta utgangspunkt i statlig sikkerhetsmonopol, og må søke beskyttelse eller tilgang gjennom andre strategier, virkemidler eller aktører. Eventuelle fellestrekk og avvik i sikkerhetsforståelse mellom norsk politikk, Norges erfaring fra Afghanistan og nyere faglitteratur forstås i denne oppgaven som en mulig konsekvens av sikkerhetsperspektivet Norge legger til grunn for sin politikk.

Målet er å belyse hvorvidt humanitære organisasjoner som tradisjonelt skal lindre nød og opptre som nøytral og uavhengig part i en konflikt potensielt kan påvirke sikkerhetssituasjonen i en konflikt, uten at man tar høyde for det i norsk humanitær politikk. I følge Hoogensen Gjørsv (2012) møter beslutningstakere til dels urealistiske forventinger knyttet til sin evne til å forstå og løse sikkerhetsutfordringer, og lider under manglende koordinering mellom de ulike aktørene. Hun argumenterer for at dersom man i større grad evner å identifisere utfordringer og fellestrekk vil man med all sannsynlighet kunne dempe behovet for bruk av voldsmakt for å sikre sine interesser. Å forklare norsk humanitær politikk i lys av positiv og negativ sikkerhetsteori kan potensielt gi et mer helhetlig perspektiv på sikkerhet og et mer nyansert grunnlag for politikkkutforming når det kommer til utfordringene humanitære organisasjoner møter i felt. Det tas forbehold om at eventuelle funn også kan forklares i lys av andre teoretiske perspektiver, men at det ligger utenfor denne oppgavens rammer å ta høyde for alle aspekter som kan påvirke Norges tilnærming til humanitær sikkerhet.

## 3 Metode

*I dette kapittelet redegjøres det for valg av forskningsdesign, hva som kjennetegner forskningsmetoden, og hvordan den er egnet til å svare på oppgavens problemstilling. Dette etterfølges av en redegjørelse av valg av kilder til datagrunnlaget og hvordan disse er analysert. Deretter drøftes dataenes reliabilitet, validitet og overførbarhet. Avslutningsvis vurderes også hvorvidt det er andre metoder og/eller kilder som kunne vært formålstjenlige å inkludere for å besvare problemstillingen på en god måte.*

### 3.1. Forskningsspørsmål

Forskningsmetoden som benyttes i denne oppgaven er valgt med tanke på hvordan man på en håndterbar og konstruktiv måte kan belyse de to problemstillingene: *Tar norsk humanitær politikk høyde for sikkerhetsutfordringene humanitære aktører møter i væpnet konflikt? Hvordan kan man forklare et eventuelt avvik mellom politikk og praksis?*

For å forenkle både valg av forskningsmetode og datamateriale er hovedproblemstillingene delt opp i fire delspørsmål som besvares i oppgaven:

- 1) *Hvilke utfordringer knyttet til humanitær innsats og (u)sikkerhet diskuteres i nyere faglitteratur?* Dette spørsmålet besvares for å gi leser og forsker et oppdatert bilde av hvordan sikkerhet knyttes til humanitær innsats, hvilke faktorer som anses som spesielt utfordrende og hva eller hvem eventuelt fører til usikkerhet. Det legger også grunnlaget for hvilke sikkerhetsutfordringer som skal vektlegges i oppgaven.
- 2) *Hvilken tilnærming har Norges humanitære strategier til humanitær sikkerhet?* Dette spørsmålet besvares for å danne en oversikt over om og hvordan norsk humanitær politikk problematiserer humanitær sikkerhet, og er nødvendig for å kunne vurdere hvilke fellestrekk og avvik man ser i forhold til utfordringer som trekkes frem i faglitteraturen og Norges innsats i Afghanistan. Det anses som grunnleggende å besvare for å vurdere politikken i lys av et teoretisk rammeverk.
- 3) *Hvilke erfaringer har Norge (med allierte) med humanitær sikkerhet i væpnet konflikt?* Dette spørsmålet besvares for å eksemplifisere konkrete erfaringer, trekke paralleller til nyere faglitteratur og vise et eventuelt avvik mellom Norges politikk og

praksis, samt mellom norsk politikk og forhold i felt. Delspørsmål 1 – 3 belyser første del av hovedproblemstillingen.

- 4) *Hvordan kan man forklare et eventuelt avvik mellom norsk politikk på den ene siden, og dagens forskning og humanitære aktørers fremferd i konflikt på den andre siden?* Spørsmålet anses som nødvendig for å besvare siste del av hovedproblemstillingen, og for å være i stand til å uttale seg om norsk politikk i lys av det teoretiske rammeverket.

## **3.2. Valg av metode**

På generelt grunnlag tegner forskningen et grovt skille mellom kvalitative og kvantitative undersøkelser. Sistnevnte studier kjennetegnes gjerne av at man systematiserer til dels store mengder data, og man undersøker bredde i et fenomen heller enn dybde, og at man ønsker å illustrere årsakssammenhenger som kan generaliseres til andre, liknende fenomener.

Kvalitative studier derimot brukes i større grad til dypdykk i et fenomen. Utvalget som undersøkes er mer begrenset, og man kan benytte eksempelvis komparative design som tar utgangspunkt i sammenlikning av et utvalg enheter, eller casestudier som søker å avdekke så mange aspekter ved et enkelt fenomen som mulig. Kvalitative metoder er (ofte) mindre egnet til generalisering, men sier mer om et avgrenset fenomen og tendenser som kan være relevante for andre, liknende tilfeller (Thagaard, 2013). I denne oppgaven brukes et kvalitativt design. Målet er å gå i dybden og forklare et avgrenset fenomen – norsk humanitær politikk - mer enn det er å kunne generalisere funnene til eksempelvis andre lands politikktutforming. Nærmere bestemt brukes kvalitativ tilnærming til å belyse en spesifikk del av et fenomen i detalj, i dette tilfellet hvordan norsk humanitær politikk forstår humanitære organisasjoners sikkerhet i væpnet konflikt.

### **3.2.1. Dokumentanalyse**

Kvalitative studier baseres gjerne på ulike kilder til informasjon, herunder intervjuer, dokumenter, spørreundersøkelser, offentlig saksgang, eller liknende. For å belyse et forskningsspørsmål er dokumentanalyse mye brukt innen samfunnsvitenskap, gjerne i kombinasjon med andre datakilder som intervjuer eller kvantitative dataundersøkelser. I følge Lynggaard (2012) kan dokumentanalyse blant annet brukes som grunnlag for policyanalyser og diskursanalyser, og si noe om politiske prosesser, utvikling av formelle eller uformelle normer og regler, og sosiale og politiske aktører.

Dokumentanalyse brukes i denne oppgaven av flere grunner: Forskeren kan velge fritt i et tilnærmet ubegrenset utvalg kilder, vil i mindre grad påvirke datamaterialet som presenteres (i motsetning til for eksempel i et intervju), man kan ta høyde for hvem som har produsert datamaterialet – når, hvorfor og for hvem – og kan velge å endre retning underveis i forskningsopplegget om det viser seg formålstjenlig (Lynggaard, 2012). I tillegg vil det være besparende både i form av tid og midler, og i så måte passende til et forskningsprosjekt i form av en masteravhandling.

I denne oppgaven kombineres dokumentanalyse av sekundær- og tertiærdokumenter med en begrenset litteraturgjennomgang. Sekundærdokumenter er gjerne produsert nær en hendelse, men er i større grad enn primærdokumenter tilgjengelig for offentligheten. Dette kan være lovtekster og offentlige strategier (Lynggaard, 2012). Sekundærdokumentene som benyttes som datagrunnlag i denne oppgaven er Norges to humanitære strategier (den ene i form av en stortingsmelding), og UDs humanitære veileder. I tillegg benyttes utredningen av Norges innsats i Afghanistan (NOU 2016: 8), samt et knippe fagartikler om humanitære prinsipper og humanitær sikkerhet. Både NOU 2016: 8 og fagartiklene er å anse som tertiærdokumenter. Tertiærdokumenter har ofte samme tilgjengelighet som sekundærdokumenter, men er produsert i etterkant av den aktuelle hendelsen. Som eksempel trekker Lynggaard (2012) frem fagartikler, analyser og andre dokumenter som er en bearbeidelse av en faktisk hendelse.

Hvilke dokumenter man velger å inkludere i sin analyse kan defineres av ulike faktorer, eksempelvis en avgrenset tidsperiode eller en definert debatt. Som eksempel tar noen forskere utgangspunkt i en litteraturgjennomgang, der man driver mer eller mindre systematisk utvelgelse av artikler om et gitt tema publisert i utvalgte databaser eller tidsskrift. Andre tar utgangspunkt i eksplorerende design, der man ledes fra den ene kilden til den andre ved å ta utgangspunkt i hva relevante dokumenter refererer til (Lynggaard, 2012). I denne oppgaven defineres utvalget av hoveddokumenter av delspørsmål som anses som nødvendige for å besvare hovedproblemstillingen. Faglitteraturen er valgt ut gjennom en kombinasjon av systematisk søk og eksplorerende metode. Både delspørsmålene, dokumentene og litteratursøket presenteres nærmere i det følgende.

### **3.3. Datamateriale**

#### **3.3.1. Litteraturgjennomgang**

Noen forskere tar utgangspunkt i en litteraturgjennomgang for å få oversikt over et fagfelt eller undersøke politikktutforming. En litteraturgjennomgang kan baseres på systematisk utvalg eller et eksplorerende design, og variere i omfang etter hva som er formålet med gjennomgangen (Lynggaard, 2012). I denne oppgaven brukes begge metoder, med et innledende systematisk søk, supplert av enkeltartikler funnet som en del av øvrige artikler eller datamateriale. Litteraturgjennomgangen i denne oppgaven brukes til flere formål – for å få oversikt over et forskningsfelt og oppdatert debatt om temaet problemstillingen omhandler, å plassere egen forskning i en kontekst, og i dette tilfellet også som et utgangspunkt for å vurdere hvorvidt den norske politikktutforming tar høyde for sikkerhetsutfordringene som har blitt trukket frem de siste årene.

Utgangspunktet for litteraturgjennomgangen er en systematisk utvelgelse av fagfelleverdert litteratur gjennom søk i databasen Oria. Innledningsvis ble litteratursøket forsøkt gjennomført med andre kombinasjoner søkeord enn det som blir brukt i det endelige resultatet. Det var en del av prosessen å vurdere hvorvidt søkene som ble gjennomført ga resultater som i det hele tatt ble vurdert som relevante for problemstillingen. Målet med søket var å finne nyere faglitteratur (fagfelleverderte artikler publisert i perioden 2015-2020), som problematiserer dagens humanitære kontekst, årsakene til angrep på hjelpearbeidere og sivile, staters tilnærming til internasjonal og humanitær politikk, og sikkerhetsutfordringer som følger med etterlevelse av humanitære prinsipper.

Endelig litteratursøk ble gjennomført i databasen Oria, med følgende søkeord: «humanitarian space», armed conflict, challenge\*. Søket ble begrenset i tid til fagartikler utgitt i perioden 2015 til 2020, og med følgende krav til avgrensninger: Engelsk; International Relations; Humanitarian Aid; Humanitarianism; International Law; Conflict; Political Science; International Organizations; Violence; War; Politics; Fra fagfelleverdert tidsskrift. Søket resulterte i totalt 106 artikler, der alle overskrifter og sammendrag ble vurdert. Antall artikler ble redusert til 23, som ble gjennomlest før endelig resultat på 6 artikler som ble ansett som både relevante, representative for flere av artiklene som ble utelatt, og som representerte ulike perspektiver på aspektene nevnt i forrige avsnitt.



Følgende dokumenter ble dermed grunnlaget for litteraturgjennomgangen:

|  |
|--|
| Challenges to ethical obligations and humanitarian principles in conflict settings: a systematic review (Broussard et al., 2019)           |
| Conflict, Peacekeeping, and Humanitarian Security: Understanding Violent Attacks Against Aid Workers (Hoelscher, Miklian & Nygård, 2017)   |
| Challenges to ethical obligations and humanitarian principles in conflict settings: a systematic review (Broussard et al., 2019)           |
| Coming clean on neutrality and independence: The need to assess the application of humanitarian principles (Schenkenberg van Mierop, 2015) |
| From failed states to fragile cities: redefining spaces of humanitarian practice (Nogueira, 2017)  |
| New Humanitarianism and Changing Logics of the Political in International Relations (Yamashita, 2015)                                      |

I tillegg til ovennevnte artikler inkluderer litteraturgrunnlaget ytterligere fire dokumenter, som ble inkludert som et resultat av at de ble trukket frem i øvrig datamateriale. Det innebærer at de enten er referert til i andre deler av empirigrunnlaget for denne oppgaven (NOU 2016: 8 og/eller Norges strategier for humanitær politikk), eller refereres til av forskerne som innledningsvis ble selektert gjennom litteratursøket. De ble vurdert som relevante for å supplere de innledende seks artiklene, for å danne et mer solid grunnlag oppgavens analyse.

Følgende dokumenter ble inkludert i etterkant av utvelgelsen av ovennevnte datamateriale:

|   |
|---|
| Event: “Walk the Talk: Assessing the Application of Humanitarian Principles on the Ground” (ICRC, 2015) |
| “I Saw My City Die” Voices From The Front Lines Of Urban Conflict In Iraq, Syria And Yemen (ICRC, 2017) |
| States of Fragility (OECD, 2018a)   |
| Transnational Organisations and Security (Avant & Haufler, 2012)  |

I gjennomgang av ovennevnte fagartikler viste det seg at flere av forskerne problematiserte liknende sikkerhetsutfordringer, og dilemmaer knyttet til etterlevelsen av humanitære prinsipper. Disse ble systematisert i fire hoveddiskurser, som legger grunnlaget for analysen av de øvrige delene av empirien. Merk at disse hovedlinjene er til dels overlappende, men brukes som rammeverk for å avgrense oppgaven, og å skape en forståelse av ulike aspekter ved humanitær sikkerhet. I gjennomgangen av Norges humanitære strategier og NOU 2016: 8 ble fokuset datamateriale som resonnerer med følgende hovedlinjer hentet fra faglitteraturen:

1. Humanitært rom – krevende kontekst, urban krigføring og utvidet mandat
2. Helhetlig strategi – politisering, militarisering og humanitære prinsipper
3. Humanitære aktører som sikkerhetsaktører
4. Humanitære prinsipper – til glede og besvær

Målet med litteraturgjennomgangen er ikke å gi en fullstendig oversikt over relevant forskning på humanitære organisasjoner, humanitære prinsipper og sikkerhet, snarere å trekke frem diskurser som verserer i fagmiljøet. Dette benyttes til å tegne opp enkelte hovedlinjer som problematiseres når det kommer til humanitære organisasjoners virke i konfliktområder. Fokus for gjennomgangen er problemer som kan knyttes til humanitære organisasjoner i felt, med spesielt fokus på hvorvidt etterlevelse av humanitære prinsipper kan bidra til å både svekke og styrke sikkerhetssituasjonen på bakken. Målet er å få et innblikk i hva debatten består i, og hvilke koblinger forskere ser mellom humanitære aktører, humanitære prinsipper og sikkerhet.

### 3.3.2. Norges humanitære strategier

Norges første strategi for humanitær politikk ble lansert i 2009, og skulle tydeliggjøre Norges målsetninger for internasjonal humanitær innsats. Målsetningene ble presentert i Stortingsmelding nr. 40 (2008-2009) (Utenriksdepartementet, 2009b). Stortingsmeldingen presenterer det som skulle være norske prioriteringer frem til 2013, med ønske om å tydeliggjøre Norges mål om å være en ledende finansiell og politisk partner i den internasjonale humanitære innsatsen. Man ville også bruke meldingen til å understreke hvordan man må forberede seg på alle utfordringene som følger med humanitær innsats i en tid med komplekse og langvarige kriser (Utenrikskomiteen, 2009).

Strategi for norsk humanitær politikk: Handlekraft og helhetlig innsats (Utenriksdepartementet, 2018b) var første oppfølging av strategien fra 2009. Den var ment som en oppdatert strategi for Norges humanitære innsats i et landskap som blir stadig mer komplekst. Man løfter frem satsningsområder for norsk humanitær bistand, og at Norge skal jobbe mot langvarige humanitære kriser og ha et spesielt fokus på beskyttelse av sivile og humanitære i felt. Norges nyeste humanitære strategi suppleres av UDs humanitære veileder Ensuring respect for the humanitarian principles. Guidance note for humanitarian partners of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs (Utenriksdepartementet, 2019b). Sistnevnte forstås i denne oppgaven som en operasjonalisering av Norges forventninger til humanitære organisasjoners etterlevelse av humanitære prinsipper og medfølgende utfordringer.

Denne delen av det empiriske grunnlaget skal belyse delspørsmål 2: *Hvilken tilnærming har Norges humanitære strategier til humanitær sikkerhet?* De norske humanitære strategiene brukes som utgangspunkt for Norges og Utenriksdepartementets offisielle standpunkt til norsk humanitær strategi. Dokumentene forstås som en stadfesting av hvilke prinsipielle standpunkter som ligger til grunn for hvordan Norge prioriterer fordeling av humanitære midler, hvordan man ønsker å samarbeide med partnerorganisasjoner som opererer i felt, og hvilke utfordringer man identifiserer som mest presserende i tidsperioden strategien omfatter – 2008-2013 og 2019-2023. I denne oppgaven brukes Stortingsmeldingen fra 2009 som nullpunkt, altså som første skriftlige, offentlig utgitte, og helhetlige strategi for norsk politikk på området. Merk at Strategi for norsk humanitær politikk: Handlekraft og helhetlig innsats (Utenriksdepartementet, 2018b) tillegges noe mer vekt enn strategien som ligger til grunn for St.mld. nr. 40 (2008-2009) om norsk humanitær politikk. Dette som en naturlig følge av at det er Norges nåværende humanitære strategi, og at det er gjort enkelte endringer siden

lanseringen av første strategi i 2008. Det forutsettes at ingen av strategiene ikke er uttømmende, i den forstand at det ikke er rom for å inkludere alle aspekter av norsk praksis og norske prinsipper knyttet til humanitær innsats. Det er imidlertid lagt til grunn at de beskriver det som av fagetater og politikere anses som mest sentralt for Norges internasjonale innsats, herunder begrunnelser for prioriteringene man gjør, og måten det skal gjennomføres.

### **3.3.3. Offentlig utredning av Norge innsats i Afghanistan**

Etter innsatsen i Afghanistan ble det nedsatt et regjeringsoppnevnt utvalg for å gjennomgå både den sivile og militære innsatsen til Norge, i det som viste seg som et 15 års langt engasjement i en kompleks operasjon bestående av internasjonale aktører, statlig militære, terrorgrupper, hjelpeorganisasjoner, utviklingsprosjekter, nasjonale og lokale maktstrukturer og statsbygging. En god alliert – Norge i Afghanistan 2001 – 2014 (NOU 2016:8, 2016) var ment som en helhetlig vurdering av den norske sivile og militære innsatsen og trekker frem erfaringer Norge bør ta med seg til eventuelle fremtidige bidrag i internasjonale operasjoner. Merk at utvalget her skifter mellom å omtale bistandsorganisasjoner og humanitære organisasjoner spesielt, og sivil sektor generelt, når utfordringer knyttet til sikkerhet diskuteres. I denne oppgaven forutsettes det at humanitære organisasjoner er å anse som en del av sivil sektor, med mindre annet er spesifisert i utredningen.

Denne delen av det empiriske grunnlaget svarer på delspørsmål 3: *Hvilke erfaringer har Norge (med allierte) med humanitær sikkerhet i væpnet konflikt?* Norges innsats i Afghanistan var det mest omfattende bidraget til en internasjonal operasjon siden andre verdenskrig. Utredningen brukes til å illustrere hvordan norsk tilnærming til humanitær politikk og sikkerhet artet seg i væpnet konflikt, og hvilke dilemmaer de humanitære organisasjonene sto overfor.

## **3.4. Kvalitetskriterier**

Det er viktig å understreke, og å være klar over, svakhetene som følger med valg av både datamateriale og forskningsmetode. Ulike metoder vil naturlig nok både påvirke hvilke data man velger å basere undersøkelsene sine på, og dermed også hvilke slutninger man trekker. For å vurdere en oppgaves kvalitet er det vanlig å ta i bruk begreper som validitet, reliabilitet og overførbarhet (Thagaard, 2013). Thagaard (2013) bemerker at dette er betegnelser som

opprinnelig ble brukt i vurdering av kvaliteten på kvantitativ forskning, og at det finnes dem som mener man bør bruke andre begreper i kvalitativ forskning. I vurdering av denne oppgavens troverdighet legges imidlertid de tre ovennevnte begrepene til grunn.

### **3.4.1. Reliabilitet – vurdering av oppgavens pålitelighet**

Reliabilitet sier noe om forskningens pålitelighet, altså om undersøkelsene er gjennomført på en tillitvekkende måte. Her legges det til grunn at forskeren gjør rede for hvordan dataene har blitt utviklet, og hvor god kvalitet forskningen holder (Thagaard, 2013). Thagaard (2013) påpeker at forskeren bør være konkret og åpen om innsamlingen og analysen av data for å sikre intern reliabilitet, eller etterprøvbarehet. Med det menes andre forskere fortrinnsvis skal komme frem til samme funn om de benytter samme metode. Dokumentene som ligger til grunn for denne oppgaven er ikke i endring, og innholdet er upåvirket av undertegnede som forsker. I metodekapitlet er det redegjort for utvalget av dokumenter, og hva de er ment å besvare. Datagrunnlaget er hentet fra offentlig tilgjengelige dokumenter og i all hovedsak artikler fra fagfelleverderte tidsskrifter, og er på generelt grunnlag å anse som pålitelige kilder. Dokumentene fremstår som et relevant datagrunnlag, eksemplifisert i at hvert enkelte dokument knyttes til et delspørsmål som anses som nødvendig å besvare for å belyse hovedproblemstillingen. Man må imidlertid ta høyde for at det foreligger en viss bias når data fra dokumenter hentes ut, all den tid undersøkelsen hviler på forskerens teoretiske forståelse av begrepet sikkerhet, samt hvilke diskurser som fremheves som mest sentrale i faglitteraturen. Man risikerer at data som hentes ut av en kontekst for å benyttes til annet formål kan feiltolkes av både forsker og leser. Det tas forbehold om at eksempelvis hovedlinjene fra faglitteraturen ikke kan legges til grunn som absolutte sannheter, og at tolkningen av Norges humanitære strategier vil preges av forskerens forståelse av sikkerhet og norske prioriteringer.

### **3.4.2. Validitet – vurdering av oppgavens gyldighet**

Validitet handler om hvorvidt tolkningene man legger til grunn i forskningen er gyldige og har høy grad av intern validitet. Med det menes om funnene faktisk sier noe om problemstillingen man ønsker å besvare, og om tolkningene man presenterer er gyldige. En nødvendig betingelse for en gyldig slutning er en relativt høy grad av reliabilitet. Høy grad av validitet fordrer dermed gjennomsiktighet, redegjørelse av hvordan man forstår funnene og

hvorfor, og hvordan forskeren selv kan ha påvirket tolkningen (Thagaard, 2013).

Dokumentene som benyttes i datamaterialet i denne oppgaven belyser ulike aspekter ved hovedproblemstillingene, og er valgt ut for å sikre ulike innfallsvinkler – humanitær sikkerhet i praksis fra Norges innsats i Afghanistan, humanitær sikkerhet i teorien fra nyere forskning, og humanitær sikkerhet i politikken fra Norges humanitære strategier. De tre aspektene sees i sammenheng for å sikre at sikkerhetsutfordringene man diskuterer i oppgaven helt eller delvis sammenfaller i ulike kilder, og at det teoretiske grunnlaget bekreftes i erfaring fra felt. Det skaper et mer solid rammeverk når man skal vurdere norsk humanitære politikk. Man må imidlertid ta høyde for konteksten dokumentene er utformet i, altså når, hvorfor, av hvem og til hvilket formål (Lynggaard, 2012). NOU 2016: 8 og Norges humanitære strategier er ikke skrevet med henblikk på å brukes i en analyse av humanitær sikkerhet. Det innebærer både at de ikke nødvendigvis adresserer det så eksplisitt eller i så stor grad som man skulle ønske, og overlater til forskeren å både tolke humanitær sikkerhet, og hvordan å forstå de ulike utfordringene som trekkes frem i de offentlige dokumentene. Til tross for stor tiltro til offentlige dokumenter må man også ta høyde for at de humanitære strategiene er farget av sittende regjerings politiske prioriteringer, og at NOU 2016: 8 farges av Afghanistan-utvalgets sammensetning av embetspersoner og forskere. Funnene i oppgaven påvirkes også at hvilket teoretisk rammeverk som legges til grunn, og hadde med all sannsynlighet ikke blitt de samme om man la et annet teoretisk perspektiv til grunn for både utvelgelse av data og tolkning av funnene.

### **3.4.3. Overførbarhet**

Overførbarhet er knyttet til ekstern validitet, altså om funnene for denne oppgaven kan overføres til liknende case (Thagaard, 2013). Målet for denne oppgaven er ikke å danne grunnlag for generalisering, men å uttale seg om et konkret og avgrenset fenomen. Hverken forskningsmetoden eller datamaterialet legger opp til at det skal være mulig å overføre funnene til liknende case, som eksempelvis svensk humanitær politikk. Generalisering av funnene er med andre ord ikke videre holdbart. Man kan imidlertid trekke vekslers på metoden og de teoretiske betraktningene, samt bruke eventuelle funn om sammenheng mellom sikkerhetsperspektiv og operasjonalisering av humanitær sikkerhet som en pekepinn på hvilke faktorer som kan påvirke andre staters utenrikspolitikk. Videre er generelle funn om dagens humanitære kontekst og medfølgende sikkerhetsutfordringer fra faglitteraturen og den internasjonale innsatsen i Afghanistan mer overførbare enn øvrige deler av oppgaven.

#### **3.4.4. Forbehold**

Til tross for at oppgaven baseres på åpenhet om forskningsmetode, et pålitelig datamateriale og kan vise til interessante funn er det viktig å merke seg at det ligger begrensninger i alt det ovennevnte. For det første er det mer problematisk å replisere eller ettergå kvalitative studier, både på grunn av at den innledende utvelgelsen av data vil ha mye å si for funn, og at det er større rom for forskerens egne bias. Det tas forbehold om at både tolkningen av datamaterialet som ligger til grunn og etterfølgende drøfting er påvirket av forskerens bevisste og ubevisste prioriteringer, samt at materialet analyseres gjennom et teoretisk rammeverk som fokuserer på sikkerhet. Man må legge til grunn at de offentlige dokumentene som benyttes i oppgaven ikke hadde sikkerhetsutfordringer for øyet da de ble utformet.

For det første kunne et mer omfattende kildemateriale bidratt til å gjøre oppgavens funn mer pålitelige. Litteraturgjennomgangen kunne vært mer omfattende, for å sikre bredden bak diskursene som legges til grunn for analysen i oppgaven. Tidsbegrensningen som ligger i en masteravhandling setter imidlertid en stopper for en systematisk gjennomgang av all relevant faglitteratur. For det andre kunne man vært tjent med et kildemateriale med informasjon om hvordan Norge i realiteten forholder seg til humanitær sikkerhet i væpnet konflikt. Med det menes at man må ta høyde for at er et visst avvik mellom den prinsipielle politikken Norge ønsker å identifiseres med, og de forholdene og avveiningene partnerorganisasjonene møter i konfliktområder. I så måte kunne interne strategidokumenter og rapporter, instruksjoner til de humanitære organisasjonene, og intervjuer med både humanitære organisasjoner og ansatte i eksempelvis Utenriksdepartementet bidratt til å kaste lys over hvilke føringer som ligger til grunn, som ikke inkluderes i Norges offentlige strategidokumenter. Slik informasjon er av erfaring helt eller delvis unntatt offentligheten. Det er vurdert dithen at å inkludere relevante intervjuobjekter med stor sannsynlighet primært hadde tilført oppgaven helt generelle betraktninger om norsk humanitær politikk i tråd med allerede publisert dokumentasjon.





## 4 Empiri

### 4.1. Humanitære sikkerhetsutfordringer i nyere forskning

*Litteraturgjennomgangen som følger brukes til flere formål. Innledningsvis bidrar den til å aktualisere og avgrense oppgaven, og danne en oversikt over ulike aspekter humanitær sikkerhet. I tillegg har den vært utgangspunkt for å skape de fire hovedlinjene knyttet til humanitær sikkerhet som brukes som rammeverk gjennom hele oppgaven. Disse fire diskursene fortonet seg som sentrale i litteratursøket generelt, og i de utvalgte artiklene spesielt. Flere av forfatterne som benyttes i datamaterialet problematiserte de samme utfordringene knyttet til humanitær sikkerhet og humanitære prinsipper. Dette er sammenfattet i fire kategorier som benyttes som analytisk rammeverk i gjennomgangen av Norges humanitære strategier, og utredningen av Norges innstas i Afghanistan. De skaper også rammene for drøfting av problemstillingen i analysekapittelet. Til sist brukes litteraturgjennomgangen til å besvare delspørsmål 1: Hvilke utfordringer knyttet til humanitær innsats og (u)sikkerhet diskuteres i nyere faglitteratur? Dette spørsmålet besvares for å gi leser og forsker et oppdatert bilde av hvordan sikkerhet knyttes til humanitær innsats, hvilke faktorer som anses som spesielt utfordrende og hva eller hvem eventuelt fører til usikkerhet.*

#### 4.1.1. Humanitært rom – krevende kontekst, urban krigføring og utvidet mandat

«Det humanitære rom» kan forstås som «an operational environment that allows humanitarian actors to provide assistance and services according to humanitarian principles and in line with international humanitarian law» (UNOCHA, u.å.). Ulike aktører opererer med dels ulik definisjon av «det humanitære rom», og hvorvidt det er under press kan defineres av graden av tilgang til sivilbefolkning, evnen til etterlevelse av humanitære prinsipper, sikkerhetskonteksten man opererer i, og sivilbefolkningens mulighet til å få tilgang til nødhjelp (HPG, 2010). Når det i denne oppgaven diskuteres hvordan «det humanitære rom» er under press refereres det til hvordan ovennevnte faktorer kan bidra til å svekke den humanitære sfære som en sikkerhetsforanstaltning for organisasjonene.

I følge (Hoelscher et al., 2017) er humanitær sektor i en gullalder hva gjelder finansiering, men opererer i stadig mer krevende kontekster og med en målgruppe på omkring 170 millioner mennesker i 2020. Humanitær sektor har mer enn 600 000 feltarbeidere, og større humanitære behov i flere usikre områder fører til forvirring knyttet til mål, mandat og midler (Hoelscher et al., 2017). En tendens som viser seg i gjennomgang av et bredt utvalg faglitteratur om humanitære organisasjoner, humanitære prinsipper og sikkerhet er et relativt unisont fokus på hvordan humanitære aktører opererer i en stadig mer krevende kontekst – politisk, militært og prinsipielt. Det varierer om forskere tidfester starten på denne utviklingen til de internasjonale intervensjonene på 90-tallet (Yamashita, 2015), eller om man eksempelvis fokuserer på et skifte etter terrorangrepene i USA 11. september 2001 (Schenkenberg van Mierop, 2015).

At humanitære aktører, herunder helsearbeidere, opererer i en svært utfordrende kontekst, gjør at de til stadighet konfronteres med dilemmaer knyttet til det å opprettholde sitt virke. Humanitære aktører står i fare for direkte angrep, og møter etiske utfordringer knyttet til å hjelpe mennesker i nød – hvem som skal hjelpes, hva man skal bidra med og hvordan det skal gjennomføres. Man opplever problemer med tilgang til sivile, samt svekket sikkerhet for feltarbeidere (Broussard et al., 2019). Det finnes ulike forklaringer i fagmiljøet om hvilke aspekter ved dagens kontekst som forårsaker svekket sikkerhet for feltarbeidere, herunder tilstedeværelse av ikke-statlige militære grupper, en generell økning i antall angrep på sivile, manglende respekt for internasjonal humanitærrett, og gråsoner der organisasjonene jobber parallelt med statlig militære (Hoelscher et al., 2017).

Som en forlengelse av at humanitære organisasjoner må manøvrere utfordrende landskap i dagens væpnede konflikter, fokuserer både faglitteraturen og humanitær sektor på hvordan konteksten humanitære aktører befinner seg i har endret seg fysisk med det at byer har blitt den nye konfliktsonen (ICRC, 2017; Nogueira, 2017). På 90-tallet var det utbredt fokus på «failed states» som ikke ivaretok hverken sivilbefolkningen eller sitt eget voldsmonopol. Nå går antall mellom-statlige kriger ned, mens væpnet konflikt begrenset til en stats regioner eller byer blir flere og involverer både statlige og ikke-statlige aktører. Fokuset for internasjonal innsats blir til en viss grad flyttet fra globalt/nasjonalt nivå (svake stater) til regionalt/lokalt nivå (sårbare byer), og Nogueira (2017) påpeker at man ser tette koblinger mellom sikkerhet, nødhjelp og politikk. Det finnes dem som argumenterer for at fredsbevarende operasjoner og nødhjelp i statlig regi ikke lenger er den mest effektive måten å adressere sårbarhet på. Om stabiliseringsinnsats forankres i byer eller regioner, og i andre aktører i samfunnet enn statlige

myndigheter, bidrar det til å endre den tradisjonelle forståelsen av humanitært rom (Nogueira, 2017) og hvilke oppgaver som skal tillegges humanitære organisasjoner.

Humanitær intervensjon skal i utgangspunktet gjennomføres for å dekke grunnleggende behov i en sivilbefolkning som ikke ivaretas av egen stat, med statens samtykke. Dersom man forstår beskyttelse av og bistand til sivile i avgrensede regioner eller byer som overordnet en stats evne eller vilje til å samtykke, legitimerer man intervensjon på lokalt nivå og uten en stats samtykke (Nogueira, 2017). Humanitære aktører har i denne sammenheng selv bidratt til å utvide sitt handlingsrom. ICRC trekkes frem som en aktør som bidrar til legitimeringen av at byer uten politisk autoritet blir mål for humanitær intervensjon. Organisasjonens pilotprosjekt i favelaen i Rio de Janeiro var å anse som en humanitær intervensjon i det som ikke var kategorisert som en internasjonal væpnet konflikt. ICRC vurderte det til at sivilbefolkningen trengte beskyttelse fra overgrep (herunder væpnede angrep) (Nogueira, 2017).

Dette medfører enkelte utfordringer for humanitære aktørers sikkerhet: Dersom eksempelvis byer defineres som humanitært rom må man ha retningslinjer for når internasjonal humanitærrett kommer til anvendelse, og hvordan man skal forholde seg til voldshandlinger utenfor krig (Nogueira, 2017). I tillegg risikerer man at humanitær innsats gjennomføres uten statlig garanti om beskyttelse av feltarbeidere og sivile. I OECDs State of Fragility Report trekkes det frem hvordan sårbare stater og byer skaper nye, og til en viss grad u håndterlige, utfordringer for humanitære aktører. Her nevnes blant annet en utfordrende overgang fra stat til by, manglende beskyttelse fra vertsstater, nye sikkerhetshensyn og manglende tilgang til sivile (OECD, 2018b). Væpnet konflikt i byer fører med seg utfordringer i form av høyere befolkningstetthet, og potensielt høyere sannsynlighet for både tilsiktede og utilsiktede sivile tap ved et væpnet angrep (ICRC, 2017).

#### **4.1.2. Helhetlig strategi – politisering, militarisering og humanitære prinsipper**

I tillegg til en endring i fysisk kontekst og grenser for det humanitære rom er forståelsen av humanitær politikk i endring: Humanitære aktører brukes i enkelte tilfeller som verktøy i staters tilnærming til utenrikspolitiske interesser. Dette forklares vanligvis med to rådende diskurser: politisering av humanitær innsats (stadig mer integrert i politiske prosesser) og humanisering av politikk (stadig mer utbredt å bruke humanitære som et verktøy) (Yamashita,

2015). Denne utviklingen debatteres som at den er helt ny, men startet allerede tidlig på 90-tallet og fortsatte med vestlige invasjoner på 2000-tallet. Yamashita (2015) ønsker å nyansere de to diskursene med at denne utviklingen også handler om en sammenheng mellom utvisking av skillelinjer i en globalisert politisk verden, og utvisking av rammer for humanitære organisasjoners handlingsrom.

At humanitære aktører sees som en integrert del av vestlig konfliktinnsats fører med seg utfordringer for humanitære organisasjoner. Forventninger om at humanitære aktører skal hanskens med bakenforliggende årsaker til nød, samt at de er en del av integrerte intervensjoner og stabiliseringsinnsatser gjør at humanitært arbeid beveger seg fra å lindre nød, til å bidra til statsbygging og økonomisk utvikling. Dette forstås som eksempler på utvisking av skillelinjer mellom humanitær innsats, statsbygging, militær innsats og utviklingspolitikk (Yamashita, 2015). Humanitære prinsipper skal i utgangspunktet sikre skillet mellom politiske, militære og humanitære aktører, som alle opererer med ulikt mandat, etter ulike regelverk og har ulik beskyttelse etter folkeretten. I tilfeller der humanitære aktører inngår som en del av staters helhetlige tilnærming i væpnet konflikt risikerer man at det får konsekvenser for organisasjonenes arbeid, deres sikkerhet, og de humanitære prinsippene som skal ligge til grunn for nødhjelp (Schenkenberg van Mierop, 2015)

Som et eksempel på hvordan helhetlig innsats i væpnet konflikt utfordrer humanitære prinsipper trekker Schenkenberg van Mierop (2015) frem krigen mot terror. Krigen mot terror var en helhetlig innsats mot uklare motstandere der humanitære aktører inngikk som del av en større internasjonal operasjon. I den NATO-ledede fredsbevarende styrken i Afghanistan brukte man såkalte Provincial Reconstruction Teams (PRTer). PRTene kombinerte sikkerhet, nødhjelp og rekonstruksjon, og manifesterer på mange måter det nye paradigmet om helhetlig innsats og mulig utvanning av humanitære prinsipper (Schenkenberg van Mierop, 2015). Ideelt sett skal organisasjoner ivareta finansiell og operasjonell uavhengighet. Politisering av humanitært arbeid, øremerking av midler, og at organisasjonene er avhengig av eksterne bidrag (politiske eller militære) for å fortsette sitt arbeid kan kompromittere etterlevelse av de humanitære prinsippene og organisasjonenes sikkerhet (Schenkenberg van Mierop, 2015).

Det diskuteres om man ser en utvikling som i praksis fører til utvanning av humanitære prinsipper (Yamashita, 2015) og om humanitære prinsipper har beholdt sin relevans (Schenkenberg van Mierop, 2015). Det er ikke gitt at de humanitære utfordringene som følger kan løses med tradisjonelle verdier og prinsipper (Yamashita, 2015). Schenkenberg van

Mierop (2015) påpeker at det ikke mangler hverken humanitære eller politiske aktører som fremmer prinsippene, uten at det er synonymt med at man klarer å sikre etterlevelse. Hvis prinsippene ikke er mulige å etterleve bør det vurderes hvorvidt de er utdaterte, eller om de har direkte negative konsekvenser for humanitær måloppnåelse. Man må potensielt forholde seg til en svekkelse av sikkerheten i konfliktområder, der humanitære aktører må balansere beskyttelse under (helhetlige) fredsbevarende operasjoner og å forhandle med politiske aktører der beskyttelsen kommer til kort.

#### **4.1.3. Humanitære organisasjoner som sikkerhetsaktører**

I forlengelsen av debatten knyttet til helhetlig tilnærming i væpnet konflikt og humanitære prinsippers relevans, diskuteres det hvordan humanitært arbeid preges av utfordrende sikkerhetssituasjoner. Dette eksemplifiseres ofte i antall angrep på hjelpearbeidere i konfliktområder. I følge Hoelscher et al. (2017) verserer det utbredt bruk av anekdotiske bevis når man beskriver årsakene til usikkerhet knyttet til humanitær innsats. Det er eksempelvis stor uenighet i fagmiljøet om helhetlig innsats og integrerte operasjoner svekker eller styrker det humanitære rom og humanitær sikkerhet. Det påvirker naturlig nok både politikktutforming og ulike aktørers atferd i felt.

Derfor konsentrerer Hoelscher et al. (2017) undersøkelsene om underliggende årsaker til angrep på hjelpearbeidere, med hovedfokus på konflikt dynamikk og politisering/militarisering av humanitær innsats. Utgangspunktet for den kvantitative undersøkelsen er hypoteser basert på det forfatterne kaller diskurser i fagmiljøet og politikken: At konfliktform, angrep på sivile, uklare skillelinjer mellom militære, politiske og humanitære aktører og tilstedeværelse av fredsbevarende styrker alle vil påvirke humanitære aktørers sikkerhet. Forskerne finner imidlertid ikke en økning i antall angrep i områder med aktører som ønsker territoriell kontroll (sammenliknet med områder med regimeendring), man finner ikke en økning i antall angrep på hjelpearbeidere i områder med aktive angrep på sivile, ei heller i områder der NATO eller USA har utplassert styrker. Antall angrep øker imidlertid i områder med høyere konfliktintensitet, og til en viss grad i områder med fredsbevarende operasjoner. Dette gjelder ikke fredsoperasjoner generelt, men spesielt dem med begrenset budsjett, tradisjonelt mandat (begrenset mandat til maktutøvelse) (Hoelscher et al., 2017).

Ovennevnte trekkes frem som viktige funn for sikkerhetsstrategier utformet av både politikere og organisasjoner og forståelsen av sikkerhetsdynamikk i krig (Hoelscher et al., 2017). I internasjonale relasjoner har man tradisjonelt tatt utgangspunkt i at voldsmonopolet og

sikkerhetsansvaret ligger til statlige aktører. De siste 20 årene har endret dette – ikke-statlige organisasjoner og private selskaper som opererer i voldelige kontekster må aktivt jobbe for egen beskyttelse (Avant & Haufler, 2012). Det er stadig vanligere for private selskaper og ikke-statlige organisasjoner å bruke en eller flere strategier for å sikre seg selv og sivile. Organisasjonene har et overordnet mål om å muliggjøre nødhjelp, senke antall angrep mot både organisasjoner og mottakere av nødhjelp eller bistand, og å kunne påvirke lokal styringskapasitet (Avant & Haufler, 2012).

Avant og Haufler (2012) trekker frem det de ser som fem hovedstrategier ikke-statlige organisasjoner benytter i konfliktfylte områder. Enkelte velger å **trekke seg ut** av det aktuelle området, for å minske sjansen for angrep. I så tilfelle kan man få en generell nedgang i voldshendelser som en følge av færre aktører og interesser i samme kontekst. Det kan imidlertid føre til økt forekomst av vold som en følge av færre nøytrale observatører til stede. Som en diametral motsetning har man dem som benytter seg av **væpnet sikkerhet**. Organisasjonene væpner egne ansatte, eller samarbeider med eksterne sikkerhetselskaper. De kan oppnå økt beskyttelse, men kompromitterer potensielt humanitære prinsipper. I tillegg står man overfor mulig oppblussing av vold dersom en avtale med en ekstern aktør ikke fungerer, eller man har ulike prioriteringer. Enkelte organisasjoner bidrar til egen **sikkerhet gjennom allianser**, og avtaler om beskyttelse med lokale eller nasjonale myndigheter. Dette kan i verste fall kompromittere organisasjonens nøytralitet, samt at mistanker om partiskhet kan kulminere i flere angrep. En mer tradisjonell tilnærming til humanitær sikkerhet er **beskyttelse gjennom aksept**. Organisasjonen sikrer tilgang ved å opprettholde humanitære prinsipper og bli akseptert av ikke-statlig militære og sivile. Dette viser seg som stadig vanskeligere å gjennomføre – det er ikke en garanti for sikkerhet, og fordeling av nødhjelp til sivile kan være kime til konflikt. Man ser også at det kan frigjøre lokale ressurser som brukes i konflikten (Avant & Haufler, 2012).

En nyere tilnærming til sikkerhet i felt er **trygghet gjennom aktiv aksept/engasjement**. Avant og Haufler (2012) ser dette som organisasjonenes forsøk på å forstå egen rolle i å avverge eller nøre opp under vold. Dette innebærer promotering av fredelige løsninger og en aktiv tilnærming til sikkerhetsstrategier og blir stadig mer vanlig. Strategien er imidlertid i liten grad operasjonalisert og evaluert, og kan føre til flere tilfeller av vold når man har flere agendaer enn ren nødhjelp. Økt fokus på sikkerhetsstrategier fører til at sikkerhet på lokalt nivå blir påvirket av et bredt spekter av aktører, og at transnasjonale aktører som humanitære organisasjoner og private selskaper blir stadig viktigere aktører i sikkerhetsarbeid- og

dilemmaer. Sikkerhet er ikke deres primæroppdrag, men en nødvendighet for å oppfylle sitt mandat (Avant & Haufler, 2012).

Det er generelt lite fokus på humanitære organisasjoner som selvstendige sikkerhetsaktører - utgangspunktet er at vertsnasjonen skal ta ansvar (Schenkenberg van Mierop, 2015). ICRC, som tradisjonelt er å anse som humanitærrettens fanebærer, trekker imidlertid også frem hvordan humanitære organisasjoner er å anse som sikkerhetsaktører som er bevisste på konteksten de opererer i. Det verserer en debatt i det humanitære miljøet om hvorvidt humanitære prinsipper faktisk praktiseres i felt, og hvorvidt etterlevelse på kort og lang sikt sikrer både hjelpearbeidere og tilgang til sivile. Det påpekes at organisasjonene er avhengige av å ha en felles forståelse for hvordan man forholder seg til humanitære prinsipper og sikkerhet i felt, all den tid den enkeltes handlinger vil ha en dominoeffekt for andre organisasjoner i samme område (ICRC, 2015). Oppfatning av eksempelvis nøytralitet er like viktig som faktisk handling. Det kan øke både langsiktig aksept fra sivile og militære aktører, og sikkerhet. Organisasjonene står i en spagat mellom et ønske om å bli oppfattet som nøytrale, og å ville ha bånd til alle parter i konflikten – begge deler for å ivareta sikkerheten (Schenkenberg van Mierop, 2015).

#### **4.1.4. Humanitære prinsipper – til glede og besvær**

Broussard et al. (2019) har foretatt en systematisk gjennomgang av hva 66 fagartikler trekker frem som de mest presserende utfordringene knyttet til å opprettholde etiske og humanitære prinsipper i felt. Det kommer tydelig frem at hjelpearbeidere opererer i en svært utfordrende kontekst, og til stadighet konfronteres med dilemmaer knyttet til det å utføre sitt oppdrag. Diskusjonen dreier seg blant annet om faren for å bli utsatt for direkte angrep, og etiske utfordringer knyttet til hvem som skal prioriteres, hvilke behov som er mest presserende, og hvordan man skal nå nødlidende.

Organisasjonene må til stadighet gjøre **etiske avveininger** i felt, og frykter blant annet at de bidrar til forlengelse av konflikt og at de svekker lokale tjenesters bærekraft. Krav fra humanitære givere vanskeliggjør det humanitære arbeidet, og sikkerhetssituasjonen hindrer dem i å nå områder med størst nød, og å oppfylle eget mandat. I tillegg til utfordringer knyttet til etiske prinsipper ser man at fagmiljøet fokuserer på hvordan de **humanitære prinsippene** ikke står upåvirket. **Nøytralitet** utfordres, og organisasjonene oppfattes som politiske, med for tett kobling til lokalbefolkningen. Helhetlige operasjoner svekker inntrykket av nøytralitet

gjennom kobling til militære og politiske aktører. Å ivareta prinsippet om nøytralitet må dermed veies opp mot sikkerhet og tilgang (gjennom andre aktørers innsats/tillatelse). Organisasjonene opplever at **uavhengighet** utfordres, ved at man har en finansiell og operasjonell kobling til statlige aktører. Dette følger som en konsekvens av at organisasjonene ikke nødvendigvis har midler, kompetanse eller praktisk kapasitet til å stå ansvarlige for alle deler av sin innsats. **Upartiskhet** blir svekket, blant annet i forbindelse med forhandlinger om tilgang med ikke-statlig militære og lokale maktstrukturer. Prinsippet utfordres også av antatt favorisering og eksternt press på fordeling av humanitær bistand (lokale, nasjonale eller globale krefter). **Humanitet** utfordres av mangel på lov og orden, direkte sabotasje, og ved at man hindres i å nå dem i størst nød (Broussard et al., 2019).

Broussard et al. (2019) konkluderer med at etikk og humanitære prinsipper henger sammen, og er avhengige av operasjonelle rammeverk. Dette bekreftes langt på vei av de humanitære organisasjonenes problematisering av humanitære prinsipper og praksis i felt.

Humanitærretten levner rom for tolkning, og organisasjonene trekker frem at deres etterlevelse av prinsippene er kontekstavhengig. Der det er mulig å etterleve prinsippene lokalt, er det ikke nødvendigvis det i nasjonal eller global kontekst. Organisasjonene opplever større grad av flytende grenser i dagens landskap – samarbeid med militære, tett tilknytning til givere, og en evig diskusjon om hvordan man potensielt styrker en part i en konflikt, og i siste instans bidrar til å forlenge lidelse og nød. Det er ikke konsensus i organisasjoner som Røde Kors og Leger Uten Grenser hvorvidt det er mulig å følge tradisjonelle prinsipper i dagens kontekst, og om graden av etterlevelse er mulig å måle (ICRC, 2015).

Leger Uten Grenser trekker frem at det humanitære miljøet tar utgangspunkt i at å følge de humanitære prinsippene er veien å gå for å ivareta sitt mandat og sin legitimitet (ICRC, 2015). Samtidig registrerer man en felles forståelse av at man kan kompromisere på etterlevelse av humanitære prinsipper, kort fortalt: En tendens til at målet helliger middelet. Prinsippene blir i så måte et forsvar heller enn et verktøy, der eksterne forventes å respektere dem, men at organisasjonene kan fravike dem ved behov. Også Røde Kors oppfatter at det råder en dobbeltmoral knyttet til de humanitære prinsippene – enkelte aktører har tilsynelatende glemt at det ikke bare handler om etikk, men pragmatikk. I debatten om hvorvidt etterlevelse bidrar til tilgang og sikkerhet i konfliktrammede områder trekker Røde Kors frem sitt arbeid i Libanon som en bekreftelse på dette. Deres langsiktige arbeid for nøytralitet ga gevinst da de var de eneste som ble akseptert som leverandør av humanitærhjelp i enkelte områder av landet. Leger Uten Grenser har på den annen side funnet det nødvendig å bryte med



prinsippene om ikke å bli brukt av den ene siden av konflikten, for å få tilgang til en nødlidende sivilbefolkning i Sierra Leone (ICRC, 2015). Dette til tross for at de to organisasjonene ofte trekkes frem som ledestjerner i både promoteringen og etterlevelse av de humanitære prinsippene (Schenkenberg van Mierop, 2015).

#### 4.1.5. Oppsummering

I litteraturgjennomgangen har det tegnet seg et bilde av flere utfordringer som knyttes til humanitær innsats og sikkerhet. **Det humanitære rom** påvirkes av en større målgruppe og tilsvarende økning i humanitære behov, angrep på sivile, manglende respekt for internasjonal humanitærrett og manglende tilgang til nødlidende. Urbanisering av krigføring og høyere befolkningstetthet i konfliktområder øker faren for sivile og humanitære dødsfall. I tillegg risikerer man å miste statlig samtykke og beskyttelse om fokuset fra humanitær intervensjon flyttes fra nasjonalt nivå til regional eller lokalt nivå. Humanitær innsats i områder utenfor statens kontroll kan føre til at humanitært ansvarsområde utvides, og sikkerhetsutfordringer som ennå ikke er adressert. **Helhetlig innsats** kan føre til politisering og militarisering av humanitær innsats, og at organisasjonene brukes som verktøy i integrerte operasjoner, utviklingsarbeid og stabiliseringsinnsats. Dette kan føre til utvisking av skillelinjer mellom aktørene som i utgangspunktet er ment som en sikkerhetsgaranti for humanitære organisasjoner. I krigen mot terror så man hvordan helhetlig stabiliseringsinnsats var innrettet på en måte som kunne svekke organisasjonenes operasjonelle uavhengighet, etterlevelse av humanitære prinsipper, og i siste instans sikkerhet. Organisasjonene må balansere arbeid i tråd med de humanitære prinsippene, helhetlig innsats og statlig beskyttelse, og eksempelvis forhandlinger med lokale aktører der statens beskyttelse kommer til kort.

**Humanitære sikkerhetsstrategier** preges av sikkerhetssituasjonen, men det er ikke enighet om hvorfor sistnevnte forverres. Enkelte peker på helhetlig innsats, andre på ikke-statlig militære med manglende respekt for humanitærretten, og uklare skillelinjer mellom humanitære, politiske og militære aktører. Det antydes imidlertid at det som er avgjørende for humanitær sikkerhet er konfliktintensiteten, og manglende beskyttelse fra fredsoperasjoner med begrenset og tradisjonelt mandat. Manglende statlig sikkerhet har ført til flere humanitære sikkerhetsstrategier, herunder væpnet beskyttelse, aksept gjennom humanitære prinsipper, forhandlinger og allianser, og å trekke seg ut av konfliktområder. Ingen av dem er uproblematiske, og konsekvensene spenner fra oppblussing av vold, manglende garanti for

sikkerhet, svekkelse av humanitære prinsipper, og at humanitære organisasjoner har for mange parallelle agendaer. **Humanitære prinsipper** sees også i sammenheng med humanitær usikkerhet. Etterlevelsen er utfordrende, krav fra givere styrer humanitære prioriteringer, det oppstår for tette koblinger mellom organisasjonene og andre aktører i forsøk på å oppnå beskyttelse og aksept, og enkelte organisasjoner tvinges inn i forhandlinger for å sikre egne ansatte og sivile. Organisasjonene medgir at humanitære prinsipper i siste instans kan nedprioriteres for å få tilgang til sivile og å unngå angrep.

#### **4.2. St.meld. nr. 40 (2008–2009): Norsk humanitær politikk**

*I denne oppgaven brukes Norges første humanitære strategi til å vise hva som er Norges offisielle holdning til humanitære organisasjoners rolle i væpnet konflikt, og humanitær sikkerhet. Under følger en presentasjon av relevante aspekter i den humanitære strategien, hentet fra St.meld. nr. 40 om norsk humanitær politikk (Utenriksdepartementet, 2009a). Aspektene som trekkes frem er basert på det litteraturgjennomgangen viser som hovedutfordringer når det kommer til humanitær sikkerhet. Dette gjøres for å belyse delspørsmål 2: Hvilken tilnærming har Norges humanitære strategier til humanitær sikkerhet? Dette spørsmålet besvares for å danne en oversikt over om, og hvordan, norsk humanitær politikk problematiserer humanitær sikkerhet. Det vurderes som nødvendig for å kunne vurdere hvilke fellestrekk og avvik man ser i forhold til utfordringene som trekkes frem i litteraturgjennomgangen og Norges innsats i Afghanistan. Med mindre noe annet er anført er materialet i kapittel 4.2 hentet fra St.meld. nr. 40 om norsk humanitær politikk (Utenriksdepartementet, 2009a), og det tas forbehold om at kapitlet er å anse som en overordnet parafrasering av nevnte kilde.*

*Stortingsmeldingen presenterer Norges humanitære hovedprioriteringer frem til 2013. Stortingets humanitære bistandsbudsjett økte fra omkring 1 milliard norske kroner i 1992, til 3 milliarder kroner i 2009. Overordnede mål for Norges humanitære politikk er å hjelpe mennesker i nød, etterleve de internasjonale prinsippene om humanitet, nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet, bidra til å forberede det internasjonale samfunnet til fremtidens humanitære utfordringer og respondere på humanitære kriser.*

#### **4.2.1. Humanitært rom – krevende kontekst, urban krigføring og utvidet mandat**

I Norges første humanitære strategi anerkjenner man at verden (og Norge) står overfor komplekse og langvarige humanitære kriser. Økt antall ikke-statlige aktører og det man kaller «utradisjonelle aktører» utfordrer et i utgangspunktet etablert humanitært system og internasjonal humanitærrett. Med utradisjonelle aktører sikter man blant annet til militære styrker, stabiliseringstiltak, nasjonale og lokale myndigheter, ikke-statlige væpnede grupper, og private aktører som deltar i gjenoppbyggingsinnsats. En stadig større del av den humanitære innsatsen dreier seg om å beskytte sivile mot overgrep og vold. Dette følger at manglende respekt for humanitærretten, at skillet mellom sivile og stridende viskes ut, at det i større grad er væpnet konflikt i storbyer, og at enkelte bruker overgrep mot barn og kvinner som stridstaktikk. Asymmetriske konflikter, ukonvensjonelle former for krigføring, opprørsgrupper, og antall internt fordrevne er ofte en del av et konfliktbilde. Humanitære aktører og virkemidler må trekkes inn for å finne varige løsninger på flyktningproblematikk, spesielt i områder der det er langvarig konflikt. Humanitært rom er under betydelig press, og man trekker frem at det er nødvendig å arbeide for økt respekt for humanitære prinsipper, samt klar rolledeling mellom humanitære, sivile og militære aktører.

#### **4.2.2. Helhetlig strategi – politisering, militarisering og humanitære prinsipper**

##### *Helhetlig strategi og humanitære utfordringer*

I strategien trekkes det frem hvordan komplekse og langvarige konflikter som den i Afghanistan krever en enorm og samkjørt internasjonal innsats for å bistå nødlidende, og å oppnå langvarig fred og stabilitet. Dagens konflikter favner humanitær innsats parallelt med politiinnsats, fred og forsoning, utviklingsbistand, og militære fredsoperasjoner.

Internasjonale militære styrker tar gjerne del i både bistand og gjenoppbygging, av flere grunner: For å møte hjemlandets krav, for å møte reelle behov, lokale ønsker om bidrag, og for å få tillitt og støtte i lokalbefolkningen. Det krever en koordinering og balanse mellom nasjonal og internasjonal innsats, mellom humanitær innsats og bistand, og mellom sivile og militære aktører, som det internasjonale samfunnet per dags dato ikke mestrer på en tilfredsstillende måte.

Norge anerkjenner at helhetlig internasjonal innsats for å gjenoppbygge et samfunn fører med seg utfordringer for humanitære aktører. Spesielt i forbindelse med krigen mot terror har man sett en politisering av humanitær innsats, der humanitære aktører ikke oppnår samme beskyttelse, ikke lenger oppfattes som nøytrale og upartiske, og at lokalbefolkning sliter med å skille mellom dem og andre aktører som opererer i samme konfliktlandskap.

Utgangspunktet for norsk politikk og «den norske modellen» er at glidende overganger mellom militær og sivil innsats kan føre til en uheldig sammenblanding av roller og gjør det vanskelig å skille mellom aktørene i en konflikt. I tillegg risikerer man at det undergraver det humanitære rom og bidrar til flere angrep på feltarbeidere og sivile. Det er årsaken til at Norge jobber for en helhetlig tilnærming i for eksempel fredsoperasjoner, med klareste mulige rollefordeling. Samtidig åpnes det for at det oppstår dilemmaer uten klare svar i slike omfattende innsatser. Det er utfordrende å oppnå koordinert og helhetlig innsats, samtidig som man klarer å sikre etterlevelse av humanitære prinsipper og beskytte «det humanitære rom». Med det menes organisasjonenes evne og mulighet til å nå de trengende i krevende sikkerhetssituasjoner.

### **4.2.3. Humanitære organisasjoner som sikkerhetsaktører**

#### *Beskyttelsesmandat og økt usikkerhet*

Væpnet konflikt oppstår ofte i land der myndighetene har manglende styringskapasitet, på grunn av både manglende institusjoner, finansiell kapasitet, eller fraværet av fungerende lover og normer. Til tross for at stater er forpliktet etter internasjonal rett å beskytte og ivareta sin egen befolkning er denne evnen (eller viljen) gjerne svekket i områder med væpnet konflikt, og tilliten til myndighetene være svært begrenset. En stadig større del av den humanitære innsatsen dreier seg om å beskytte sivile mot overgrep og vold. Flyktninger og internt fordrevne trekkes frem som de viktigste målgruppene for norsk humanitær innsats, der beskyttelse er en av kjerneoppgavene som skal ivaretas av både FN-organisasjonene, ICRC og øvrige humanitære organisasjoner. Dette vanskeliggjøres av stadig flere internt fordrevne, og sviktende sikkerhet for hjelpearbeidere.

Både statlige og ikke-statlige aktører går i enkelte tilfeller aktivt inn for å blokkere tilgang til sivile, og bidrar til direkte angrep på hjelpearbeidere. Manglende sikkerhet for humanitære hjelpearbeidere hindrer nødhjelp, og i den humanitære strategien trekker frem konkrete eksempler fra Afghanistan. Det var en økning i antall drepte sivile i Afghanistan fra 2007 til

2008, samt at antall angrep mot humanitære aktører var svært høyt (120 angrep, 36 drepte). Omkring 40 prosent av landet var utilgjengelig for organisasjonene, spesielt deler av provinsene.

#### *Aksept og statlig beskyttelse som sikkerhetsstrategi*

Etter folkeretten plikter både makthavere og militære å legge til rette for humanitærhjelp, og Norge har plikt til å bidra til beskyttelse der nasjonale myndigheter kommer til kort. Den norske regjeringen konstaterer at Norge skal bidra til å drive aktivt diplomati for å styrke humanitærretten og beskyttelse, og engasjere seg i hvordan organisasjonene kan forbedre evnen til å oppfylle sitt beskyttelsesmandat. Stortingsmeldingen tar imidlertid utgangspunkt i at den primære kilden til sikkerhet og tilgang for humanitære organisasjoner er tuftet på at omgivelsene oppfatter dem som nøytrale.

Det understrekes at den norske tilnærmingen i stor grad sammenfaller med FN's:

I takt med væpnede konflikters endrete karakter øker de målrettede angrepene mot humanitære hjelpearbeidere, og vi opplever en spenning mellom vårt behov for å ta vare på ansattes sikkerhet og yte effektiv humanitær bistand. Dette forblir et vanskelig dilemma. [ ... ] Måten lokalbefolkningen og relevante aktører oppfatter oss på, er vanligvis mye viktigere for vår sikkerhet enn pansrede biler og piggrådsgjerder. Vi vil aldri bli i stand til å fjerne all risiko fullstendig, men jeg mener vi sammen kan gjøre mer for å håndtere den. (Guterres, referert i Utenriksdepartementet, 2009a, s. 26)

Norsk politikk formulerer derfor at organisasjonene må distansere seg fra andre aktiviteter og aktører i felt, også militære. Her trekkes det inn eksempel fra sivil og militær innsats i Afghanistan, og hvordan gråsoner mellom ulike sivile oppgaver gjør det vanskelig å definere grensene for det humanitære rom. Norge anerkjenner behovet for en grundigere debatt om hvem som kan påberope seg det humanitære rom, og hva det innebærer å være uavhengig og nøytral. Konteksten organisasjonene opererer i kan være definerende for hva som er rette innfallsvinkel, men Norge ser det som avgjørende med en felles innsats for å sikre respekten for humanitærretten og tilgang til sivile. Krigen mot terror har vanskeliggjort det, gjennom å svekke respekten for både humanitære prinsipper og menneskerettigheter. Som eneste alternative sikkerhetsstrategi åpnes det for å utrede konsekvensen av bruk av private sikkerhetsselskaper for beskyttelse.

#### 4.2.4. Humanitære prinsipper – til glede og besvær

##### *Norges humanitære rolle*

Det understrekes at Norge er en politisk aktør, som ikke skal forfekte nøytralitet, men etterstrebe å akseptere organisasjonenes behov for å være uavhengige. Blant Norges prioriteringer er å finansiere humanitær innsats som er tuftet på de humanitære prinsippene. Ikke-statlige organisasjoner trekkes frem som sentrale for Norges innsats, blant annet med vekt på deres evne til å nå sivilbefolkningen. I siste del av strategien understrekes det at Norge må styrke oppfølgingen av den humanitære bistanden, og sikre at man er fleksible og evner å respondere raskt på humanitære behov. Norges rolle som god giver fordrer at man ivaretar og videreutvikler «den norske modellen» som betraktes som en suksessoppskrift.

##### *Humanitære prinsipper og konfliktsensitivitet*

Strategien bemerker at humanitær innsats ikke bare lindrer nød, men også kan påvirke politisk dialog og bidra til å dempe en konflikt. Det understrekes imidlertid også at organisasjonenes innsats kan ha negative innvirkninger i væpnede konflikter. De kan bidra til å komplisere aktørbildet, og forlenge konflikten gjennom den humanitære innsatsen som gjøres.

Organisasjonene må være konfliktsensitive, det vil si at den humanitære innsatsen har minst mulig negativ innvirkning i områdene man jobber i. Hverken mulig forlengelse av konflikt eller konfliktsensitivitet utdypes ytterligere. Norsk politikk tar utgangspunkt i at humanitær innsats aldri skal fungere som erstatning for langsiktige løsninger – politiske, eller innen utviklingsprosjekter og sikkerhet – og at lokale myndigheter skal ta over ansvaret for innsatsen på sikt. Målet er å bygge opp lokal kapasitet, men det understrekes at dette skal gjøres så lenge man også opprettholder de humanitære prinsippene.

#### 4.2.5. Oppsummering

I Norges første humanitære strategi har det tegnet seg et innledningsvis bilde av hvilken tilnærming Norge har til humanitær sikkerhet. Det understrekes at **det humanitære rom** utfordres av komplekse og langvarige konflikter og utradisjonelle aktører. Stadig større del av den humanitære innsatsen handler om å beskytte sivile mot vold, som en følge av blant annet manglende respekt for humanitærretten, og ukonvensjonell krigføring. Norge vil komme dette i møte ved å jobbe for økt respekt for de humanitære prinsippene og tydelige skillelinjer mellom politiske, humanitære og militære aktører. Man anerkjenner at komplekse kriser krever **helhetlig innsats**, men mener det internasjonale samfunnet ikke mestrer

koordineringen mellom sivile og militære aktører på en tilfredsstillende måte. Det fører med seg utfordringer for humanitære aktører, som risikerer at politisering av innsatsen og uklare skillelinjer mellom aktørene kompromitterer humanitær sikkerhet. Norge skal løse dette med helhetlig tilnærming med klar rollefordeling, og «den norske modellen». Man anerkjenner imidlertid en vanskelig balansegang mellom helhetlig innsats og etterlevelse av humanitære prinsipper.

Norge erkjenner at staters evne og vilje til å beskytte humanitære og sivile er svekket i kriser, og at manglende sikkerhet hindrer nødhjelp i å nå sivilbefolkningen. Man diskuterer hvordan statlige og ikke-statlige aktører blokkerer humanitær tilgang, men nevner i liten grad **humanitære sikkerhetsstrategier**. Dersom stater svikter i sin beskyttelse skal Norge bidra, blant annet gjennom aktivt diplomati for å styrke etterlevelse av humanitærretten.

Humanitære organisasjoners viktigste kilde til sikkerhet er nøytralitet, og å distansere seg fra andre aktiviteter enn nødhjelp i væpnet konflikt. Man åpner imidlertid for å vurdere konsekvensen av bruk av private sikkerhetselskaper for bedre humanitær sikkerhet.

Organisasjonene skal jobbe i tråd med de **humanitære prinsippene**, og i kombinasjon med «den norske modellen» er det å anse som avgjørende for vellykket humanitær innsats. Man tar høyde for at humanitære aktører kan påvirke sikkerheten i konfliktrammede områder i både positiv og negativ retning, men understreker at organisasjonene aldri skal fungere som erstatning for langvarige politiske løsninger.

### **4.3. Strategi for norsk humanitær politikk: Handlekraftig og helhetlig innsats**

*I denne oppgaven brukes Norges nyeste humanitære strategi til å vise hva som er Norges offisielle holdning til humanitære organisasjoners rolle i væpnet konflikt, og humanitær sikkerhet. Under følger en presentasjon av relevante aspekter fra Strategi for norsk humanitær politikk: Handlekraftig og helhetlig innsats (Utenriksdepartementet, 2018b). Den suppleres av Utenriksdepartementets humanitære veileder Ensuring respect for the humanitarian principles. Guidance note for humanitarian partners of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs (Utenriksdepartementet, 2019b). UD's humanitære veileder er ment som en guide for å bidra til at humanitære partnere skal kunne etterleve de humanitære prinsippene i praksis. Aspektene som trekkes frem er basert på det litteraturgjennomgangen viser som hovedutfordringer når det kommer til humanitær sikkerhet. I likhet med Norges første*

*humanitære strategi brukes disse til å belyse delspørsmål 2: Hvilken tilnærming har Norges humanitære strategier til humanitær sikkerhet? Med mindre noe annet er anført er materialet i kapittel 4.3. hentet fra Strategi for norsk humanitær politikk: Handlekraftig og helhetlig innsats (Utenriksdepartementet, 2018b), og det tas forbehold om at kapittelet er å anse som en overordnet parafrasering av nevnte kilde.*

*Stortingets humanitære budsjett har økt mer enn 50 prosent siden 2013, og var på omkring 5,2 milliarder kroner i 2019 (Utenriksdepartementet, 2018a). Det overordnede målet for den norske humanitære strategien er at Norge skal være en ledende humanitærpolitisk giver, redde mål og lindre nød i tråd med det humanitære imperativ. Strategien legger grunnlaget for norske prioriteringer i perioden 2019 til 2023.*

#### **4.3.1. Humanitært rom – krevende kontekst, urban krigføring og utvidet mandat**

Den nye norske strategien for humanitær politikk peker på økt kompleksitet i det humanitære landskapet siden lanseringen av St.mld. nr. 40 (2008-2009) om norsk humanitær politikk. Antall mennesker med behov for humanitær hjelp har økt fra 53 millioner i 2010 til 136 millioner i 2018 (UNOCHA, 2017). Organisasjonene hindres tidvis i å levere nødhjelp til de mest trengende, og krisene varer dobbelt så lenge som de gjorde tidlig på 90-tallet (UNOCHA, 2017). Den humanitære innsatsen preges av konflikter i urbane strøk, politisering av humanitær innsats, og økt sikkerhetsrisiko for humanitære aktører. Organisasjonene må overkomme beleiring av byer, høy dødelighet blant sivile, ødelagt infrastruktur og rekordhøyt antall internt fordrevne.

Norge tar høyde for at humanitært arbeid i konfliktsituasjoner er farlig, dyrt og uoversiktlig. Det understrekes at handlekraft, forståelse for kontekst, samt etterlevelse av de humanitære prinsippene er avgjørende for å nå målet om å redde liv og lindre nød (Utenriksdepartementet, 2018b). UD's humanitære veileder erkjenner at konteksten vanskeliggjør etterlevelsen av humanitære prinsipper. Man forventer imidlertid at organisasjonene er i stand til å foreta en risikovurdering, samt bruke lokalkunnskap og egne styrker til å nå sivilbefolkningen parallelt med at man sikrer etterlevelse av prinsippene (Utenriksdepartementet, 2019b).



### **4.3.2. Helhetlig strategi – politisering, militarisering og humanitære prinsipper**

Norge tar utgangspunkt i at dagens komplekse kriser krever koordinering mellom de ulike aktørene som opererer i samme sfære, med spesielt fokus på humanitær innsats, utviklingsbistand, og fredsbygging. Selv om humanitære organisasjoner primært skal lindre nød i akutte kriser vil de i mange tilfeller måtte påta seg oppgaver som likner utviklingsbistand for å ivareta sivile. Eksempler som trekkes frem er blant annet oppbygging av grunnleggende helsetjenester og infrastruktur. I oppdrag som trekker ut i tid kan man i verste fall forlenge en konflikt gjennom å dekke sivilbefolkningens grunnleggende behov, og dermed frigjøre statlig kapasitet til å engasjere seg i væpnet konflikt.

Strategien problematiserer i liten grad helhetlig tilnærming i internasjonale operasjoner, men understreker at det er problematisk at enkelte stater bruker humanitær nødhjelp som en del av sin militære eller politiske strategi. Uklare skiller mellom humanitære og militære oppgaver forstås som en mulig sikkerhetsrisiko for humanitære organisasjoner, men erkjenner at det i enkelte tilfeller er nødvendig for å sikre tilgang til sivile.

### **4.3.3. Humanitære organisasjoner som sikkerhetsaktører**

#### *Beskyttelse gjennom humanitære prinsipper*

Norge understreker viktigheten av beskyttelsen av sivile i væpnet konflikt og at beskyttelsen av sivile er avhengig av at humanitære aktører har tilgang i områder rammet av krise og konflikt. I tillegg til rekordmange internt fordrevne ser man at urbanisering av krigføring har endret omfanget og typen behov knyttet til beskyttelse. Flere sivile angripes, og man opplever målrettede angrep mot humanitære aktører. Hverken nasjonale myndigheter, det internasjonale samfunnet eller humanitære aktører er tilsynelatende i stand til å ivareta sikkerheten til sivile i kriserammede områder. Dette forstås blant annet som en følge av at dagens konfliktbilde preges av ikke-statlige væpnede aktører som ikke forholder seg til internasjonale normer og regler. For å sikre trygg tilgang og sikkerhet for humanitære aktører ser man dialog med alle parter i en konflikt som avgjørende. Norges politikk holder fast ved at angrep på sivile skal møtes med å sikre etterlevelse av kravene til beskyttelse under internasjonal humanitærrett. I strategien viser man blant annet til FNs sikkerhetsråds resolusjon 2417 som en bekreftelse på at det fortsatt er mulig å drive normbyggende arbeid i dagens lappeteppes av aktører. Gjennom resolusjonen fordømmer Sikkerhetsrådet aktører som

hindrer humanitær tilgang til sivile og bruker utsulting av sivilbefolkning som våpen (UN, 2018).

#### *Alternative sikkerhetsstrategier*

En av flere utfordringer knyttet til den humanitære innsatsen er uklare skillelinjer mellom humanitære og militære aktører. Dersom man ser en sammenblanding av roller, eksempelvis ved at statlig militære utfører humanitære oppgaver, kan det være utfordrende for både lokalbefolkningen og væpnede parter å skille aktørene fra hverandre. Norge legger til grunn at dette øker faren for angrep på humanitære organisasjoner. Samtidig erkjenner man at det i spesielt utfordrende sikkerhetssituasjoner kan være nødvendig med militær støtte til humanitære oppgaver for å redde liv og sikre tilgang. I strategien understrekes det at militære bidrag for å sikre humanitær innsats skal fungere som siste utvei, og at enkelte statlige aktører for lett tyr til denne løsningen.

Utgangspunktet for humanitær innsats er etterlevelse av de humanitære prinsippene om nøytralitet og uavhengighet. Norge anerkjenner imidlertid at humanitære organisasjoner i enkelte tilfeller tvinges til å forhandle med lokale myndigheter eller væpnede grupper for å få uhindret tilgang til nødlidende. Man understreker at slike forhandlinger i verste fall kan bli et politisk spørsmål som eskalerer fra lokalt til internasjonalt nivå. Dette kan resultere i humanitær tilgang, men kan også føre til at organisasjonene avskjæres fra sivilbefolkningen. Norge ønsker å møte dette med å sikre dialog med både nasjonale og internasjonale aktører om respekt for de humanitære prinsippene i væpnet konflikt, og dialog med partnerne om hvordan å ivareta prinsipiell humanitær innsats.

#### **4.3.4. Humanitære prinsipper – til glede og besvær**

##### *Humanitære prinsipper som suksessoppskrift*

Norge trekker frem hvordan den humanitære responsen har blitt større og bedre, men at man har problemer med å nå dem som trenger det mest. Sårbar sivilbefolkning befinner seg gjerne i vanskelig tilgjengelige områder, der det er få humanitære organisasjoner som både får tilgang, har tilstrekkelig lokalkunnskap, og som sikrer etterlevelse av de humanitære prinsippene. For å møte humanitære behov skal Norge bidra til å styrke organisasjonenes kontekstforståelse og konfliktsensitivitet (unngå å utløse negative konsekvenser). Norsk politikk legger for øvrig til grunn at etterlevelse av humanitære prinsipper er avgjørende for effektiv respons på humanitære behov.

Til tross for at humanitære prinsipper er grunnleggende for norsk humanitær åpner UD's humanitære veileder for at det kan oppstå konflikt mellom nøytralitet, upartiskhet, uavhengighet og humanitet. Dette skal forsøksvis løses med god planlegging, risikoanalyse, og forståelse av hvordan den humanitære innsatsen kan påvirke konteksten man opererer i. Organisasjonene må gjennomføre konfliktanalyser for å få oversikt over risiko knyttet til beskyttelse og hvorvidt et prosjekt forårsaker forlengelse av konflikt eller økt fare for angrep på sivile. Det kan være utfordrende å tegne opp klare retningslinjer for når, og i hvor stor grad, man har brutt med de humanitære prinsippene. Det åpnes også for at det unntaksvis kan være riktig beslutning å gjøre nettopp dette. Et eksempel som trekkes frem er konflikten i Syria, der man valgte å evakuere nærmere 35 000 mennesker fra Øst-Aleppo, som en del av en avtale med de stridende partene. Man ble kritisert for manglende nøytralitet, all den tid det var en avtale som fungerte som en del av en politisk avtale mellom partene i en konflikt. Samtidig er man forpliktet til å opprettholde det humanitære imperativ og redde liv og lindre nød der det er mulig (Utenriksdepartementet, 2019b).

#### *Lokal forankring*

Norge ønsker at humanitære organisasjoner skal ha et mål om å engasjere sivilbefolkningen i planlegging og gjennomføring av humanitær innsats. Lokale og nasjonale aktører sitter på mest kunnskap om lokale forhold og hensyn, og bør få en mer sentral rolle i innsatsen. På den måten sikres også koblingen mellom kortsiktig og langsiktig hjelp i et område. Samtidig erkjenner man at det er nettopp sviktende nasjonal og lokal kapasitet som gjerne utløser behovet for internasjonal humanitær innsats, eller at lokale krefter har for sterke politiske bindinger. Her kan avveininger mellom lokal forankring og opprettholdelse av de humanitære prinsippene vise seg som utfordrende for organisasjonene.

#### **4.3.5. Oppsummering**

I Norges siste humanitære strategi og UD's humanitære veileder har det tegnet seg et bilde av hvilken tilnærming Norge har til humanitær sikkerhet. Enkelte hovedtrekk sammenfaller med den første humanitære strategien. Samtidig understrekes det innledningsvis at de humanitære behovene har økt siden forrige strategi, og at det **humanitære rom** er under sterkt press. Humanitære aktører utfordres av urbanisering av væpnet konflikt, politisering av humanitær innsats og økt sikkerhetsrisiko. Norge legger til grunn at humanitært arbeid er farlig og uoversiktlig, men at organisasjonene skal mestre balansen mellom risikovurdering, humanitære prinsipper og å få tilgang til sivile. **Helhetlig innsats** diskuteres i liten grad, ut

over at man understreker behovet for koordinering mellom eksempelvis fredsbygging, utviklingsarbeid og humanitære aktører. Det problematiseres hvordan langvarig humanitær innsats kan gli over i utviklingsarbeid, og i verste fall påvirke sikkerheten ved å frigjøre statens kapasitet til å engasjere seg i væpnet konflikt. Ut over nødvendig koordinering mellom de ulike aktørene ønsker Norge så langt det er mulig å unngå samarbeid mellom militære og humanitære aktører. Man medgir imidlertid at det i enkelte tilfeller må til for å sikre at hjelpen når frem til nødlidende. Det understrekes at beskyttelsen av sivile er avhengig av humanitær tilgang.

Den **humanitære sikkerheten** svekkes av flere angrep på sivile og humanitære mål, og at stater ikke ivaretar sitt beskyttelsesmandat. Den norske strategien trekker frem sikkerhetsutfordringer som følger i kjølvannet av urbanisering av væpnet konflikt og statlige og ikke-statlige aktørers manglende respekt for humanitære prinsipper. Norge erkjenner at organisasjonene i enkelte tilfeller må ty til alternative sikkerhetsstrategier for å unngå angrep og å få tilgang til sivile, og trekker frem forhandlinger med lokale myndigheter og ikke-statlige grupper. Norge ønsker at humanitær usikkerhet i all hovedsak skal møtes med dialog med alle partene i en konflikt og styrking av etterlevelsen av humanitærretten. **Humanitære prinsipper** anses som avgjørende for vellykket humanitær innsats, men man erkjenner at det er stadig færre organisasjoner som både har lokalkunnskap, tilgang til i konfliktområder, og som kan sikre etterlevelse av prinsippene. Det trekkes frem at det kan oppstå konflikt mellom de ulike humanitære prinsippene, og at det unntaksvis kan være riktig avgjørelse å eksempelvis fravike prinsippet om nøytralitet for å lindre nød eller redde liv.

#### **4.4. En god alliert – Norge i Afghanistan 2001-2014**

*En god alliert – Norge i Afghanistan 2001-2014 er en utredning gjennomført med det formål å «evaluere og trekke lærdom av Norges sivile og militære innsats i Afghanistan» (NOU 2016:8, 2016, s. 3). Norges innsats i Afghanistan var det mest omfattende bidraget til en internasjonal operasjon siden andre verdenskrig. I denne oppgaven brukes utredningen til å besvare delspørsmål 3: Hvilke erfaringer har Norge (med allierte) med humanitær sikkerhet i væpnet konflikt? Spørsmålet besvares for å kunne trekke paralleller mellom norsk politikk og praksis når det kommer til humanitær sikkerhet, og funn fra litteraturgjennomgangen. Aspektene som trekkes frem er basert på det litteraturgjennomgangen viser som hovedutfordringer når det kommer til humanitær sikkerhet. Med mindre noe annet er anført*

*er materialet i kapittel 4.4 hentet fra En god alliert – Norge i Afghanistan 2001-2014 (NOU 2016:8, 2016), og det tas forbehold om at kapittelet er å anse som en overordnet parafrasering av nevnte kilde.*

Etter terrorangrepene 11. september 2001 fastslo USA raskt at det var terrorgruppen al-Qaida som sto bak, støttet av Taliban-regimet i Afghanistan. USA påberopte seg FN-paktens rett til selvforsvar, og iverksatte militære operasjoner mot begge ovennevnte grupper. «Krigen mot terror» utviklet seg til et engasjement som strakk seg over nærmere 15 år, og inkluderte militær og fredsbevarende innsats fra FN og NATO (herunder Norge), samt en ikke ubetydelig bistandsinnsats og nødhjelp. I 2014 tok afghanske myndigheter formelt over ansvaret for sikkerheten i et av verdens mest bistandsavhengige land, preget av omfattende korrupsjon, svake politiske institusjoner og en fortsatt ustabil sikkerhetssituasjon.

De militære og sivile kostnadene var enorme, og til tross for usikre estimater anslår man at opp mot 90 000 omkom i perioden (hvorav 3500 internasjonale soldater, 23 000 afghanske militære og politi, 35 000 opprørere og 30 000 lokale og internasjonale sivile) (NOU 2016:8, 2016). Totalt anslås den økonomiske kostnadsrammen til omkring 20 milliarder – 11,5 milliarder til militære formål, og 8,4 milliarder til sivile formål (Johannessen, 2018). Til tross for nærmere 15 års internasjonal innsats i landet sto Taliban sterkere i 2016 enn før USAs inntog i Afghanistan i 2001. Hverken Operation Enduring Freedom (OEF) eller International Security Assistance Force (ISAF) gjorde at man nådde uttalte mål om terrorbekjempelse, statsbygging og utvikling i et land preget av borgerkrig, fattigdom og mangel på grunnleggende menneskerettigheter (NOU 2016:8, 2016).

#### **4.4.1. Norges innsats**

Norge ble en del av den internasjonale innsatsen i Afghanistan etter at NATO for første gang aktiverte Atlanterhavstraktatens artikkel 5 om kollektivt forsvar. Norske myndigheter landet raskt det som skulle være en tredelt og overordnet målsetting for den norske innsatsen – en kamp med USA og NATO, mot internasjonal terror, og for et bedre Afghanistan. Viktigst av disse målene var å vise seg som en god alliert for USA og de andre NATO-landene, dernest kampen mot terrorisme, og til slutt fred og statsbygging i Afghanistan. Ifølge Afghanistanutvalget er førstnevnte mål det eneste man har lyktes med i stor grad. Krigen mot terror var å anse som både kontroversiell og dels uoppnåelig, og innsatsen for et bedre Afghanistan skulle vise seg som en oppgave få hadde forutsetninger til å håndtere. Norges

innsats var primært konsentrert om Faryab-provinsen, Kabul og fredsdiplomati overfor Taliban og afghanske myndigheter.

Kort fortalt med Norges innsats i Afghanistan gradvis trappet opp både sivilt og militært i løpet av årene etter de internasjonale styrkenes inntog. I 2001 økte Norge den humanitære innsatsen med 200 millioner og åpnet den første norske ambassaden i Kabul. I 2003 tok Utenriksdepartementet over formannskapet i Afghanistan Support Group, og i 2005 overtok Forsvaret ledelsen av et Provincial Reconstruction Team (PRT) i Faryab-regionen. I 2009 sluttet Norge seg til COIN-doktrinen (anti-opprørsstrategi), og utvidet sin regionale innsats. I 2012 fornyet vi lovnaden om 750 millioner kroner i årlig sivil støtte frem til 2017, og undertegnet en partnerskapsavtale om bistandssamarbeid med afghanske myndigheter i 2013. Engasjementet ble naturlig nok gjenstand for debatt både i Regjeringen, på Stortinget, og i norske medier. Utvalget bemerker imidlertid at til tross for en viss debatt, er det tankevekkende at de menneskelige og finansielle kostnadene ikke utløste en større diskusjon omkring hvordan man valgte å innrette den militære og sivile innsatsen i Afghanistan.

#### **4.4.2. Humanitært rom – krevende kontekst, urban krigføring og utvidet mandat**

##### *Forvirring av mål, mandat og midler*

Norges innsats i Afghanistan var ikke bare det mest omfattende bidraget i internasjonal sammenheng siden andre verdenskrig, det skulle også vise seg som en sikkerhetsmessig utfordrende kontekst å operere i. Afghanistan var preget av å ha fungert som en av flere scener for maktkampen mellom USA og Sovjet. 90-tallet var preget av borgerkrig, Talibans begynnende fotfeste, infrastruktur i ruiner og lav tillitt til politiske ledere. Landet besto av et utall etniske grupper, ulike maktstrukturer lokalt og regionalt, og svake sentralmyndigheter (Urban, 2016). Sikkerhetssituasjonen var svært spent, og ble stadig verre i en konflikt bestående av et utall aktører med ulike mål, mandater, roller og virkemidler. Rammene for militær maktbruk var uklare, og skillet mellom aktørene ble vanskeliggjort av store interne konflikter. Som eksempel trekker utvalget frem utfordringer knyttet til å skille mellom internasjonale og statlige militære, sivile som ikke deltok i konflikten, sivile som sporadisk deltok i kamphandlinger, og sivile som uten tvil skulle kategoriseres som beskyttet under internasjonal humanitærrett. Sivile omkom både etter angrep fra opprørsgrupper og flyangrep

fra internasjonale styrker. Dette skapte et uoversiktlig bakteppe for den sivile innsatsen, herunder humanitære organisasjoner.

#### *Endret kontekst og nye utfordringer*

I takt med utvidelsen av den norske og internasjonale innsatsen endret også det politiske og militære landskapet seg. NATO overtok ansvaret for ISAF, og mandatet ble utvidet fra å gjelde sikkerheten i området nært Kabul, til å gjelde stabiliseringsinnsats i hele landet. Sentrale myndigheters kontroll skulle gjenvinnes i provinsene gjennom Provincial Reconstruction Teams (PRTer). Internasjonal og norsk bistand økte parallelt, i et land preget av alvorlige interne konflikter, svak sikkerhet, og lav tillit i befolkningen til både nasjonale myndigheter og internasjonal innsats. Nærmere 2010 så man et taktskifte – opprøret i Afghanistan tiltok, den internasjonale (og norske) innsatsen fikk økt fokus på en helhetlig tilnærming til terroristbekjempelse og stabilisering, og den militære og sivile innsatsen ble trappet opp. Til tross for dette var alvorlig korrupsjon, parallelle byråkratiske maktstrukturer og valgjuks utbredt, FN ble marginalisert og underlagt militære premisser, man opplevde en minkende tiltro i befolkningen, og man skiftet fokus over til hvordan statsbygging og fred var avhengig av den sivile innsatsen. Dette forstås som en mulig utvidelse av det humanitære mandatet, når uavhengige organisasjoner brukes i en agenda som er mer overordnet enn å lindre nød.

### **4.4.3. Helhetlig strategi – politisering, militarisering og humanitære prinsipper**

#### *Politisering og militarisering av humanitær innsats*

Etter terrorangrepene i USA i 2001 var den opprinnelige amerikanske planen en avgrenset militær operasjon – Operation Enduring Freedom – for å identifisere de skyldige bak angrepene og avskrekke andre regimer i regionen. Man hadde med andre ord ingen formulert plan om omfattende statsbygging i Afghanistan. Dette endret seg imidlertid i løpet av relativt kort tid, til å omfatte militær og fredsbevarende innsats fra både FN og NATO. Internasjonalt anså man tidlig helhetlig tilnærming som eneste løsning for landet. Dette kan forstås som koordinering/samordning mellom militære og sivile innsatsområder. Det ble et uttalt mål for ISAF og amerikanernes utvidede innsats at man skulle ha en helhetlig tilnærming til utvikling, sikkerhet, statsbygging og terrorbekjempelse. I Afghanistan opererte dermed

militære aktører parallelt med sivile, herunder bistandsorganisasjoner og humanitære organisasjoner.

Den helhetlige tilnærmingen hadde imidlertid flere konsekvenser for ikke-militære aktører som opererte i eksempelvis Faryab-provinsen når det kom til beskyttelse og opprettholdelse av prosjekter. Planen var å bruke PRTene som var fundert på en kombinasjon av militær og sivil innsats, til å bidra til sikkerheten i provinsene. Det viste seg imidlertid vanskelig å få kontroll over et voksende opprør i provinsene med strategien amerikanerne la til grunn (NOU 2016:8, 2016). Dette hadde konsekvenser for sikkerheten til hjelpearbeidere, som sto overfor både direkte angrep og å bli nektet tilgang til enkelte områder av landet. Sivildbefolkningens manglende tillit til de militære styrkene påvirket også sikkerheten til humanitære aktører. Det bemerkes imidlertid at dette var tilfellet i Faryab i mindre grad enn andre provinser, på grunn av færre sivile dødsfall (Fishstein & Wilder, 2012).

#### *Mellom barken og veden – Norges prinsipielle tilnærming*

I motsetning til andre land la Norge vekt på et klart skille mellom sivile og militære aktører – «den norske modellen» – og at man bare skulle koordinere aktørene for å unngå samrøre og å unngå å svekke humanitære aktørers sikkerhet. Det var imidlertid uklart hva dette betød i praksis. Den norske innsatsen fremsto som svak og lite samordnet, og i møte med lokale forhold, og en internasjonalt avklart og tungrodd ramme, utgjorde ikke Norge store forskjellen (Ekhaugen, referert i NOU 2016:8, 2016). En sentral utfordring var Norges manglende erfaring med en helhetlig tilnærming i en slik setting. Den «norske» provinsen Faryab og ledelsen av en PRT tydeliggjorde en del utfordringer man sto overfor i så måte. Dette gjaldt spesielt samarbeidet og koordineringer mellom den sivile og militære delen av innsatsen. Norske myndigheter forsøkte å formalisere et samarbeid i 2006, noe som utelukkende resulterte i stadfesting av politiske prinsipper. Man manglet en praktisk og institusjonalisert tilnærming til utfordringene man møtte. Tilbakemeldingene fra felt var i all hovedsak at koordineringen fremsto som svak, og at man i praksis ble tvunget til å ta ad hoc avgjørelser og tolkninger av instruksene man fikk fra øverste hold. Dette førte periodevis til konflikt og misnøye i felt, fra både militære og sivile aktører. Dette forstås som en manglende kobling mellom norsk politikk og praksis, og manglende retningslinjer for de humanitære organisasjonene.



### *Stabilisering, statsbygging, utvikling og humanitære oppgaver*

Blant utfordringene utvalget trakk frem knyttet til humanitære organisasjoners virke i Afghanistan var skillet mellom humanitær innsats og bistandsprosjekter. Dette gjaldt både hvilket mandat de hadde, hva slags type innsats man prioriterte, hvilke prinsipper man jobbet etter, og hvilken status man har under internasjonal humanitærrett. Humanitære aktører henter sine prinsipper og status i væpnet konflikt fra internasjonal humanitærrett, og opererer ideelt sett i «det humanitære rom». Det innebærer at organisasjonene skal kunne arbeide i en nøytral sfære – fri fra politiske, finansielle og militære bindinger. I Afghanistan jobbet ulike organisasjoner parallelt, og enkelte organisasjoner drev både utviklingsprosjekter og humanitær innsats. Da var det ikke lenger klart hvilke organisasjoner som skulle eller burde etterleve de humanitære prinsippene (84). Ifølge utvalget ble dette problematisert blant annet av de norske militære styrkene, som opplevde at utviklingsorganisasjoner påberopte seg «det humanitære rom». For organisasjonene gikk imidlertid ikke det viktigste skillet mellom organisasjonene, men mellom den militære og sivile innsatsen. Dette skillet så de som avgjørende for sin sikkerhet i provinsen.

#### **4.4.4. Humanitære organisasjoner som sikkerhetsaktører**

##### *Lokale konflikter og statlig sikkerhetsansvar*

Innledningsvis gjorde lokale konflikter det utfordrende for humanitære organisasjoner å få tilgang til sivile i nød. I 2003 og 2004 sendte flere organisasjoner (også norske) en oppfordring til NATO om å sende styrker til provinsene. Dette ble støttet av FNs spesialutsending, som i utgangspunktet hadde ment at man skulle ha et lett fotavtrykk i Afghanistan. Som en del av den internasjonale stabiliseringsinnsatsen opprettet man tidlig Provincial Reconstruction Teams (PRTer) som ble utplassert i flere provinser for å styrke sentralmyndighetenes kontroll. For å bedre sikkerheten i Faryab-provinsen tok man blant annet i bruk såkalte nålestikkoperasjoner i 2007 og 2008, med omkring 2000 norske, amerikanske og afghanske soldater som skulle slå tilbake opprøret i provinsen. Det ble regnet som en militær suksess, og World Food Program og Utenriksdepartementet fulgte opp med henholdsvis utdeling av nødhjelp og oppstart av et ettårig bistandsprosjekt. Faryab var imidlertid preget av en politisk dynamikk bestående av etniske konflikter, smugling og opiumsproduksjon, konflikt mellom lokale og sentrale myndigheter og enkeltpersoners bånd til myndighetene i Kabul. Det gjorde landskapet utfordrende å manøvrere i, og de militære operasjonene hadde kortvarig effekt. I tillegg manglet de afghanske styrkene vilje og evne til

å ivareta sikkerheten i provinsen. Bistandsprosjektene ble senere tvunget til å trekke seg ut av provinsen som følge av forverret sikkerhetssituasjon.

### *Humanitære organisasjoner og sikkerhetsstrategier*

Avviklingen av ISAF medførte at sikkerhetsansvaret ble overført til afghanske styrker. Sistnevnte var preget av korrupsjon, manglende ledelse og splittelse, overgang til opprørsstyrkene og desertering (Guistozzi & Mohammad Ali referert i NOU 2016:8, 2016). I 2014 sto opprørerne sterkere enn noen gang, og man registrerte det høyest antall sivile drept siden 2008. Konteksten humanitære organisasjoner opererte i var preget av et lappeteppes av lokale, nasjonale og internasjonale grupper, 800 000 internt fordrevne (UNHCR referert i NOU 2016:8, 2016) og to av tre afghanere oppga av de fryktet for egen sikkerhet (Sadat et al., 2015). Enkelte humanitære organisasjoner hadde hatt prosjekter i Afghanistan i mange år, mens andre ble en del av den nyetablerte og helhetlige tilnærmingen til stabilisering og statsbygging. Den norske bistanden og humanitære innsatsen ble tidvis styrt av en vanskelig sikkerhetssituasjon. I enkelte tilfeller prioriterte organisasjonene å trekke seg ut av områder der sikkerheten tilsa at det var for stor fare for liv, eller anmodet om større militær tilstedeværelse.

Oppfølgingen og beskyttelse av feltarbeidere er å anse som en evig balansegang mellom oppdraget man skal utføre og egen sikkerhet. Sikkerheten er til en viss grad avhengig av lokalbefolkningens tillit til organisasjonene. Konfliktnivået i Afghanistan førte til at man så en profesjonalisering av sikkerhet i bistandsbransjen, med mer fokus på rutiner og økt bruk av ressurser. Til tross for at sikkerhet i felt var en økende prioritet for organisasjonene la konteksten føringer for hvor og hvordan de kunne arbeide.

Det var flere organisasjoner som etablerte kontakt med Taliban for å sikre tilgang til sivile og beskytte egne feltarbeidere. De hadde ingen garantier for å få tilgang til opprørskontrollerte områder, det varierte etter hvilke provinser de befant seg i. Taliban innvilget imidlertid ofte tilgang, dels fordi de kunne ta æren for tjenestene som ble levert sivilbefolkningen.

Organisasjonene ble i enkelte tilfeller avkrevd «skatt», og bidro med det indirekte til å finansiere Talibans virksomhet. Flere organisasjoner brukte lokale representanter som mellomledd i forhandlinger med Taliban, noe som medførte en viss risiko for alle involverte. Slike forhandlinger kunne i verste fall føre til represalier for sivilbefolkningen (Guistozzi & Jackson referert i NOU 2016:8, 2016).

### *Humanitære prinsipper og langvarig sikkerhet*

Militære styrker (som en erstatning for en svekket afghansk stat) skulle på mange måter fungere som garantist for sikkerheten i Afghanistan. Økt militær tilstedeværelse og sivil-militær samordning gjennom PRTer utløste imidlertid skepsis hos norske myndigheter, all den tid man ønsket å opprettholde et klart skille mellom aktørene. Man mente at mangelen på kompetanse i Forsvaret, samt at uklare skillelinjer mellom de ulike aktørenes virke og mandat potensielt kunne true organisasjonenes sikkerhet og det humanitære rom. UD understreket viktigheten av et klart skille mellom humanitære og militære oppgaver. Enkelte organisasjoner oppga at samhandling med militære styrker satt feltarbeiderne i fare, og oppga at de hadde måttet stoppe sitt arbeid midlertidig etter besøk fra norske styrker for å bevare egen sikkerhet.

Organisasjonene som arbeidet i provinsen ønsket i utgangspunktet ikke at militæret skulle engasjere seg i sivile oppgaver. Man pekte på både manglende kunnskap i Forsvaret, og at organisasjonene var avhengige av å ivareta sitt mandat, lokalkunnskap og nettverk også etter at de internasjonale styrkene trakk seg ut av landet. Det ble også poengtert at norsk politikk om tydelige skillelinjer mellom aktørene bidro til å beskytte «det humanitære rom».

### **4.4.5. Humanitære prinsipper – til glede og besvær**

#### *Etiske dilemmaer – krav fra givere*

Norge fungerte i flere ulike roller i Afghanistan, noe som til dels påvirket aktørene de samarbeidet med. Norske myndigheter drev krigføring, statsbygging og fredsdiplomati parallelt, bevilget penger til bistand og humanitær innsats, og forsøkte å balansere norsk politikk med internasjonal strategi (NOU 2016:8, 2016). Norge tok allikevel utgangspunkt i at humanitære aktørers uavhengighet skulle ivaretas parallelt med Norges politiske prioriteringer (Utenriksdepartementet, 2009a) . Samtidig så man at da enkelte av organisasjonene forhandlet med Taliban for å sikre tilgang til sivile bidro det i praksis til økt interesse fra Utenriksdepartementet. UD utvidet støtten og den humanitære innsatsen i Sør-Afghanistan etter vurderinger om at det var store behov i området. Det var imidlertid også grunnet i at de så organisasjonenes kontakt med Taliban som en mulig inngang i Norges forsøk på fredsdiplomati i Afghanistan.

### *Svekker lokale tjenester*

Konfliktnivået i Afghanistan gikk ikke ned etter den internasjonale invasjonen – snarere tvert imot. Den ble stadig verre frem til 2005, da den internasjonale innsatsen dreide over på hvordan man kunne bruke sivil sektor som støtte for militær innsats – «win hearts and minds» i befolkningen. Med det mener man å bruke eksempelvis nødhjelp og bistand til å vinne tillitt i lokalbefolkningen, svekke motparten (opprørere), og unngå unødig bruk av voldsmakt (Williamson, 2011). Norge anerkjente at det fulgte problemer i kjølvannet av at organisasjonene leverte tjenester til befolkningen som staten selv ikke klarte å tilby. Tilskudd forsterket i verste fall lokale maktstrukturer. Man mente allikevel at det ikke var noen annen realistisk tilnærming når det kom til å sikre stabilitet, sikkerhet og en gryende statsbygging. Merk at man omtaler sivil sektor som helhet, dette forstås med andre ord som mulige følger av både langvarig humanitær innsats og utviklingsprosjekter (NOU 2016:8, 2016).

### *Norsk sikkerhet – prinsipper og praksis*

Utvalget bemerker at Norge ikke kan dokumentere at den norske innsatsen, og måten man innretter bistand, gir bedre resultater enn det andre lands tilnærming gjorde. Dette skyldes flere faktorer: Konteksten gjorde det utfordrende å oppnå ønskede resultater, krig og sikkerhet la premissene for alle prioriteringer, norske og internasjonale mål var for ambisiøse, og det var utfordringer knyttet til å vurdere resultatet av det man har gjort. Merk at man her omtaler bistand og nødhjelp samlet. «Den norske modellen» - Norges rammeverk for samarbeid mellom den sivile og militære delen av innsatsen – var en viktig del av norske prinsipper og prioriteringer i Afghanistan. Det hadde også konsekvenser for sikkerheten til sivile og humanitære i felt. Utvalget bemerker at «den norske modellen» var utfordrende å gjennomføre i felt – konflikten var uoversiktlig, skillet mellom aktørene var uklart, og det førte til frustrasjon og misforståelser mellom aktørene.

#### **4.4.6. Oppsummering**

Analysen av ovennevnte utredning synliggjør hvilken erfaring Norge (med allierte) har med humanitær sikkerhet i væpnet konflikt. Merk at humanitære både omtales spesielt, og som en del av sivil sektor. Man så hvordan **det humanitære rom** var preget av et land i ruiner, en vanskelig sikkerhetskontekst, og et lappeteppes av etniske grupper, svake sentralmyndigheter, og ulike aktørers mål, mandat og midler. Det var tidvis uklare skillelinjer mellom sivile og

militære, og et betydelig antall sivile dødsfall som følge av militære angrep fra opprørsstyrker og internasjonale styrker. Konteksten endret seg også underveis i konflikten, da stabiliseringsinnsatsen ble avhengig av sivil sektor for å lykkes. Dette forstås som en mulig utvidelse av humanitært mandat. Den innledningsvise internasjonale innsatsen var tenkt som en begrenset operasjon, men eskalerte til statsbygging og å integrere sivil sektor i en **helhetlig innsats**. PRTene som skulle sikre de afghanske provinsene slet, og hjelpearbeidere sto overfor direkte angrep og å bli nektet tilgang til sivilbefolkningen. Dette ble blant annet sett i sammenheng med afghanernes manglende tillitt til den internasjonale militære innsatsen. I motsetning til ISAFs helhetlige innsats understreket Norge behovet for et tydelig skille mellom militære og sivile aktører, uten at man klarte å operasjonalisere det tilstrekkelig. Det førte blant annet til improviserte beslutninger og konflikt mellom militære og sivile aktører. I tillegg viste det seg som utfordrende at organisasjonene opererte med uklare skiller mellom humanitært arbeid og utviklingsbistand. Militæret problematiserte at enkelte urettmessig påberopte seg det humanitære rom. Da ble det utydelig hvilke organisasjoner som hadde en spesiell beskyttelsesstatus under humanitærretten. Organisasjonene så imidlertid skillet mellom sivile og militære aktører som viktigere for egen sikkerhet.

I løpet av konflikten så man eksempler på både Norges og organisasjonenes tilnærming til **humanitær sikkerhet**. Organisasjonene oppfordret innledningsvis til større militær tilstedeværelse i provinsene for å bedre sikkerheten. Dette ble også gjennomført i praksis, der nålestikkoperasjoner skulle slå ned opprøret i enkelte provinser, etterfulgt av nødhjelp og bistand fra WFP og UD. Sikkerhetssituasjonen forverret seg imidlertid raskt, afghanske styrker manglet evne og vilje til å ivareta sikkerheten, og enkelte organisasjoner måtte trekke seg ut av provinsen. Norge hadde et ambivalent forhold til samarbeid mellom militære og sivile, og så på samarbeidet i PRTene som problematisk. Man understreket behovet for tydelige skillelinjer mellom aktørene for å styrke organisasjonenes sikkerhet, og ble langt på vei støttet av norske organisasjoner. Utvalget bemerker at man så økt fokus og profesjonalisering når det kom til sikkerhet blant organisasjonene. Enkelte organisasjoner opprettet kontakt med eksempelvis Taliban for å sikre beskyttelse og tilgang til nødlidende. Norge var gjennomgående opptatt av etterlevelse av **humanitære prinsipper**, og mente organisasjonene skulle opprettholde disse til tross for Norges mange roller i den væpnede konflikten. Samtidig trekker utvalget frem eksempler på at organisasjonenes kontakt med Taliban førte til økt interesse fra UD, som så det som en mulig inngang i norsk fredsdiplomati. Videre viste det seg at til tross for fokus på et tydelig sivilt-militært skille

erkjente Norge behovet for å bruke nødhjelp til å styrke stabiliseringsinnsatsen. Dette forstås som i strid med humanitære prinsipper, og man så at langvarig nødhjelp i verste fall førte til å forsterke lokale maktstrukturer og konflikt. Avslutningsvis bemerker utvalget at man ikke har belegg for å si at Norges strategi og «den norske modellen» ga bedre resultater enn øvrige lands tilnærming til både militær og sivil innsats. Konteksten man opererte i førte til at krig og sikkerhet la føringer for alle prioriteringer, og modellen var utfordrende å gjennomføre i felt.

## 5 Analyse

*I siste del av oppgaven følger en drøfting av funn fra datamaterialet som er presentert i kapittel 4: Empiri, for å besvare oppgavens problemstilling. For det første skal det vurderes om norsk humanitær politikk tar høyde for sikkerhetsutfordringene humanitære aktører møter i væpnet konflikt. For å besvare dette sammenliknes hovedtrekk fra nyere forskning, utredningen av Norges innsats i Afghanistan og to strategier for norsk humanitær politikk. For det andre skal eventuelle sammenfall og avvik sees i lys av negativt og positivt sikkerhetsperspektiv. Dette gjøres for å forklare et eventuelt avvik mellom politikk og praksis når det kommer til humanitær sikkerhet i lys av oppgavens teoretiske rammeverk. Drøftingen systematiseres etter de samme fire hovedlinjene som skaper rammene for empirikapittelet.*

### 5.1 Humanitært rom – krevende kontekst, urban krigføring og utvidet mandat

Som nevnt tidligere i oppgaven kan «det humanitære rom» forstås som «an operational environment that allows humanitarian actors to provide assistance and services according to humanitarian principles and in line with international humanitarian law» (UNOCHA, u.å., avsnitt 1). Når det diskuteres i denne oppgaven hvordan «det humanitære rom» er under press tar man høyde for at både indre og ytre faktorer kan påvirke dette. Det forstås som at både organisasjonenes egne prioriteringer og eksterne aktørers påvirkning kan bidra til å svekke den humanitære sfære som en sikkerhetsforanstaltning for humanitære aktører.

#### *Kompleks kontekst og utvidet mandat*

Norges humanitære politikk viser tydelig at det tas høyde for at konteksten i væpnet konflikt har endret seg parallelt med at både humanitære behov og humanitær sektor har vokst. Det humanitære budsjettet har økt fra omkring 3 milliarder kroner i 2009 (Utenriksdepartementet, 2009a) til over 5 milliarder kroner i 2019 (Utenriksdepartementet, 2018b). Norges siste humanitære strategi trekker frem økt kompleksitet i dagens humanitære kriser, sammenliknet med da man lanserte den første norske humanitære strategien i 2008 (Utenriksdepartementet, 2018b). Antall mennesker med behov for humanitær hjelp gikk fra 53 millioner i 2010 til 136 millioner i 2018, og krisene varer dobbelt så lenge som de gjorde tidlig på 90-tallet (UNOCHA, 2017). Humanitære aktørers mandat blir i større grad å beskytte sivile mot vold

og overgrep. Internasjonal humanitærrett er under press, og at det er uklare skillelinjer mellom både sivile og stridende, og mellom statlig og ikke-statlig militære. I tillegg blir organisasjonene i større grad enn tidligere brukt for å finne varige løsninger i en konflikt, heller enn å lindre akutt nød (Utenriksdepartementet, 2009a).

Dette sammenfaller i stor grad med Norges erfaring fra Afghanistan. Konteksten norske organisasjoner opererte i var preget av et langvarig internasjonalt engasjement og mange parallelle innsatser. Man befant seg i en konflikt med uklare motstandere, utbredt korrupsjon, og svake institusjoner, i et land som lenge hadde vært avhengig av internasjonal bistand. Konteksten bar kort fortalt preg av et utall aktører med både ulike og overlappende mål, mandat og midler. Direkte angrep og beskyttelse av sivile ble en del av det humanitære arbeidet (NOU 2016:8, 2016). Både norsk politikk og erfaringen fra Afghanistan gjenspeiler litteraturgjennomgangen i så måte. Hoelscher et al. (2017) trekker også frem hvordan større humanitære behov i usikre områder fører til forvirring knyttet til politiske, humanitære og militære hensyn.

Både erfaring fra Afghanistan og nyere faglitteratur viser hvordan sikkerhetskonteksten preges av et bredt spekter aktører med ulike mål og virkemidler. Norsk humanitær politikk anerkjenner de samme tendensene – humanitære aktørers mandat utvides, parallelt med at konteksten de arbeider i er mer kompleks og medfører dels store utfordringer med å skille de ulike aktørene (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). Det kan argumenteres for at et såpass variert aktørbilde kan være utfordrende å forklare i et negativt sikkerhetsperspektiv. Den eneste årsaken til å ta høyde for et bredt spekter av aktører er at de fremstår som en trussel mot statlige interesser (McSweeney, 1999). Dette henviser til grunnantakelsen for et negativt og tradisjonelt sikkerhetsperspektiv: At staten er overordnet enhet (Williams, 2012), og at graden av sikkerhet defineres av evnen til å avverge trusler (Huysmans, 1998). I dette perspektivet kunne man argumentert for at dersom humanitære aktører inkluderes i en sikkerhetskontekst er det primært fordi de kan ivareta statens overordnede interesser. Da må man legge til grunn at de humanitære organisasjonene sees som en forlengelse av Norges utenrikspolitiske interesser, og at det er derfor de omtales både som mottaker av sikkerhet, og leverandør av beskyttelse. Samtidig står dette i kontrast til at i et negativt sikkerhetsperspektiv ville det humanitære beskyttelsesmandatet ideelt sett ligget til staten (Hoogensen Gjorv, 2012), og blitt ivaretatt overfor statens egne innbyggere (Williams, 2012). At en konfliktkontekst både kan bidra til å legge press på humanitær sikkerhet og utvide et



humanitært beskyttelsesmandat vil i mindre grad anerkjennes i en tradisjonell forståelse av sikkerhet.

Som en motsats tar et positivt sikkerhetsperspektiv høyde for et variert aktørbilde som potensielt bidrar til humanitær usikkerhet (Hough, 2013). Dette sammenfaller også med at faglitteraturen problematiserer dagens utfordrende kontekst som en trussel mot humanitære aktørers sikkerhet (Broussard et al., 2019). At Norge anerkjenner at humanitære aktører har et beskyttelsesmandat kan tyde på at man åpner for at sikkerhetsbildet påvirkes av ikke-statlige sikkerhetsaktører. Her åpner Norge for beskyttelse som ikke primært gagnar den norske stat som sådan, men andre stater sine innbyggere (Utenriksdepartementet, 2009a). Det skisseres en sammenheng mellom sivilbefolkningen og humanitære aktører som mottaker og leverandør av sikkerhet, forklart i multi-actor security framework som en naturlig del av sikkerhetskonteksten. Man ser at enkelte forskere observerer samme tendens til at ikke-statlige aktører i stadig større grad må jobbe aktivt for hjelpearbeideres og siviles beskyttelse (Avant & Haufler, 2012). I et multi-actor security framework forklares dette med at sikkerhet defineres av kontekst, hva man ønsker å beskytte, og hvordan (Hoogensen Gjørsv, 2012).

#### *Urbanisering av væpnet konflikt*

I Norges siste humanitære strategi problematiserer man at væpnede konflikter i større grad enn før foregår i urbane strøk, og at det fører med seg nye sikkerhetsutfordringer for humanitære organisasjoner. Her nevnes blant annet høyere befolkningstetthet og høy dødelighet blant sivile (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). Ingen av strategiene spesifiserer imidlertid ytterligere hvilke utfordringer det er snakk om, ei heller hvordan organisasjonene kan komme dem i møte. Man nevner ikke hvordan urbanisering av konflikt kan ha konsekvenser for forståelsen av internasjonal humanitærrett eller grensene for «det humanitære rom». Dette står i tydelig kontrast til organisasjonenes problematisering av hvordan urbanisering av væpnet konflikt endrer hvilke områder som har behov for humanitær bistand, og hvilke utfordringer humanitære aktører står overfor (ICRC, 2017). Høyere befolkningstetthet i konfliktområder øker faren for sivile og humanitære dødsfall (ICRC, 2017). I tillegg risikerer man at statlig samtykke og/eller beskyttelse faller bort når humanitær innsats flyttes fra nasjonalt til regionalt eller lokalt nivå. Humanitær innsats i områder utenfor statens kontroll kan føre til at humanitært ansvarsområde utvides. Dette forstås som at grensene for det humanitære rom potensielt flyttes, både når det kommer til fysisk kontekst og til utvidet mandat (Nogueira, 2017).

De norske humanitære strategiene tar ikke høyde for hvordan urbanisering av væpnet konflikt kan utvide humanitære aktørers rolle, ei heller sikkerhetsutfordringer som følger i kjølvannet. At man heller ikke problematiserer mulig bortfall av statlig samtykke og beskyttelse kan forstås som at man ikke ønsker eller klarer å ta høyde for manglende politisk autoritet i et konfliktområde. Dette kan forklares i et negativt sikkerhetsperspektiv. Der fastholder man staten som overordnet enhet og statlig voldsmonopol som viktigste sikkerhetskilde (Hoogensen Gjorv, 2012), og ser på humanitært mandat som begrenset til å lindre nød.

En urban humanitær kontekst kan imidlertid rokke ved en tradisjonell rollefordeling og humanitærrettens relevans (Nogueira, 2017). Humanitærretten legger til grunn tydelige rammer for statlige og humanitære oppgaver, og kan forstås som et statssentrert rammeverk (Daboné, 2011). Man kan være tjent med en fleksibel forståelse av sikkerhetskonseptet for å forklare konsekvensene av urbanisering av krig. Urbanisering av væpnet konflikt fører til at de tradisjonelle skillelinjene mellom staten og øvrige aktører utfordres (Nogueira, 2017). Dette kan forstås som positiv sikkerhet i praksis: Endring av kontekst flytter potensielt sikkerhetsansvaret fra statlig nivå til ikke-statlige aktører (Hoogensen Gjorv, 2012). Humanitære aktører både tar og får større ansvar, og statens evne til beskyttelse faller tidvis bort. Multi-actor security framework kan forklare tendensen med at utradisjonelle aktører på lokalt nivå kan bidra til sikkerhet (Hoogensen Gjorv, 2012). Dette tendensen eksemplifiseres blant annet i ICRCs humanitære innsats i favelaen i Rio de Janeiro. Bortfallet av en statlig myndighet som evnet å bidra til innbyggernes grunnleggende sikkerhet førte til ICRCs inntog i et område som manglet politisk autoritet (Nogueira, 2017).

#### *Statlig beskyttelsesmandat og økt sikkerhetsrisiko*

I Norges siste humanitære strategi understrekes det at humanitære hjelpearbeidere utsettes for en større sikkerhetsrisiko, og at stater ikke klarer å ivareta sitt beskyttelsesmandat (Utenriksdepartementet, 2018b). Etterlevelse av humanitære prinsipper blir mer utfordrende, men organisasjonene forventes å balansere dette med å foreta risikovurderinger knyttet til sin innsats og å bruke lokalkunnskap til å få tilgang til nødlidende (Utenriksdepartementet, 2019b). Den norske humanitære strategien understreker at humanitært arbeid er farlig, dyrt og uforutsigbart av natur, men at man må møte dette med samspill mellom de ulike aktørene i konfliktområder og god kontekstforståelse (Utenriksdepartementet, 2018b). Løsningen på en mer kompleks kontekst og utfordringer knyttet til beskyttelse av sivile og humanitær tilgang

blir gjennomgående presentert som å jobbe for styrket etterlevelse av humanitærretten (Utenriksdepartementet, 2009a).

Norge anerkjenner staters manglende evne til å beskytte sivile og hjelpearbeidere i dagens komplekse konflikter, men presenterer i liten grad konkrete løsninger på utfordringer humanitære organisasjoner møtte i Afghanistan. I Afghanistan var det tidvis uklare skillelinjer mellom sivile og militære, og i løpet av konflikten så man både aktive og utilsiktede angrep på sivile (NOU 2016:8, 2016). Mange organisasjoner slet med å få tilgang til sivilbefolkningen, til tross for lang erfaring i landet. Både internasjonale og afghanske styrker slet med å ivareta sitt sikkerhetsmandat i provinsene. Dette skjedde parallelt med at man understreket organisasjonenes sentrale rolle i å lykkes med stabilisering og statsbygging. Norges tilnærming til humanitær sikkerhet i felt var klare skillelinjer mellom aktørene og «den norske modellen», i tråd med det med det politiske fokuset på å ivareta de humanitære prinsippene. Man la til grunn at statlig militære skulle stå for sikkerhetsinnsatsen, og at humanitære aktører for øvrig skulle være beskyttet gjennom omgivelsenes respekt for deres rolle og mandat i væpnet konflikt (NOU 2016:8, 2016).

Innledningsvis tar norsk politikk høyde for at stater ikke evner å ivareta sitt beskyttelsesmandat, og at det påvirker humanitær sikkerhet. Dette kan tyde på at man tar har en tradisjonell og negativ forståelse av sikkerhet. Negativ sikkerhet antar et lineært forhold mellom staten som beskytter og innehaver av voldsmonopolet (Hoogensen Gjør, 2012), og humanitære aktører som objekter som er prisgitt staters fremferd. At norsk politikk presenterer god kontekstforståelse og humanitære prinsipper som humanitære verktøy (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b) tyder på at ikke-statlige og ikke-voldelige aktører ikke regnes som en reell del av sikkerhetskonteksten. Dette harmonerer med et negativt sikkerhetsperspektiv, som primært inkluderer aktører som fremstår som en trussel mot statlig sikkerhet (McSweeney, 1999). Dette inntrykket forsterkes i norsk innsats i Afghanistan. Norge tok utgangspunkt i at humanitære organisasjoner var beskyttet under folkeretten, og til dels gjennom militære styrker som skulle ivareta sikkerheten. «Den norske modellen» ble trukket frem som sentral for humanitær sikkerhet (NOU 2016:8, 2016). Her så man negativ sikkerhet i praksis – Norge så staten som overordnet enhet med ansvar for stabilisering, og norsk politikk som reflekterte en tradisjonell rolleforståelse.

Norges tilnærming fungerte imidlertid dårlig i praksis, både som en følge av svak operasjonalisering og forholdene i felt (NOU 2016:8, 2016). Man tok tilsynelatende ikke høyde for det lappeteppet av aktører den norske innsatsen var en del av. Denne dynamikken kan i større grad forklares i et positivt sikkerhetsperspektiv. Da tar man utgangspunkt i kontekst som den definerende faktoren for sikkerhetsforståelse. Det legger grunnlaget for å ta høyde for både hvem og hva som er en del av sikkerhetsbildet, hva man ønsker å beskytte, og hvordan det kan iverksettes (Hoogensen Gjør, 2012). I dette perspektivet kan man i større grad forklare hvordan statens evne til å sikre den humanitære konteksten falt bort i møte med en kontekst preget av andre aktører med voldsmakt. I tillegg tar man høyde for at ikke alle kontekster tillater samme tilnærming til sikkerhet, i dette tilfellet eksemplifisert i norsk politikks usikre møte med væpnet konflikt.

Norges uklare kobling mellom politikk og praksis kan også sees i sammenheng med funn i nyere forskning. Faglitteraturen problematiserer at man innen både forskning og politikk legger til grunn anekdotiske bevis på hva som er årsaken til at humanitær sikkerhet svekkes i dagens konfliktkontekst. Det verserer flere diskurser knyttet til bakenforliggende årsaker til angrep på humanitære aktører, herunder ikke-statlige aktører med manglende respekt for krigens folkerett, uklare skiller mellom de ulike aktørene i væpnet konflikt og økt antall angrep på sivile (Hoelscher et al., 2017). De samme forklaringene går igjen i både norsk humanitær politikk og evalueringen av norsk innsats i Afghanistan. Det er også disse faktorene man fokuserer på i forsøket på å styrke humanitær sikkerhet (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). Hoelscher et al. (2017) finner imidlertid svak sammenheng mellom angrep på humanitære aktører og ovennevnte faktorer. Det som tilsynelatende har større innvirkning på humanitær usikkerhet er konfliktintensitet, og fredsbevarende operasjoner med begrenset mandat til maktutøvelse, som ikke sikrer humanitær beskyttelse (Hoelscher et al., 2017). Ovennevnte diskurser fremstår som sammenfallende med argumentasjonen som ligger til grunn for «den norske modellen» og det sivilt-militæret skillet. I så måte er det betimelig å spørre om Norge er tjent med å nyansere forståelsen av kilden til humanitær sikkerhet.

## 5.2 Helhetlig strategi – politisering, militarisering og humanitære prinsipper

### *Helhetlig innsats og «den norske modellen»*

Begge de norske humanitære strategiene tar høyde for at langvarige og komplekse kriser krever parallell innsats fra militære og sivile aktører og koordinering mellom de ulike partene (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). Samtidig trekker man frem utfordringer knyttet til balanse mellom humanitære organisasjoner og utviklingsaktører, samt sivil og militær sektor. Norge understreker at humanitære aktører så langt det er mulig bør unngå å sees som en del av en overordnet strategi – militær eller politisk – nettopp fordi det svekker utgangspunktet for tydelige skillelinjer og humanitær nøytralitet (Utenriksdepartementet, 2009a). Politisering av humanitært arbeid forstås som en av årsakene til angrep på hjelpearbeidere og svekker den humanitære sikkerheten (Utenriksdepartementet, 2018b). Norge tar gjennomgående utgangspunkt i at humanitær sikkerhet og «det humanitære rom» sikres best gjennom etterlevelse av humanitære prinsipper. Dette forstås som grunnleggende for «den norske modellen» og tydelige skillelinjer mellom aktørene.

Norges problematisering av konsekvensene av helhetlig innsats bekreftes dels i Afghanistan. Den internasjonale tilnærmingen til statsbygging og stabilisering gjennom militære og sivil innsats fikk indirekte konsekvenser for humanitære organisasjoner. De skulle operere parallelt med PRTene som hadde overordnet ansvar for sikkerheten i provinsene. Den helhetlige tilnærmingen til opprørsbekjempelse var ingen stor suksess: De militære styrkene slet med å få kontroll på opprørerne i rurale strøk, og organisasjonene måtte forholde seg til manglende tilgang til sivile og direkte angrep på hjelpearbeidere (NOU 2016:8, 2016). Dette ble blant annet sett i sammenheng med afghanernes manglende tillitt til den internasjonale militære innsatsen (Fishstein & Wilder, 2012). Norge var på sin side opptatt av at norsk innsats i felt skulle følge «den norske modellen», altså tydelig oppgavefordeling mellom militære og humanitære aktører. Norge måtte imidlertid forholde seg til at den internasjonale innsatsen hadde et uttalt mål om tettere samarbeid mellom de ulike sektorene. Man slet med uklar operasjonalisering av norsk politikk og sivile og militære aktører opplevde det som svært utfordrende å både jobbe sammen som del av et internasjonalt stabiliseringsmandat, og å ivareta tydelige skiller seg imellom (NOU 2016:8, 2016).

Innsatsen i Afghanistan tyder på at hverken helhetlig innsats eller «den norske modellen» var optimale løsninger i møte med humanitær usikkerhet. Det norske ønsket om tydelige

skillelinjer som viktigste kilde til humanitær sikkerhet lot seg ikke gjennomføre slik det beskrives i Norges humanitære strategier. Den prinsipielle tilnærmingen overlot til aktørene å foreta løpende vurderinger av hvordan de skulle tilpasse seg forholdene i felt, og at den internasjonale operasjonen la en helhetlig innsats til grunn (NOU 2016:8, 2016). Norsk politikk problematiserer helhetlig innsats' konsekvenser for humanitær sikkerhet, men adresserer i liten grad alternative løsninger om «den norske modellen» og tydelige skillelinjer heller ikke resonnerer med forholdene i felt.

At tydelige skillelinjer ikke strekker til i dagens sikkerhetskontekst kan tyde på at norsk politikk styres av et tradisjonelt perspektiv på væpnet konflikt og sikkerhet. Norges hang til avklarte roller for både sivile og militære aktører, og at humanitære aktører ikke skal sees som part i en konflikt harmonerer med en tradisjonell forståelse for sikkerhet. Et negativt sikkerhetsperspektiv ville tatt utgangspunkt i at sikkerhet primært handler om utøvelse av vold for å avverge trusler (Huysmans, 1998), og at staten er den aktøren med et legitimt voldsmonopol (Hoogensen Gjerv, 2012). Man kan argumentere for at dette speiles i at Norge knytter humanitær sikkerhet til «det humanitære rom» og at organisasjonene er prisgitt at stater avstår fra bruk av voldsmyndighet (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). Hoogensen Gjerv (2012) forklarer hvordan dette har sammenheng med at man tar utgangspunkt i den aktøren man *ønsker* at skal ha et voldsmonopol.

Også den internasjonale helhetlige innsatsen i Afghanistan kan forklares i et negativt sikkerhetsperspektiv. Å inkludere sivile aktører i opprørsbekjempelse og stabiliseringsarbeid kan forstås som stateres mål om å ivareta egen sikkerhet. Innsatsen i Afghanistan kan sees som statssentret: Det var primært militæret som skulle stå for den tradisjonelle sikkerheten i form av militærmyndighet, parallelt med at man skulle vinne befolkningens tillitt gjennom bistand (NOU 2016:8, 2016). Det kan argumenteres for at humanitære organisasjoner i praksis ble brukt som et verktøy for den overordnede sikkerhetsinteressen til stater. Dette harmonerer med negativ sikkerhet, som anser staten som overordnet enhet (Williams, 2012), nyansert med at militærmyndighet ikke er den eneste kilden til nasjonens sikkerhet (Walt, 1991).

Det er imidlertid ingen av tilnærmingene som fungerte som planlagt i innsatsen i Afghanistan. Konteksten var for kompleks, og preget av aktører med ulike agendaer og virkemidler (NOU 2016:8, 2016). Hverken norsk politikk eller den helhetlige innsatsen tok tilsynelatende høyde for at humanitære aktører måtte balansere flere hensyn – sikkerhet, humanitært mandat og stateres agenda. Om staten med voldsmonopol hadde fungert i et overordnet

beskyttelsesmandat hadde humanitære aktører potensielt sluppet en slik balansegang. Man så imidlertid at statlig voldsmonopol ikke fungerte som løsningen på sikkerhetssituasjonen, slik et negativt perspektiv ville tatt utgangspunkt i. I så måte kan sikkerhetskonteksten i felt i større grad forklares i et multi-actor security framework (Hoogensen Gjørsv, 2012). Multi-actor security framework tar sikte på å fungere som bro mellom negativ og positiv sikkerhetsteori. Staten kan anses som både premiss- og sikkerhetsleverandør, parallelt med at man anerkjenner at eksempelvis humanitære aktører kan påvirke sikkerhetskonteksten (Hoogensen Gjørsv, 2012). Det tas høyde for organisasjonene kan ha flere mål enn å lindre nød, og at de kan inngå i en sikkerhetsdynamikk med andre aktører.

Denne antakelsen kan sees i sammenheng med at faglitteraturen også problematiserer møtet mellom statssentrert sikkerhetsperspektiv og dagens konfliktkontekst. Enkelte forskere observerer hvordan humanitære prinsipper settes til side i kjølvannet av helhetlig innsats i væpnet konflikt (Schenkenberg van Mierop, 2015). Samtidig stilles det spørsmål ved om de tradisjonelle prinsippene i det hele tatt løser dagens humanitære utfordringer (Yamashita, 2015). Organisasjonene må i praksis balansere humanitære prinsipper og beskyttelse under helhetlige operasjoner. Schenkenberg van Mierop (2015) trekker frem innsatsen i Afghanistan som et eksempel, og mener PRTene kan sees som en manifestasjon av helhetlig innsats og utvanning av humanitære prinsipper (NOU 2016:8, 2016). Når humanitære prinsipper i større grad utfordres i møte med komplekse konflikter er organisasjonene avhengige av et velfungerende operasjonelt rammeverk (Broussard et al., 2019). Når norsk politikk i liten grad tar høyde for konflikten mellom norsk og internasjonal strategi kan man argumentere for at det kan være formålstjenlig med en mer nyansert tilnærming til humanitære sikkerhetsutfordringer i felt.

### *Humanitær innsats og utviklingsarbeid*

I Norges nyeste humanitære strategi fokuserer man i liten grad på helhetlig innsats slik det brukes i faglitteraturen og evalueringen av norsk innsats i Afghanistan: Innsats i konfliktrammede områder som favner både militære og sivile aktører (NOU 2016:8, 2016; Schenkenberg van Mierop, 2015). Det problematiseres i større grad hvordan langvarige konflikter kan føre til at humanitær innsats kan gli over i utviklingsinnsats. Det anses som problematisk blant annet fordi det kan frigjøre staters kapasitet til å engasjere seg i væpnet konflikt (Utenriksdepartementet, 2018b). Norges første humanitære strategi tar for seg hvordan uklare skiller mellom utviklingsaktører og humanitær innsats er uheldig dersom humanitær nøytralitet skal fungere som beskyttelse i væpnet konflikt. Samtidig

problematiseres det ikke ytterligere, ei heller presenterer man konkrete løsninger på hvordan dette kan løses i tråd med norsk politikk (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). Dette ble trukket frem som en utfordring av norske militære styrker i Afghanistan. Der jobbet humanitære organisasjoner og utviklingsaktører side om side, og enkelte organisasjoner drev med begge typer bistand. Dette gjorde det uklart hvem som i praksis skulle etterleve de humanitære prinsippene og ha en særegen beskyttelse under internasjonal humanitærrett. Norske militære opplevde at enkelte organisasjoner urettmessig påberopte seg «det humanitære rom». Organisasjonene, på den annen side, var mer opptatt av å understreke viktigheten av tydelige skiller mellom militære og sivile oppgaver (NOU 2016:8, 2016).

Det kan argumenteres for at Norges tydelige holdning til humanitære prinsipper og humanitær beskyttelse ikke blir like tydelig når det skal overføres til innsats i konfliktrammede områder. De ulike aktørene hadde ulik oppfatning av hva som legitimerte deres arbeid, og hvilke faktorer som var mest avgjørende for organisasjonenes sikkerhet. Dette bekreftes også til dels i litteraturgjennomgangen. Enkelte organisasjoner trekker frem flytende grenser mellom ulike typer innsats, og at man har ulike tolkninger av humanitærretten. I tillegg trekker blant annet Leger Uten Grenser frem at det er en tendens til at eksterne aktører forventes å respektere humanitære verdier, mens man i humanitær sektor har en forståelse for at de kan fravikes ved behov (ICRC, 2015).

Norsk politikk problematiserer i liten grad løsningen på uklare skillelinjer mellom humanitær innsats og utviklingsaktører. Man konstaterer at det kan ha innvirkning på det man ser som humanitære aktørers fremste sikkerhetsstrategi – «det humanitære rom», men har få retningslinjer for å unngå dette (Utenriksdepartementet, 2018b). Dette står i kontrast til erfaringen fra Afghanistan, og organisasjonenes egen forståelse av forholdene. Norske militære styrker i Afghanistan opplevde det som uheldig rolleblending av enkelte utviklingsaktører påberopte seg «det humanitære rom». Organisasjonene selv mente at det viktigste for deres sikkerhet var avstand fra militære aktører (NOU 2016:8, 2016). Man kan argumentere for at avviket mellom Norges forståelse av sikkerhetsutfordringer, militærrets problematisering og organisasjonenes prioritering reflekterer det multi-actor security framework påpeker: De ulike aktørene i en kontekst vil potensielt ha et eget bilde av hva sikkerhet er, hvilke verktøy man bruker for å oppnå det, og hvilke verdier man legger til grunn (Hoogensen Gjorv, 2012). Schenkenberg van Mierop (2015) påpeker at det ikke mangler hverken humanitære eller politiske aktører som fremmer prinsippene, uten at det er synonymt med at man klarer å sikre etterlevelse. At Norge i liten grad tar høyde for dette i



sine politiske strategier kan tyde på et snevert og negativt sikkerhetsperspektiv der det tillegges staten å definere og operasjonalisere sikkerhet, uten at det nødvendigvis reflekterer forholdene i felt.

### **5.3 Humanitære aktører som sikkerhetsaktører**

#### *Statlig sikkerhet og humanitære prinsipper*

Norges humanitære strategier anerkjenner at humanitær innsats påvirkes av manglende sikkerhet for humanitære hjelpearbeidere, parallelt med at de skal bidra til beskyttelsen av stadig flere sivile og internt fordrevne (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). Man erkjenner at konteksten organisasjonene opererer i er svært utfordrende, og trekker frem Afghanistan som eksempel. Både statlige og ikke-statlige aktører gikk aktivt inn for å hindre humanitære aktørers tilgang til sivile, og gjennomførte direkte angrep som førte til sivile dødsfall (Utenriksdepartementet, 2009a). Begge de norske humanitære strategiene understreker at staters manglende evne til å bidra med beskyttelse skal imøtekommes med å styrke respekten for internasjonal humanitærrett (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). Dette forstås som at norsk politikk i begrenset grad anser humanitære aktører som sikkerhetsaktører, ut over at de har et beskyttelsesmandat overfor sivile. For øvrig skal deres sikkerhet ivaretas gjennom statlige og ikke-statlige aktørers respekt for «det humanitære rom».

Den norske innsatsen i Afghanistan tyder på at Norges operasjonalisering av humanitær sikkerhet var i tråd med de norske organisasjonenes forståelse av eget mandat. I norsk politikk var at det viktigste tiltaket for å unngå angrep og å få tilgang til sivile tydelige skiller mellom humanitære og militære aktører. Dette ble langt på vei bifalt av de norske organisasjonene som trakk frem hvordan de hadde blitt utsatt for væpnede angrep etter at de hadde hatt besøk av norsk militære i prosjektene sine. I tillegg understreket man behovet for langvarig aksept i sivilbefolkningen som avgjørende for at man skulle kunne opprettholde sitt virke også etter at konflikten var avsluttet (NOU 2016:8, 2016). Dette forstås som i tråd med de humanitære prinsipper og «den norske modellen».

Å ivareta humanitær sikkerhet gjennom å bli akseptert i egenskap av sin nøytralitet trekker også frem i faglitteraturen. Avant og Haufler (2012) oppfatter det imidlertid ikke som en uproblematisk strategi. De påpeker at etterlevelse av humanitære prinsipper ikke lenger er en garanti for sikkerhet (Avant & Haufler, 2012). Som tidligere nevnt kan man argumentere for

at «den norske modellen» og de humanitære prinsippene ikke tålte møtet med konflikten i Afghanistan, og de øvrige statlige aktørene i stabiliseringsinnsatsen. Internasjonale militære styrker skulle på mange måter fungere som garantist for sikkerheten i Afghanistan, godt hjulpet av sivil sektor for å sikre støtte fra lokalbefolkningen (NOU 2016:8, 2016). De norske organisasjonene ønsket i utgangspunktet å sees som uavhengige av militære aktører. Samtidig tok de del i en anmodning til NATO om å sende militære styrker som kunne bidra til å styrke sikkerheten for både humanitære og sivile. Hvordan denne dynamikken utspilte seg så man blant annet konkrete eksempler på i den «norske» provinsen Faryab, der PRTene gjennomførte militære operasjoner for å slå ned opprørsgrupper. I kjølvannet bidro både World Food Program og Utenriksdepartementet med midler for til nødhjelp og utviklingsprosjekter i samme område. Det tok imidlertid ikke lang tid før sikkerhetssituasjonen igjen var såpass svekket at enkelte organisasjoner så seg nød til å trekke seg ut for å ivareta egen sikkerhet. De afghanske styrkene manglet både evne og vilje til å ivareta sikkerheten i provinsene utenfor sentralmyndighetenes kontroll (NOU 2016:8, 2016).

Norsk politikk tar utgangspunkt i at humanitære sikkerhetsutfordringer skal møtes med å styrke respekten for humanitærretten (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b), som kan forstås som et statsentrert rammeverk (Daboné, 2011). Med det menes et rettslig utgangspunkt som tillegger staten legitim voldsmakt i krig. Humanitære aktører, derimot, har et avgrenset mandat om å lindre nød og er prisgitt statlig beskyttelse. Den norske tilnærmingen til humanitær sikkerhet harmonerte med hvordan de norske organisasjonene ønsket å operere i væpnet konflikt. De anså humanitære prinsipper som en langvarig sikkerhetsgaranti. Organisasjonene bifalt tydelige skillelinjer mellom aktørene og trakk frem tilfeller der kobling til militære aktører hadde satt dem i fare (NOU 2016:8, 2016). Det tolkes dithen at Norge og de norske organisasjonene forsto et tydelig avgrenset militærapparat som beste garantist for sikkerhet. Det kan argumenteres for at disse grunnantakelsene gjenspeiler et negativt sikkerhetsperspektiv. Som tidligere nevnt forstås staten som viktigste leverandør av sikkerhet (Hoogensen Gjörv, 2012) og viktigste kilde til usikkerhet (Williams, 2012).

Det kan imidlertid argumenteres for at et negativt sikkerhetsperspektiv i begrenset grad tar høyde for dynamikken man så i Afghanistan. Sikkerhetskonteksten ble i varierende grad preget av internasjonale og nasjonale militære styrker, norsk politikk om klare skillelinjer, internasjonalt ønske om helhetlig innsats, humanitære aktører som verktøy i stabiliseringsinnsatsen og ikke-statlige væpnede aktører. De norske organisasjonene, som forsøksvis arbeidet i tråd med de humanitære prinsippene, anmodet om større militær

tilstedeværelse. I løpet av konflikten befant de seg i en konfliktkontekst preget av sviktende statlig beskyttelse, med forventninger om at de kunne bidra til en overordnet stabiliseringsinnsats (NOU 2016:8, 2016). Denne spenningen kan forklares i et multi-actor security framework (Hoogensen Gjørsv, 2012). Her tar man høyde for at utradisjonelle aktører direkte eller indirekte kan utsettes for og bidra til usikkerhet, og at man er tjent med å ta høyde for dette i sin politikkutforming. I tillegg forklarer man hvordan både statlige og ikke-statlig aktør kan ha et tydelig (og dels avvikende) bilde av hvordan de oppfatter sikkerhet og hva som skal til for å oppnå den (Hoogensen Gjørsv, 2012). Det bekreftes lang på vei i humanitær sektor at utgangspunktet for deres arbeid det humanitære prinsipper, men at man kan ende i en spagat mellom ønsket om å oppfattes som nøytrale, og behovet for å ivareta et beskyttelsesmandat (ICRC, 2015).

Avslutningsvis kan man også argumentere for at man her ser norsk politikk i en slags spagat mellom negativt og positivt sikkerhetsperspektiv. Staten regnes som viktigste sikkerhetsleverandør (Hoogensen Gjørsv, 2012), samtidig som humanitære aktører regnes som en del av sikkerhetskonteksten med et beskyttelsesmandat (Hough, 2013). Dette harmonerer med antakelsen man legger til grunn i multi-actor security framework: At sikkerhetskonteksten kan preges av *både* en statlig premissleverandør og ikke-voldelige tilnærminger til sikkerhet (Hoogensen Gjørsv, 2012), her vist i et beskyttelsesmandat.

#### *Alternative tilnærminger til sikkerhet*

Norsk humanitær politikk tar i liten grad stilling til hvordan humanitære aktører tilnærmer seg egen og siviles sikkerhet, ut over forventningene om etterlevelse av humanitære prinsipper. Humanitære organisasjoner skal så langt det lar seg gjøre skal unngå å engasjere seg i aktører og aktiviteter som kompromitterer omverdens oppfatning av dem som nøytral part i en konflikt (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). Norges nyeste humanitære strategier diskuterer to konkrete, alternative sikkerhetsstrategier: Bruk av private sikkerhetselskaper (Utenriksdepartementet, 2009a), og forhandlinger med ikke-statlige militære grupper (Utenriksdepartementet, 2018b). Man konstaterer at til tross for at organisasjonene skal etterleve humanitære prinsipper kan de i enkelte tilfeller bli tvunget til å forhandle med væpnede grupper for å få trygg tilgang til sivilbefolkningen (Utenriksdepartementet, 2018b). I Norges nyeste humanitære strategi påpeker man at det både kan styrke og svekke sikkerheten til hjelpearbeidere, og i verste fall føre til represalier for lokalbefolkningen (Utenriksdepartementet, 2018b). UDs humanitære veileder operasjonaliserer til en viss grad løsningen på dette, ved å understreke at organisasjonene må være åpne om hvilke strategier

man bruker, og hvorfor, samt hvilke utfordringer man kan møte. Dette skal blant annet kommuniseres til lokale partnere, befolkningen for øvrig, UD, og sentralmyndighetene for å unngå konflikt (Utenriksdepartementet, 2019b).

Som en følge av en spent sikkerhetssituasjon i Afghanistan brukte enkelte organisasjoner alternative sikkerhetsstrategier for å få tilgang til sivile og unngå angrep (NOU 2016:8, 2016). Den afghanske staten klarte ikke å garantere for sikkerheten til ikke-statlige organisasjoner. Da ISAFs sikkerhetsmandat ble overført til afghanske militære styrker forverret sikkerhetssituasjonen seg. I 2014 registrerte man det høyeste antallet drepte sivile siden 2008. Afghanistan-utvalget bemerker at man i løpet av konflikten så at organisasjonene profesjonaliserte sine sikkerhetsrutiner, og prioriterte flere midler på sikkerhetstiltak. De sivile organisasjonene var i stor grad styrt av den utfordrende konteksten, og flere organisasjoner etablerte kontakt med blant andre Taliban for å få trygg tilgang til sivilbefolkningen. At organisasjonene både betalte «skatt» og ikke lenger kunne anses som nøytral part i konflikten fikk konsekvenser for etterlevelsen av humanitære prinsipper og for sikkerheten til lokale kontakter som ble brukt i forhandlinger med ikke-statlige militære grupper (NOU 2016:8, 2016).

Norge forstår humanitær sikkerhet som prisgitt staters respekt for «det humanitære rom» og tar utgangspunkt i at alternative sikkerhetsstrategier skal tilhøre unntakene. Norsk politikk presenterer få alternativer til tross for at man erkjenner at humanitær sikkerhet ikke nødvendigvis ivaretas av stater (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). At Norge i liten grad anerkjenner humanitære aktører som reelle sikkerhetsaktører kan tyde på en politikk basert på et negativt sikkerhetsperspektiv. Negativ sikkerhet fokuserer på det som anses som eneste aktør med legitimt voldsmonopol – staten (Hoogensen Gjørsv, 2012). Øvrige aktører anses som en del av sikkerhetskonteksten i sin egenskap av å være en trussel for statens sikkerhet (McSweeney, 1999). I forlengelsen av det kan man argumentere for at et negativt sikkerhetsperspektiv i mindre grad kan forklare en utvikling der humanitære aktørers forhandling med ikke-statlig militære fører til humanitær sikkerhet. Negativ sikkerhetsteori begrenses av at man forutsetter et lineært forhold mellom sikkerhetsleverandør – staten – og sikkerhetsmottaker (Hoogensen Gjørsv, 2012). I tillegg tar man ikke høyde for at sikkerhet i praksis kan handle om mer enn statlig sikkerhet og evnen til å identifisere og avverge trusler med vold (Huysmans, 1998).

I motsetning til negativ sikkerhet, der det ligger til staten (herunder politikere og militære) å være kilden til både sikkerhet og usikkerhet, åpner multi-actor security framework opp for ikke-statlige aktører på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå (Hoogensen, 2005; Hoogensen Gjørsv, 2012). Alle har en rolle i å definere sikkerhetstrusler og bidrar til å skape eller svekke sikkerhet (Hoogensen Gjørsv et al., 2009). Formålet er å anerkjenne et bredt spekter av aktører som sammen utgjør sikkerhetsbildet (Stern, 2005). Perspektivet kan i så måte forklare at humanitære aktører iverksetter tiltak som selvstendige sikkerhetsaktører, med et klart mandat og mål om å beskytte sivile. Det forstås som at den humanitære sikkerheten ble truet av ikke-statlige aktører med voldsmakt, og at organisasjonene kompromitterte sin nøytralitet og tilpasset seg sikkerhetskonteksten etter beste evne. Dette viser man til i et multi-actor security framework: At sikkerhet defineres av hva man vil beskytte og hvordan (Hoogensen Gjørsv, 2012)

Dynamikken som forklares i et multi-actor security framework diskuteres også i faglitteraturen. Avant og Haufler (2012) trekker frem hvordan det tradisjonelt er stater som har hatt sikkerhetsmonopol både i og utenfor væpnet konflikt. Dette har imidlertid endret seg de siste 20 årene. For å nå sivile i nød og unngå direkte angrep jobber organisasjonene aktivt for egen sikkerhet. Sikkerhet gjennom allianser med lokale eller nasjonale aktører kan i enkelte tilfeller føre til økt beskyttelse, men kan svekke organisasjonenes uavhengighet og føre til flere angrep (Avant & Haufler, 2012). Dette eksemplifiseres i erfaringen fra Afghanistan og angrep på lokale aktører som formidlet kontakt mellom organisasjonene og Taliban (NOU 2016:8, 2016). Norges forslag om bruk av private sikkerhetsselskaper trekkes også frem i faglitteraturen. Enkelte organisasjoner bruker væpnet sikkerhet for å oppnå økt beskyttelse. Det er ikke uproblematisk, all den tid det kan kompromittere de humanitære prinsippene og føre til konflikt med eksterne sikkerhetsleverandører (Avant & Haufler, 2012).

Det kan være verdt å merke seg at det at de norske strategiene åpner for alternative sikkerhetsstrategier som forhandlinger kan tyde på at sikkerhet forstås som mindre sentrert om staten. Det kan argumenteres for at dette er multi-actor security framework i praksis: En statlig aktør som definerer hoveddiskursen når det kommer til sikkerhet, supplert av utradisjonelle aktørers forhandling om egen sikkerhet (Hoogensen Gjørsv, 2012). Den samme utviklingen observeres av Avant og Haufler (2012), som påpeker at statens tidligere monopol på sikkerhetsansvar har beveget seg over i at ikke-statlige aktører aktivt kompenserer for manglende statlig sikkerhet.

## 5.4 Humanitære prinsipper – til glede og besvær

*«Do no harm»*

Etterlevelse av humanitære prinsipper legges gjennomgående til grunn for Norges humanitære politikk, og det sees på som avgjørende for effektiv humanitær respons (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). Det anses med andre ord som både et normativt rammeverk, og et praktisk verktøy for humanitære organisasjoner. I de humanitære strategiene erkjenner man at langvarig humanitært engasjement ikke er udelt positivt. I langvarige konflikter kan organisasjonene påvirke sikkerhetskonteksten gjennom å bidra til dialog og stabilisering, men i verste fall også forlenge en konflikt. Norge henviser til at løsningen på sistnevnte er at organisasjonene er konfliktsensitive, og at Norge som giver tar disse utfordringene på alvor gjennom å bidra til økt forskning på humanitære spørsmål (Utenriksdepartementet, 2009a).

Norsk politikk tar til en viss grad høyde for erfaring fra Afghanistan, som illustrerer at sivile organisasjoner kunne påvirke konfliktdynamikken. Konfliktnivået i Afghanistan gikk opp i kjølvannet av den internasjonale operasjonen, og man brukte bistand og nødhjelp som stabiliseringsverktøy (NOU 2016:8, 2016). I enkelte områder oppsto det parallelle strukturer som leverte tjenester til befolkningen. Dette forsterket i verste fall lokale maktstrukturer. Merk at man omtaler sivil sektor som helhet, dette forstås med andre ord som mulige følger av både langvarig humanitær innsats og utviklingsprosjekter (NOU 2016:8, 2016). Norges humanitære strategier tar med andre ord høyde for utfordringer som kan følge i kjølvannet av humanitær innsats i langvarige konflikter, men operasjonaliserer i liten grad løsninger på problemet (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b).

Norsk politikk henviser til konfliktsensitivitet dersom humanitær innsats har utilsiktede konsekvenser for sikkerhetskonteksten, og det er nærliggende å argumentere for at man i praksis overlater ansvaret for praktiske avveininger til organisasjonene. At man tar høyde for at ikke-statlige aktører kan påvirke både stabilitet og utrygghet er en tendens som kan forklares i et positivt sikkerhetsperspektiv. I et negativt sikkerhetsperspektiv ser man sikkerhet primært som et fenomen som beveger seg ovenfra og ned, og kobles uløselig til krig og trusler om og bruk av militær makt (Hoogensen & Rottem, 2004). Sistnevnte rammeverk kan i liten grad forklare hvordan en ikke-statlig ikke-voldelig aktør kan påvirke en konfliktkontekst som et biprodukt av sitt øvrige virke. Erfaringen fra Afghanistan tyder på at man observerer en dynamikk som i liten grad kan forklares i et negativt sikkerhetsperspektiv.

Multi-actor security framework tar i større grad høyde for hvordan humanitære aktører bidrar til stabilitet ved å dekke grunnleggende behov, og at de i en gitt kontekst også kan bidra til usikkerhet (Hoogensen Gjørsv, 2012). Hoogensen Gjørsv (2012) argumenterer for at man siste instans kan man bidra til økt usikkerhet ved å ikke anerkjenne alle relevante sikkerhetsaktører i et konfliktrammet område. Det er nærliggende å hevde at dette kan være konsekvensen av norsk politikks tilbakeholdenhet når det kommer til sikkerhetskonsekvenser av humanitær innsats.

#### *«Den norske modellen»*

Norsk politikk tar i liten grad stilling til hvordan krav fra humanitære givere påvirker organisasjonene, ut over at man skal bidra til å ivareta organisasjonene status som uavhengige både prinsipielt og operasjonelt (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). I Norges første humanitære strategi understreker regjeringen at Norge er en politisk aktør, men at man allikevel skal sikre at humanitære organisasjoner ivaretar sin uavhengighet. Dette defineres ikke ut over at man ser på kombinasjonen av tett samarbeid mellom UD og organisasjonene skal ivaretas, parallelt med en klar rolledeling mellom humanitær giver og mottaker (Utenriksdepartementet, 2009a). Organisasjonenes innsats er avgjørende for Norges evne til å møte humanitære behov i felt, og som giver skal man bidra med å sikre fleksibel og rask respons på humanitære behov. Dette kan også forstås som en del av Norges overordnede mål om å være en ledende humanitærpolitisk aktør (Utenriksdepartementet, 2018b). Å videreutvikle «den norske modellen» anses som en suksessoppskrift for norsk bistand (Utenriksdepartementet, 2009a). Man problematiserer ikke hvorvidt de politiske føringene som følger med etterlevelse av humanitære prinsipper og «den norske modellen» har konsekvenser for humanitære organisasjoners sikkerhet eller evne til å gjennomføre sitt arbeid. Merk at man har gått bort fra begrepet «den norske modellen» i Norges nyeste humanitære strategi, men at det fortsatt legges til grunn at det skal være en balanse mellom koordinering mellom militære, humanitære og politiske aktører, og en tydelig rolledeling (Utenriksdepartementet, 2018b).

Dette preget til en viss grad norske organisasjoner i Afghanistan. Afghanistan-utvalget gjør det klart at man har få holdepunkter for at «den norske modellen» for sivil-militært skille gir bedre resultater enn måten andre stater innretter sin politikk og praksis i væpnet konflikt (NOU 2016:8, 2016). Dette til tross for et norsk mantra om at det er krav om tydelige skillelinjer mellom de ulike aktørene og etterlevelse av de humanitære prinsippene som gjør norsk humanitær innsats til en suksess. Konteksten organisasjonene opererte i gjorde det

vanskelig å nå målene man hadde satt seg og konfliktnivået og manglende sikkerhet var styrende for hvilke prioriteringer man gjorde. Man klarte heller ikke å måle hvilke resultater den norske innsatsen hadde. Merk at utvalget her omtaler overordnet bistandsinnsats, forstått som utviklingsbistand og humanitær innsats. Norsk tilnærming til sivil-militært skille og beskyttelse av det humanitære rom sto som en kontrast til det internasjonale og helhetlige mandatet, og kombinert med manglende operasjonalisering av det norske rammeverket vanskeliggjorde man i praksis arbeidet til både militær og sivil sektor. «Den norske modellen» viste seg i det hele tatt som vanskelig å gjennomføre i felt (NOU 2016:8, 2016).

At krav fra humanitære givere kan bidra til å komplisere det humanitære arbeidet i felt problematiseres i faglitteraturen (Broussard et al., 2019). Norges humanitære strategier tar i liten grad høyde for hvordan det norske rammeverket potensielt påvirker humanitær innsats. Afghanistan-utvalgets utsagn om at «den norske modellen» i liten grad fungerte i den komplekse konteksten i Afghanistan tyder på at det er en viss avstand mellom norsk humanitær politikk og humanitære utfordringer i væpnet konflikt. Til tross for dette viderefører Norge de tydelige skillene mellom humanitære, militære og politiske aktører i sin nyeste humanitære strategi (Utenriksdepartementet, 2018b). Dette harmonerer på mange måter med et negativt sikkerhetsperspektiv, der man tilskriver staten definisjonsmakt når det kommer til sikkerhet (Williams, 2012), og setter øvrige aktører på sidelinjen (Hoogensen Gjørsv, 2012).

Som nevnt tidligere kan man argumentere for at «den norske modellen» kom til kort i møte med spenningene mellom de ulike aktørene i sikkerhetskonteksten i Afghanistan. Manglende sikkerhet, uklare skillelinjer og en helhetlig internasjonal tilnærming overlot til humanitære aktører å operasjonalisere norsk politikk (NOU 2016:8, 2016). Multi-actor security framework forklarer dette med at konteksten avgjør både hvilke aktører som påvirker sikkerheten, og hvordan aktørene velger å tilnærme seg egen sikkerhet. Det understrekes også at man må ta høyde for at de ulike aktørene innehar kapasitet, kunnskap og legitimitet til å utføre eget arbeid (Hoogensen Gjørsv, 2012). Dette kan føre til at man ikke ønsker innblanding i egen sfære – en eksemplifisering av skillet mellom humanitære og militære aktører. Det påpekes imidlertid at man er tjent med en overordnet koordinerende enhet (Hoogensen Gjørsv, 2012). Det er nærliggende å si at dette rammeverket på mange måter tar høyde for både prinsippene som ligger til grunn for norsk politikk, og at humanitære aktører kan være tjent med et mer fleksibelt rammeverk i møte med sikkerhetsutfordringer i felt.



### *Prinsipp og praksis*

Norges humanitære politikk åpner for at organisasjoner i enkelte tilfeller tvinges til å forhandle med eksempelvis opprørsgrupper, og med det svekke egen nøytralitet og uavhengighet (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). Man problematiserer også sikkerhetsutfordringer som kan følge i kjølvannet. Man nevner imidlertid ikke hvorvidt det kan ha konsekvenser at organisasjoner som i utgangspunktet skal fremstå som uavhengige blir brukt i Norges øvrige utenrikspolitiske interesser. Dette til tross for at man understreker at Norges mange roller i en konflikt som Afghanistan ikke skal påvirke humanitær uavhengighet (Utenriksdepartementet, 2009a). I evalueringen av Norges innsats i Afghanistan trekker man frem hvordan humanitære organisasjoner forhandlet med Taliban for å få tilgang til sivilbefolkningen. Utenriksdepartementet var innforstått med at dette forekom, og finansiell støtte til prosjekter i de aktuelle områdene ble senere utvidet. Dette var både basert på omfattende behov, men også fordi UD så organisasjonenes forhandlinger med Taliban som en mulig inngang for norsk fredsdiplomati (NOU 2016:8, 2016).

Hvordan humanitære prinsipper utfordres i felt problematiseres også i faglitteraturen (Broussard et al., 2019). Organisasjonene opplever at å ivareta prinsippet om nøytralitet må veies opp mot sikkerhet og tilgang (gjennom andre aktørers innsats/tillatelse). Dersom en organisasjon ser seg nødt til å gå i forhandlinger med statlige eller ikke-statlige aktører for å få tilgang til sivile går det potensielt ut over upartiskhet og omverdens opplevelse av graden av favorisering. Uavhengigheten kan utfordres ved operasjonell eller finansiell kobling til stater (Broussard et al., 2019). De norske strategiene går i liten grad i detalj når det kommer til å beskrive sikkerhetsutfordringer som følger i kjølvannet av å følge eller fravike humanitære prinsipper (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). UD's humanitære veileder tar i større grad høyde for at det kan oppstå konflikt mellom de ulike humanitære prinsippene. Man skal møte både dette og eventuelle sikkerhetsutfordringer med god planlegging, kontekstforståelse og risikovurdering. Man åpner imidlertid for at det unntaksvis kan være riktig vurdering å fravike humanitære prinsipper som uavhengighet og nøytralitet. Her trekker man blant annet frem hvordan man valgte å forhandle med partene i konflikten i Syria for å unngå angrep under evakuereringen av nærmere 35 000 sivile fra Øst-Aleppo (Utenriksdepartementet, 2019b).

De norske humanitære strategiene tar i liten grad høyde for sikkerhetsutfordringer som følger i kjølvannet av etterlevelse eller brudd med humanitære prinsipper. Verktøyene som gjennomgående presenteres i de norske humanitære strategiene er statlig beskyttelsesmandat

og tydelige skillelinjer (Utenriksdepartementet, 2009a, 2018b). Det har tegnet seg et tydelig bilde av at dagens konfliktkontekst er så kompleks at det kan være nødvendig med andre innfallsvinkler til humanitær sikkerhet. Man ser imidlertid tegn på at norsk humanitær politikk er mer fleksibel i møte med forholdene i væpnet konflikt. Norsk støtte følges opp av tydelige vilkår om etterlevelse av humanitære prinsipper, men i Afghanistan så man eksempler på at Norge kan la øvrige interesser prioriteres over humanitære organisasjoners nøytralitet (NOU 2016:8, 2016). Et negativt sikkerhetsperspektiv kunne forklart dette med at man til tross for en prinsipiell holdning velger å benytte humanitære aktører som verktøy i andre utenrikspolitiske hensyn og et ønske om stabilitet. Med utgangspunkt i et multi-actor security framework kunne man imidlertid forstått Norges vekslende tilnærming som en reaksjon på en kontekst i endring (Hoogensen Gjörv, 2012). Sikkerhetsforståelsen til Norge vil da endre seg i takt med hva man ønsker å oppnå og hvordan, samt hvilke aktører man forholder seg til.

Avveiningen mellom sikkerhet og humanitære prinsipper som manifesterte seg i både Afghanistan og Syria diskuteres også i humanitær sektor (ICRC, 2015). Her nevnes hvordan internasjonal humanitærrett åpner for ulike tolkninger av regelverket, og at nøytralitet ikke nødvendigvis betyr det samme eller er gjennomførbart på både lokalt, nasjonalt og globalt nivå. Enkelte organisasjoner trekker frem flytende grenser mellom militære, humanitære og politiske aktører, og en evig diskusjon om hvorvidt nødhjelp kan bidra til å forlenge en konflikt. Humanitære prinsipper anses ikke som uproblematiske å etterleve, og eksempelvis Leger Uten Grenser trekker frem hvordan prinsippene i enkelte tilfeller kan fremstå mer som et skjold enn som et verktøy. Med det mener man at eksterne aktører forventes å respektere humanitære verdier, mens man i humanitær sektor har en felles forståelse for at de kan fravikes ved behov. Leger Uten Grenser er åpne om at de i enkelte tilfeller må gjøre dette nettopp for å kunne forhandle seg til tilgang til sivile, mens Røde Kors trekker frem hvordan humanitære prinsipper har vært avgjørende for deres sikkerhet og tilgang i enkelte konflikter (ICRC, 2015).

At organisasjonene fraviker prinsippene for å få sikker tilgang, og i tillegg brukes i en del av Norges øvrige politiske mål, er i liten grad i overensstemmelse med norsk politikk. Dette kan sees i sammenheng med at humanitær sektor problematiserer humanitære prinsippers betydning, gjennomførbarhet og relevans (ICRC, 2015). Diskusjonen om hvorvidt en sikkerhetskontekst i endring gjør det tradisjonelle humanitære rammeverket utdatert kan vitne om at negativ sikkerhetsteori er et for snevert rammeverk for moderne væpnet konflikt.

Gjentatte eksempler på at organisasjonene fraviker prinsippene (ICRC, 2015; NOU 2016:8, 2016) kan vitne om positiv sikkerhetsteori i praksis. I et positivt perspektiv kan man forklare hvordan humanitære aktører utsettes for sikkerhetstrusler, og tilpasser seg en kontekst i endring i større grad enn det norsk politikk tilsynelatende gjør. Til tross for at organisasjonene i utgangspunktet jobber i tråd med det humanitære imperativ kan multi-actor security framework forklare hvordan de samtidig kan fungere som sikkerhetsaktører. Organisasjonene kan tegne sitt eget bilde av hva som er å anse som tilstrekkelig grad av sikkerhet, hvilke verktøy de tar i bruk, og hvilke verdier som prioriteres (Hoogensen Gjørvi, 2012). Man kan spørre seg om alternative sikkerhetsstrategier kan forstås som en dreining mot humanitet på bekostning av nøytralitet. At organisasjonene viser til at humanitære prinsipper i enkelte tilfeller blir et skjold gjør det betimelig å spørre om det samme kan være tilfellet for norsk politikk.



## 6 Konklusjon

I dette kapittelet følger en oppsummering av oppgavens funn i lys av problemstillingen:

*Tar norsk humanitær politikk høyde for sikkerhetsutfordringene humanitære aktører møter i væpnet konflikt? Hvordan kan man forklare et eventuelt avvik mellom politikk og praksis?*

Dette belyses gjennom en litteraturgjennomgang, samt en dokumentanalyse av Norges humanitære strategier og den offentlige evalueringen av Norges innsats i Afghanistan. Det teoretiske rammeverket som legges til grunn i oppgaven er sikkerhetsteori, nærmere bestemt negativt og positivt sikkerhetsperspektiv. I oppgavens innledning ble det understreket at formålet med eventuelle funn ikke primært var å ta stilling til hvorvidt Norge bør føre en idealistisk eller realistisk humanitær politikk, ei heller om disse hensynene er mulig å balansere. I oppgaven vurderes det hvorvidt det er fellestrekk eller avvik mellom hvordan norsk humanitær politikk forstår humanitær sikkerhet, og hvilke sikkerhetsutfordringer som trekkes frem i nyere forskning og fra Norges erfaring i Afghanistan. Denne oppgaven kan med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket belyse en av flere årsaker til at slike avvik kan oppstå.

Datamaterialet som ligger til grunn for oppgaven tyder på at man i faglitteraturen diskuterer både humanitær sikkerhet generelt og utfordringer knyttet til humanitære prinsipper spesielt. Det vises til at dagens humanitære kontekst har ført til at humanitære aktører har fått et mer bevisst forhold til egen sikkerhet, og i praksis kan fungere som selvstendige sikkerhetsaktører. I faglitteraturen i denne oppgaven knyttes humanitær sikkerhet fire hovedlinjer: Press på «det humanitære rom», sikkerhetsutfordringer i kjølvannet av staters helhetlige innsats i konflikt, humanitære organisasjoner som sikkerhetsaktører og utfordringer knyttet til etterlevelsen av humanitære prinsipper. Mange av de samme tendensene finnes eksemplifisert i utredning av den norske innsatsen i Afghanistan. Eksempler som kan nevnes Afghanistan er organisasjoners pragmatiske forhold til etterlevelsen av humanitære prinsipper, forhandlinger med opprørsgrupper, og indirekte bidrag til internasjonal stabiliseringsinnsats.

I analysekapittelet tydeliggjøres imidlertid en kontrast til den norske humanitære politikken, som i begrenset grad diskuterer og operasjonaliserer humanitær sikkerhet. Enkelte sikkerhetsutfordringer blir diskutert i de norske humanitære strategiene, men Norge understreker relativt konsekvent at en usikker humanitær kontekst skal møtes med å styrke

etterlevelse av humanitærretten og at organisasjonene arbeider i tråd med de humanitære prinsippene nøytralitet, uavhengighet, upartiskhet og humanitet. De tradisjonelle prinsippene fremstilles som avgjørende for organisasjonenes arbeid, humanitær sikkerhet, og Norges innsats som en ledende humanitærpolitisk aktør. Funnene i denne oppgaven tyder på at denne tilnærmingen fører til at man i begrenset grad tar høyde for sikkerhetsutfordringene de humanitære organisasjonene møter i væpnet konflikt. I lys av et sikkerhetsteoretisk perspektiv forstås dette som en konsekvens av at norsk humanitær politikk bærer preg av et tradisjonelt statssentrert sikkerhetsperspektiv. Det argumenteres for at sikkerhetsutfordringene humanitære organisasjoner møter i væpnet konflikt i begrenset grad kan forklares i et negativt sikkerhetsperspektiv. Avviket mellom den norske tilnærmingen til humanitær sikkerhet og sikkerhetskonteksten som møter humanitære organisasjoner i konflikt forstås som et mulig resultat av at Norge begrenses av et snevert sikkerhetsperspektiv. Et mer nyansert sikkerhetsperspektiv kan i større grad forklare hvordan staters beskyttelsesmandat ikke ivaretas, og at ikke-statlige aktører, humanitære organisasjoner, lokalsamfunn, og motstridende mål, mandat og midler kan bidra til både sikkerhet og usikkerhet i væpnet konflikt. Oppgaven tar i liten grad stilling til hvilke hensyn som ligger til grunn for Norges sikkerhetsperspektiv, ei heller om det er et gode eller onde at Norge har en prinsippstyrt humanitær politikk også når det kommer til humanitær sikkerhet. Det antydes imidlertid at dersom norsk humanitær politikk i større grad skal ta høyde for humanitære sikkerhetsutfordringer kan man være tjent med en mer nyansert forståelse for sikkerhet.

Det er også verdt å merke seg enkelte utfordringer som har oppstått underveis i prosessen. For det første er det viktig å merke seg at hverken «sikkerhet» eller «avvik» er objektive størrelser, det er heller ikke lagt til grunn i denne oppgaven. For det andre fremsto deler av det teoretiske rammeverket – negativt sikkerhetsperspektiv – som mindre variert i sin tilnærming til sikkerhet enn motsatsen positivt sikkerhetsperspektiv. Det innebar at å forklare fenomenet humanitær sikkerhet i lys av førstnevnte rammeverk fremsto som noe repetitivt. En positiv (og kritisk) tilnærming til sikkerhet fremsto på den annen side som et så fleksibelt rammeverk at forskeren selv må vurdere hvor grensene skal gå for forklaringskraften til modellen. Videre bød også det empiriske grunnlaget på enkelte utfordringer. Faglitteraturen fremsto som den eneste delen av datagrunnlaget som hadde en tydelig tilnærming til humanitær sikkerhet. Hverken de norske humanitære strategiene eller utredningen omtalte det direkte. De presenterte til gjengjeld konkrete eksempler på humanitære aktørers sikkerhetsavveininger. Dette gir på godt og vondt forskeren spillerom til å skape rammene for hva som skal forstås

som humanitær sikkerhet eller ei.

## 6.1 Videre forskning

En avsluttende betraktning utenfor rammene av denne oppgaven er at det underveis i prosessen har tegnet seg et skille mellom ulike forståelser av sikkerhet. Da siktes det ikke til negativ og positiv sikkerhet, men kortsiktig og langsiktig sikkerhet. At det finnes et avvik mellom faglitteraturen, utredningen fra Afghanistan og norsk politikk kan også skyldes at man tilsynelatende diskuterer ulike former for sikkerhet, kortvarige strategier forstått som en pragmatisk tilnærming til umiddelbar fare i væpnet konflikt, og langvarige strategier forstått som humanitære prinsipper og aksept. Å tydeliggjøre denne forskjellen kunne vært et konstruktivt bidrag til diskusjoner knyttet til humanitær sikkerhet.

Det har også tegnet seg andre interessante tendenser det kan være verdt å undersøke videre. Det mest slående funnet i denne prosessen kan sies å være i hvor liten grad de norske humanitære strategiene omtaler humanitær sikkerhet. Til tross for en humanitær kontekst i stadig endring ligger det prinsipielle norske rammeverket fast. Det kan være interessant å undersøke nærmere hvorfor dette er tilfelle, hvilke interesser som eventuelt overstyrer et behov for et mer fleksibelt rammeverk, og hvilke fordeler og ulemper som følger i kjølvannet av en prinsippstyrt humanitær politikk. I tillegg kunne det vært interessant å følge opp hvorvidt Norge, enkelte deler av humanitær sektor og fagmiljøet for øvrig, baserer sin politikk og antakelser på det Hoelscher et al. (2017) hevder er sviktende faktagrunnlag om hva som er hovedårsaker til humanitær usikkerhet.





## Litteraturliste

- Avant, D. & Haufler, V. (2012). Transnational organisations and security. *Global Crime*, 13(4), 254-275.
- Broussard, G., Rubenstein, L. S., Robinson, C., Maziak, W., Gilbert, S. Z. & DeCamp, M. (2019). Challenges to ethical obligations and humanitarian principles in conflict settings: a systematic review.(Research Article). *Journal of International Humanitarian Action*, 4(1). 10.1186/s41018-019-0063-x
- Burkle, F., Kushner, A., Giannou, C., Paterson, M., Wren, S. & Burnham, G. (2019). Health Care Providers in War and Armed Conflict: Operational and Educational Challenges in International Humanitarian Law and the Geneva Conventions, Part I. Historical Perspective. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, 13(2), 109-115. 10.1017/dmp.2018.41
- Buzan, B. & Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*.
- Buzan, B., Wilde, J. d. & Wæver, O. (1998). *Security : a new framework for analysis*. Boulder, Colo: Lynne Rienner.
- Daboné, Z. (2011). International law: armed groups in a state-centric system. Hentet 1. juni fra <https://international-review.icrc.org/articles/international-law-armed-groups-state-centric-system>
- Egeland, J., Harmer, A. & Stoddard, A. (2011). *To Stay and Deliver: Good practice for humanitarian in complex security environments* (Policy and Studies Series): Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Hentet fra [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Stay\\_and\\_Deliver.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Stay_and_Deliver.pdf)
- Fishstein, P. & Wilder, A. (2012). *Winning hearts and minds? Examining the relationship between Aid and Security in Afghanistan*. Hentet fra <https://www.baag.org.uk/sites/www.baag.org.uk/files/resources/attachments/Examining%20the%20Relationship%20Between%20Aid%20and%20Security%20in%20Afghanistan%20Jan.%202012.pdf>
- Hoelscher, K., Miklian, J. & Nygård, H. M. (2017). Conflict, Peacekeeping, and Humanitarian Security: Understanding Violent Attacks Against Aid Workers. *International Peacekeeping*, 24(4), 538-565. 10.1080/13533312.2017.1321958
- Hoogensen, G. (2005). Gender, identity, and human security: Can we learn anything from the case of women terrorists? *Canadian Foreign Policy Journal*, 12(1), 119-140.
- Hoogensen, G. & Rottem, S. V. (2004). Gender identity and the subject of security. *Security dialogue*, 35(2), 155-171.
- Hoogensen Gjørsv, G. (2012). Security by any other name: negative security, positive security, and a multi-actor security approach. *Review of International Studies*, 38(4), 835-859.
- Hoogensen Gjørsv, G., Bazely, D. & Christensen, J. (2009). Human Security in the Arctic- Yes, it is relevant! *Journal of Human Security*, 5 (2), 1-10. *Qualitative Research*, 5(2).
- Hough, P. (2013). *Understanding global security*: Routledge.
- Hough, P., Moran, A., Pilbeam, B. & Stokes, W. (2015). *International security studies: theory and practice*: Routledge.
- HPG. (2010). Humanitarian Space: Concept, Definitions and Uses. Meeting Summary. Hentet 1. juni fra <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/4648.pdf>
- Huysmans, J. (1998). Security! What do you mean? From concept to thick signifier. *European journal of international relations*, 4(2), 226-255.
- ICRC. (2010). Founding and early years of the ICRC (1863-1914). Hentet 29. mai fra <https://www.icrc.org/en/document/founding-and-early-years-icrc-1863-1914>

- ICRC (2015, 2.4.2020). “Walk the Talk: Assessing the Application of Humanitarian Principles on the Ground” [Expert panel of ICRC's Research and Debate Cycle on Principles Guiding Humanitarian Action ]. Hentet fra <https://www.icrc.org/en/event/walk-the-talk>
- ICRC. (2017). “I Saw My City Die”. *Voices from the front lines of urban conflict in Iraq, Syria and Yemen* ICRC. Hentet fra <https://www.icrc.org/en/document/iraq-syria-and-yemen-five-times-more-civilians-die-city-offensives-new-report-finds>
- Johannessen, B. (2018). Afghanistans internasjonale forbindelser. Hentet 28. mai fra [https://snl.no/Afghanistans\\_internasjonale\\_forbindelser](https://snl.no/Afghanistans_internasjonale_forbindelser)
- Leira, H., Borchgrevink, A., Græger, N., Melchior, A., Stamnes, E. & Øverland, I. (2007). *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*: NUPI.
- Lynggaard, K. (2012). Dokumentanalyse. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative Metoder: Empiri og teoriutvikling* (s. 153-170): Gyldendal Norsk Forlag.
- Maoz, Z. (1990). *National choices and international processes* (bd. 8): Cambridge University Press.
- McSweeney, B. (1999). *Security, identity and interests: a sociology of international relations* (bd. 69): Cambridge University Press.
- Nogueira, J. P. (2017). From failed states to fragile cities: redefining spaces of humanitarian practice. *Third World Quarterly*, 38(7), 1437-1453. 10.1080/01436597.2017.1282814
- NOU 2016:8. (2016). *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001-2014*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/09faceca099c4b8bac85ca8495e12d2d/no/pdfs/nou201620160008000dddpdfs.pdf>
- Nyman, J. (2016). What is the value of security? Contextualising the negative/positive debate. *Review of International Studies*, 42(5), 821-839.
- OCHA. (2020). OCHA on Message: Humanitarian Principles. Hentet 30. mars fra [https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM\\_HumPrinciple\\_English.pdf](https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_English.pdf)
- OECD. (2018a). *States of Fragility 2018*.
- OECD. (2018b). *States of Fragility 2018*. Paris: OECD Publishing Hentet fra [https://read.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2018\\_9789264302075-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2018_9789264302075-en#page4)
- Peoples, C. & Vaughan-Williams, N. (2014). *Critical security studies: An introduction*: Routledge.
- Sadat, S. M., Satkowski, C., Sexton, R., Sarabi, S., Feinzig, S., Kabuli, S., . . . Warren, Z. (2015). *A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2015*: The Asia Foundation. Hentet fra <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/Afghanistanin2015.pdf>
- Schenkenberg van Mierop, E. (2015). Coming clean on neutrality and independence: The need to assess the application of humanitarian principles. *International Review of the Red Cross*, 97(897-898), 295-318. 10.1017/S181638311500065X
- Stern, M. (2005). *Naming security-constructing identity: 'Mayan-women' in guatemala on the eve of peace'*: Manchester University Press.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode* (4. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- UN. (2018). Adopting Resolution 2417 (2018), Security Council Strongly Condemns Starving of Civilians, Unlawfully Denying Humanitarian Access as Warfare Tactics. Hentet 16. mai fra <https://www.un.org/press/en/2018/sc13354.doc.htm>
- UNOCHA. (2017). *Global Humanitarian Overview 2018*. Geneva: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA). Hentet fra file:///Users/vilde/Downloads/GHO\_2018-22122017-EN.pdf
- UNOCHA. (u.å.). Humanitarian Space. Hentet 1. juni fra <https://www.ochaopt.org/theme/humanitarian-space>

- Urban, M. (2016). *War in Afghanistan*: Springer.
- Utenriksdepartementet. (2009a). *Norsk humanitær politikk (Meld. St. nr. 40 (2008–2009))*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/413c2f69eead4531906c34b273d9185a/no/pdfs/stm200820090040000dddpdfs.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2009b). Norsk humanitær politikk i 2008. Hentet 19. april fra Norsk humanitær politikk i 2008
- Utenriksdepartementet. (2018a). 116 millioner kroner ekstra til humanitær hjelp. Hentet 15. mai fra [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rnb\\_hum/id2601158/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rnb_hum/id2601158/)
- Utenriksdepartementet. (2018b). *Strategi for norsk humanitær politikk: Handlekraft og helhetlig innsats*. Oslo. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/hum/hum\\_strategi.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/hum/hum_strategi.pdf)
- Utenriksdepartementet. (2019a). 5,5 milliarder til humanitær bistand i 2020. Hentet 29. mai fra [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm\\_hum2020/id2670799/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_hum2020/id2670799/)
- Utenriksdepartementet. (2019b). *Ensuring respect for the humanitarian principles. Guidance note for humanitarian partners of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/hum/ensuring\\_respect.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/hum/ensuring_respect.pdf)
- Utenrikskomiteen. (2009). *Innst. S. nr. 307 (2008-2009). Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen*. Oslo: Stortinget. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2008-2009/inns-200809-307.pdf>
- Walt, S. M. (1991). The renaissance of security studies. *International studies quarterly*, 35(2), 211-239.
- Williams, P. D. (2012). *Security studies: An introduction*: Routledge.
- Williamson, J. A. (2011). Using humanitarian aid to ‘win hearts and minds’: a costly failure? *International review of the Red Cross*, 93(884), 1035-1061.
- Yamashita, H. (2015). New Humanitarianism and Changing Logics of the Political in International Relations. *Millennium - Journal of International Studies*, 43(2), 411-428. 10.1177/0305829814554408

