



**Sikkerhet i en globalisert verden
- NGOenes rolle**

SVF 6900

Solveig Melå

Masteroppgave i konflikt, sikkerhet og flerkulturell forståelse (KOSIFF)

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Universitetet i Tromsø

Vår 2011

FORORD

Denne oppgaven markerer slutten på en lang prosess, endelig skriver jeg mine siste ord og oppgaven er klar for sensur. I begynnelsen virket dette som en uendelig oppgave. Jeg bevegde meg i ukjent terreng, noe som var skremmende, men samtidig ga det meg lyst til å fortsette og til å lære mer om problemstillingen. Prosessen har vært spennende og lærerik, frustrerende, interessant og krevende. Men alt i alt en fin opplevelse og nyttig erfaring.

Flere fortjener en takk for å ha bidratt til å gjøre denne oppgaven til en realitet.

Takk til familie og venner, jeg er veldig takknemlig for all oppmuntring og støtte gjennom en periode hvor all min oppmerksomhet har vært rettet mot skriveprosessen. En spesiell takk til Line, mamma og Daniel som har vært snille og lest korrektur og kommet med gode innspill. Mangelen på et studentmiljø i skriveprosessen har gjort Daniel til en uunnværlig diskusjonspartner. Takk!

En stor takk rettes også til veileder Gunhild Hoogensen Gjørsv for hennes tålmodighet, engasjement og inspirasjon.

Takk til slutt til Forsvarets Studiesenter for muligheten til å få gjennomføre dette studiet.

Solveig Melå

1 INNLEDNING	1
1.1 Tema og bakgrunn	1
1.2 Metode og avgrensning	7
1.2.1 Oppgavens oppbygging.....	8
2 MENNESKELIG SIKKERHET	9
2.1 Sikkerhetsdebatten.....	9
2.2 Menneskelig sikkerhet.....	13
2.3 Uenighet	17
2.4 Norge, menneskelig sikkerhet og ikke- statlige aktører	20
2.5 NGOenes forhold til sikkerhetsbegrepet	22
3 HVORDAN SØRGE FOR MENNESKELIG SIKKERHET?	24
3.1 Utvikling.....	25
3.2 Langsiktig samarbeid.....	25
3.3 Myke maktmidler	26
3.4 Normer og regler	26
4 NGOERS ROLLE INNEN MENNESKELIG SIKKERHET	28
4.1 NGOenes karakteristikkk og (komparative) fordeler	30
4.1.1 Reaksjonsevne	32
4.1.2 Uavhengighet, upartiskhet og nøytralitet.....	33
4.1.3 <i>Good governance</i>	34
4.1.4 Nærhet til befolkningen.....	37
5 UTFORDRINGER. SKAPES MER USIKKERHET?	43
5.1 De humanitære prinsippene utfordres	43
5.1.1 Statlig finansiering.....	43
5.1.2 Forsterke konflikten	45
5.1.3 Militære styrker i samme sfære.....	47
5.1.4 Bistand iboende politisk.....	48
6 AVSLUTNING	50
BIBLIOGRAFI.....	53

1 INNLEDNING

“Human security is a child who did not die, a disease that did not spread, a job that was not cut, an ethnic tension that did not explode in violence, a dissident who was not silenced. Human security is not a concern with weapons – it is a concern with human life and dignity...It is concerned with how people live and breathe in a society, how freely they exercise their many choices, how much access they have to market and social opportunities – and whether they live in conflict or in peace” UNDP (1994:22).

1.1 Tema og bakgrunn

NGO¹er, eller ikke- statlige organisasjoner, har kommet til å spille en viktig og fremtredende rolle i dagens samfunn, og antall NGOer har eksplodert de siste tiårene (Gerstbauer 2005). NGOer som Amnesty International og Røde Kors er kjent over hele verden, mens få her hjemme kan unngå å høre om organisasjoner som Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen. Spesielt hører vi om dem i forbindelse med humanitære kriser, utvikling og bekjempelse av fattigdom, områder hvor NGOene er erfarne, ressurssterke og anerkjente aktører. Også NGOers tilstedeværelse i konfliktfylte områder har økt, og de er ofte til stede i konfliktområder over lengre tid, både før, under og etter en konflikt, parallelt med at internasjonale hemninger mot intervensjon har blitt mindre. Mange NGOer befinner seg integrert i et komplekst system av ulike aktører involvert i slike konfliktsituasjoner.

Disse konfliktene vi ser i dag er ofte av en annen karakter enn tidligere. Fra i hovedsak å dreie seg om krig og væpnet konflikt mellom stater ser vi nå i større grad ”krig mellom mennesker” (Smith 2005) og det blir hevdet at vi etter den kalde krigen står overfor en hel rekke nye sikkerhetsutfordringer. Vi opplever langt flere intrastatlige konflikter, ofte med religiøse eller etniske undertoner og vi har langt færre konflikter mellom stater. Som det fremgår i *Human Security Report* (2005) foregår hele 95% av verdens voldelige konflikter innad i stater slik tilfellet er i Afghanistan, ikke mellom dem. Flere av konfliktene vi ser er også svært komplekse, av den typen David Keen (2008) kaller *complex emergencies*². Her kan staten være svak, eller en *failed state*, hvilket gjør mennesket innad i staten ekstra sårbar. Slike komplekse kriser er en form for konfliktsituasjon verden ser mer og mer av. På 90-

¹ Non Governmental Organization

² Videre i oppgaven oversatt til komplekse kriser.

tallet opplevde vi ifølge Fierke (2007) en forverring av problemene rundt svake stater på bakgrunn av globalisering med intensivert flyt på tvers av landegrensene. Dette førte til at det internasjonale samfunnet kom på banen i større grad for å bidra til å beskytte befolkningens sikkerhet i en situasjon hvor staten var ute av stand til å gjøre det. Økt fokus på humanitære intervensjoner forsterket argumentene om at staten kan være en trussel for menneskene den er ment å beskytte, og dermed bidra til usikkerhet (Fierke 2007). Hensynet til menneskelig sikkerhet har i så måte vært vesentlig for utviklingen vi har sett de seneste årene rundt komplekse kriser og intervensjoner.

En av de mest sentrale debattene i studiet av internasjonale relasjoner har dreid seg om sikkerhetsbegrepets gyldighetsområde (Rottem 2007). Den tradisjonelle statscentrerte, sikkerhetstilnærmingen er ikke tilstrekkelig for å beskrive sikkerhetsutfordringene vi står overfor, og den har generelt ikke anerkjent ikke-statlige aktører som en del av sikkerhetspolitikken. I henhold til en menneskelig sikkerhetstilnærming er det individer som hovedsakelig trues av usikkerhet i dag, ikke stater, noe som stemmer overens med hvordan vi ser at konfliktene i dag arter seg. Det er faktorer som utvikling, myke maktmidler og samarbeid på tvers av nivåer som skal sørge for sikkerhet, og statlige tiltak regnes ikke som tilstrekkelig. Parallelt med et endret fokus på hva som er presserende sikkerhetstrusler gjennom utviklingen av menneskelig sikkerhetsbegrepet, foreslår noen at også NGOer har fått en plass i sikkerhetsdebatten.

Problemstilling

Poenget med å bruke en menneskelig sikkerhetstilnærming i denne oppgaven, er å vise at sikkerhet handler om mer enn det som beskrives innen den tradisjonelle, realistiske tilnærmingen, for så å kunne diskutere hvorvidt ikke- statlige aktører, her NGOer, kan bidra til sikkerhet i lys av en slik tilnærming. Dette vil jeg gjøre ved å se på deres egenskaper og aktiviteter, i lys av forutsetningene som regnes som sentrale for å sørge for større grad av menneskelig sikkerhet. Hva er det i så fall som gjør dem egnede aktører, spesielt i forbindelse med konflikt? For å sette dette i en norsk kontekst vil jeg se på norske NGOers arbeid i Afghanistan, fordi konflikten der er et pågående eksempel på den type ”moderne” og komplekse konflikter vi ser i dag, preget av stor usikkerhet og med mange ulike aktører involvert, blant dem et stort antall NGOer. Problemstillingen er som følger:

I tråd med en utvidet sikkerhetsforståelse, kan NGOer regnes som sikkerhetsaktører? Hvordan kan deres egenskaper og aktiviteter relateres til besørging av sikkerhet innenfor et utvidet sikkerhetsbegrep, spesielt i en kontekst av kompleks konflikt?

Jeg vil gå ut fra en hypotese om at det er rom for NGOer i arbeidet med å redusere usikkerhet på bakgrunn av deres rolle som bistandsaktører. Jeg vil også analysere utfordringer knyttet til dette og hvorvidt NGOenes arbeid også kan bidra til mer usikkerhet. Før jeg går videre vil jeg kort redegjøre for hvordan jeg definerer NGO i denne oppgaven, i tillegg til en beskrivelse av oppgavens kontekst; komplekse kriser generelt og situasjonen i Afghanistan spesielt. Det for å forstå NGOenes rolle innen sikkerhet i en kontekst av kompleks konflikt vil kreve innsikt i hvordan en slik konflikt kan fremstå.

NGO brukes i denne oppgaven som nasjonale og internasjonale organisasjoner adskilt fra staten, som har som mål å sørge for nødhjelp og (rehabilitering og rekonstruksjon) utvikling (Shannon 2009). De er organiserte grupper fra sivilsamfunnet som ikke har noen offisiell tilknytning til staten, de jobber på et ikke-kommersielt grunnlag og opererer på nasjonalt, regionalt og globalt nivå (Krahmann 2005). Internasjonale NGOers norske avdeling vil i tråd med Norad³ klassifisering omtales som norske NGOer. Jeg definerer NGO på denne måten fordi mange NGOer i dag jobber parallelt med både nødhjelp og utvikling, og de aktiviteter som faller under disse NGOenes arbeidsområder er som nevnt ovenfor sammenfallende med sentrale aspekter ved menneskelig sikkerhetstilnærmingen. Nødhjelp og utvikling er i tillegg i økende grad elementer av bistand som preges av et uklart skille (Shannon 2009). Konfliktløsning har også blitt en del av mange NGOers mandat (Duffield 2007) ofte som en utvidelse av eksisterende aktiviteter. Det har med å gjøre at politikken rundt humanitær aktivitet har endret seg, og den nye humanitære tilnærmingen inkluderer i tillegg til nødhjelp og utviklingsinitiativer nå også konfliktløsning og gjenoppbygging, med håp om at det vil redusere konflikt og hindre at den gjentar seg. Begrepet utvikling omfatter derfor ofte alle disse formene for bistand (ibid). Goodhands (2006) forskning viser at også NGOene i hans studie sjelden så det klare skillet mellom nødhjelp, utvikling,

³ Direktoratet for utviklingssamarbeid. Kompetansesenter for norsk bistand.

rettigheter og fredsbygging. Når jeg refererer til bruk av bistand i denne oppgaven omfatter dette derfor både nødhjelp, bistand til utvikling, og aktiviteter relatert til konfliktløsning og gjenoppbygging, med mindre annet er spesifisert. Hvorvidt dette er en gunstig sammenblanding av elementer eller ei er et interessant tema, men vil ikke bli inngående analysert her på grunn av rammene for denne oppgaven.

I løpet av de siste tiårene har NGOenes utenrikspolitiske betydning endret seg drastisk, og NGOer har også blitt Norges mest synlige representanter i mange land og områder, som humanitære, - fredsmeklings- og utviklingsaktører. De har blitt betydningsfulle aktører globalt, både i antall, ressurser og innflytelse, og de er en viktig del av Norges utenrikspolitiske profil. Store pengesummer gis fra den norske staten til de norske NGOene, summer som fra i 1963 var begrenset til sju NGOer i sju land med til sammen tre millioner kroner, til i dag å dreie seg om mange hundre NGOer i over hundre land og det er nå snakk om milliarder (Tvedt 1997/ Norad). NGOer jobber innenfor mange ulike kontekster. Konteksten i denne oppgaven er komplekse kriser, for å se hvordan deres rolle utspiller seg i denne typen konflikt.

Komplekse kriser er svært sammensatte humanitære kritesituasjoner i en kontekst av konflikt, som bringer med seg enorme sikkerhetsutfordringer. De regnes som komplekse fordi de ikke oppstår på bakgrunn av en enkelt hendelse, men av flere, og det vil dermed kreve mye kunnskap om lokale forhold for å kunne sette seg inn i og forstå en slik konflikt. Definisjonen brukt i denne oppgaven er slik David Keen (2008) definerer begrepet: de er komplekse humanitære kriser som er knyttet til storskala voldelig konflikt, eksempelvis borgerkrig, etnisk rensning eller folkemord. En krise generert av konflikt. En slik type konflikt er ikke noe nytt i historisk sammenheng, og i utgangspunktet kan det sies at alle kriser og konflikter er komplekse, men selve begrepet er nytt. Konflikten i Afghanistan er et eksempel på en slik konflikt i dag (ibid), hvor mange tusen NGOer jobber side om side med andre aktører. Hvordan sørger man for sikkerhet i en slik kontekst? Det beste er naturligvis om staten har vilje og kapasitet til å sørge for sin befolknings sikkerhet, men der hvor dette ikke er mulig av ulike årsaker, er det rom for andre aktører. Dette er også en av grunnene til at Afghanistan er den komplekse krisen Norge er mest engasjert i i dag. *Afghanistan National Human Development Report* (UNDP 2004) slår fast at menneskelig sikkerhet og menneskelig utvikling er nøkkelen til å kunne løse Afghanistans komplekse problemer, heller enn militære styrker og diplomati alene, og det er i en slik kontekst interessant å se på NGOenes rolle.

Uansett hvilke mål for sikkerhet man velger å bruke, og hvilke trusler man inkluderer, kommer Afghanistan dårlig ut. Siden terrorangrepene 11. september har det vært mye oppmerksomhet rettet mot Afghanistan som konfliktområde, mot trusselen konflikten utgjør for den afghanske befolkningen og for resten av verdens sikkerhet. Konflikten i Afghanistan er en konflikt Norge prioriterer sterkt og karakteriserer som et av de viktigste og mest krevende områdene i norsk utenrikspolitikk⁴. 154 millioner kroner ble kanalisert gjennom norske NGOer til Afghanistan i 2010, ca 750 millioner til bistand totalt (Norad). Det finnes mange tusen NGOer i Afghanistan i dag, også mange norske, og gjennom utenriksdepartementet og Norad støttes ikke-statlige organisasjoner økonomisk med omfattende bistandsmidler. Afghanistan er det landet som mottar mest bistand fra Norge etter Tanzania (Norad). Etter vedtak fra FNs sikkerhetsråd er Norge i tillegg engasjert med militære styrker gjennom nå NATO-ledede *International Security Assistance Force* (ISAF), og Norge leder et *Provincial Reconstruction Team* (PRT) i Maimana i Faryab-provinsen.

Afghanistan er et land med mennesker fra svært mange ulike kulturer, etniske grupper, religioner og språk, som har levd side om side i generasjoner (Barth 2008). Landet har en turbulent fortid og har i årevis vært karakterisert av mangel på en fungerende statsmakt, krig og konflikt med alt det innebærer. Vold, tortur, drap, voldtekter, plyndring og lovløshet har truet befolkningen over lang tid og folk har blitt jaget fra sine hjem til et liv på flukt (Rubin 2001). Afghanistan er nå i prosessen av å bygge opp en fungerende stat, men landet har likevel langt å gå før det kan regnes som et velfungerende demokrati. Sentralmakten anses som svak og upålitelig, og dermed ikke til å stole på når det kommer til sikkerhet. Mange har omtalt Afghanistan som et tilfelle av en *failed state*, eller en mislykket stat (Barth 2008). The Fund For Peace har de siste seks årene gitt ut en *Failed State Index*⁵ basert på sosiale, politiske/militære og økonomiske faktorer. Afghanistan er i 2010-indeksen rangert som nummer seks, det er altså bare fem land i verden som regnes som mer ustabile enn Afghanistan. Til sammenligning er Norge nederst på listen og i så måte den mest ”vellykkede”. Alle faktorene som har blitt vurdert i indeksen har det siste året blitt forverret, eller er uendret, sett bort fra små positive endringer innenfor et lite antall økonomiske faktorer. Ifølge Barth (2008) Afghanistans status som mislykket stat et

⁴ www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/bistand_afghanistan.html?id=573474

⁵ www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=452&Itemid=900

resultat av hva andre, særlig fiendtlige, stater har gjort mot dem, heller enn en følge av egen stats feilslåtte handlinger. Dette er fordi samfunnet er bygd opp som et konglomerat av usentraliserte organisasjoner, og i liten grad av en sentralisert stat. Det har i lange tider vært det enkelte individ og fraksjoner innad i samfunnet som har avgjort den sosiale formen i det afghanske samfunnet. Man må selv være sterk og forsvare sine egne interesser, og dette gjøres ved å bygge allianser. Hvis man kommer i en utsatt situasjon i den alliansen man befinner seg i, slutter man en allianse med dens fiende. Konflikten i Afghanistan blir i så måte svært komplisert og påvirket av et lappeteppes av ulike grupper, av skiftende allianser og lojaliteter, og det er ikke alltid like åpenbart hvem fienden er (Barth 2008). Konflikten i Afghanistan er som Rupert Smith (2005) kaller det, en ”krig mellom mennesker”, som i sammenheng med at den kategoriseres som en kompleks krise bringer store utfordringer for statlige, konvensjonelle militære styrker i Afghanistan.

Norge legger vekt på at samarbeidsland selv har hovedansvaret for utviklingen. Dette er en utfordring da de norske myndighetene fortsatt regner de afghanske myndigheter som svake, med utilstrekkelig kompetanse og kapasitet og med betydelige innslag av korrupsjon (Gahr Støre 2008). Gjennom opplysninger fra ulike rapporter, akademia og fra media sitter vi igjen med en oppfatning av at det ikke er fremgang på sikkerhetsfronten i Afghanistan. Den enorme militære satsningen til tross, sikkerhetsutfordringene de militære styrkene skulle bidra til å minske har ikke blitt mindre (ibid) og de forventede resultatene har uteblitt. De militære styrkene har ikke klart å nedkjempe opprøret som også påvirker den menneskelige sikkerheten, og det virker ifølge Barth (2008), som om ISAF fører krig uten å forstå særlig om hvem deres fiender er, ei heller deres organisering. Også FNs Ban Ki-Moon (2010) meddeler i sin siste rapport til sikkerhetsrådet på sikkerhetssituasjonen i Afghanistan, at til tross for positiv utvikling på visse områder, har den samlede sikkerhetssituasjonen ikke blitt forbedret.

UNDP slo i 2004 fast at det afghanske samfunnet for lenge har vært utsatt for konsekvensene som oppstår på bakgrunn av et syn på sikkerhet som er basert på staters, gruppers, klaners og det internasjonale samfunns interesser, og det er lite som tyder på at det har endret seg. I den norske regjeringens Humanitære rapport Afghanistan (2010) slås det fast at det er den jevne afghaner som fremdeles bærer de største byrdene av konflikten.

1.2 Metode og avgrensning

Jeg har valgt å analysere problemstillingen i denne oppgaven hovedsaklig på bakgrunn av dokumentanalyse av tilgjengelig data som belyser tema. Metoden er i all hovedsak kvalitativ, da storparten av de innsamlede dataene sier noe om ikke-tallfestbare egenskaper hos undersøkelsesenheter, for eksempel hva som er typisk (mykdata) (Halvorsen 2008). Det analytiske rammeverket for oppgaven er sikkerhetsbegrepet, og det er det menneskelige sikkerhetsbegrepet som har hovedfokus når NGOenes rolle analyseres. Relevant teori på tema er innhentet fra akademiske bøker og artikler samt rapporter fra FN og andre forskningsinstitutter. Videre har jeg benyttet meg av NGOenes egne rapporter, planer og programmer, i tillegg til dokumenter fra den norske regjeringen, FN og statistikk fra Norad. NGOenes egne hjemmesider på internett har dessuten vært sentrale for datainnsamlingen, og nyttige fordi de brukes i utstrakt grad av de fleste store NGOer og oppdateres jevnlig med ny informasjon. De inneholder dessuten koblinger til rapporter og evalueringer, både deres egne og evalueringer gjort av andre, for eksempel Norad og samarbeidsorganisasjoner. Informasjonen på selve hjemmesidene er subjektiv på vegne av organisasjonene, da de selv velger hvordan de framstiller seg og hva som skal være tilgjengelig. Man kan dermed stille spørsmålsteget ved reliabiliteten. Men likevel sier den mye om hvilke egenskaper og mål NGOene har. Jeg har i tillegg benyttet meg av eksisterende forskningsprosjekter som omhandler NGOer. For ikke å utelukkende basere meg på teori og andres analyser, har jeg gjennomført 3 uformelle intervjuer av ansatte i norske NGOer, som på ulike måter har vært tilknyttet bistandsvirksomhet i Afghanistan. Disse dataene har ikke fått en sentral rolle i analysen men er brukt i den grad informasjonen belyser poenger gjort i oppgaven.

Tema i oppgaven er av stort omfang. Dermed har jeg valgt å konsentrere meg om noen utvalgte aspekter vedrørende NGOenes rolle innen menneskelig sikkerhet som jeg mener er de mest avgjørende for å belyse problemstillingen. Fokus er på norske NGOer generelt, og kan ikke regnes som en rapport på den enkelte NGOs aktiviteter. Jeg bruker derfor bare NGOenes navn ved spesifikke eksempler som ikke er generelle. I løpet av oppgaven vil jeg fortløpende referere til forfatter og årstall, med detaljert informasjon i referanselisten til slutt. Unntaket er i forbindelse med dokumenter fra internett som ikke har en tydelig forfatter. Her vil jeg referere ved en direktekobling til nettsiden i fotnoter.

1.2.1 Oppgavens oppbygging

Oppgaven er delt inn i seks kapitler. I det neste kapitlet vil jeg i lys av relevant teori redegjøre for sikkerhetsdebatten, med fokus på konseptet menneskelig sikkerhet, da det i motsetning til den statscentrerte sikkerhetstilnærmingen fokuserer på en mer helhetlig sikkerhetsforståelse og innlemmer også ikke-statlige aktører i arbeid for sikkerhet. Sentrale deler av NGOers arbeidsområder kan betraktes som sikkerhetsanliggender gjennom en slik tilnærming. Jeg vil også kort analysere Norges forhold til det menneskelige sikkerhetsbegrepet og ikke-statlige aktører innen sikkerhetspolitikk, i tillegg til NGOene selv sitt syn på sikkerhet. I kapittel 3 vil jeg på bakgrunn av teori på feltet, komme inn på hva som kreves for å kunne besørge menneskelig sikkerhet. I kapittel 4 retter jeg fokus mot NGOenes egenskaper og karakteristikk for å illustrere hvorvidt disse gjør at NGOene kan regnes som sikkerhetsaktører innenfor et utvidet sikkerhetsbegrep. Jeg vil i kapittel 5 se på utfordringer NGOene stilles overfor i en konfliktkontekst, og hvorvidt deres bidrag også kan føre til mer usikkerhet. Til slutt i kapittel 6, noen konkluderende betraktninger.

Videre vil jeg altså først redegjøre for hovedtrekk ved sikkerhetsdebatten, ved å starte med det statsfokuserede, realistiske sikkerhetsbegrepet, før jeg kommer tilbake til menneskelig sikkerhetsbegrepet og med det NGOene.

2 MENNESKELIG SIKKERHET

”To be global is to go beyond the national security framework”

(Coker 2004:52)

Fierke (2007) argumenter for at definisjoner av sikkerhet alltid vil være politiske og kontekstuelle, noe som reflekteres i at spørsmålet om hva sikkerhetsbegrepet skal omfatte er et tema som har vært omdiskutert. Tradisjonelt har tre grunnleggende spørsmål blitt stilt når det er snakk om sikkerhet: Sikkerhet fra hva? Besørget av hvem? Med hvilke midler? Hoogensen og Rottem (2004) retter fokus mot et fjerde spørsmål de regner som like grunnleggende: sikkerhet for hvem? Innen tradisjonell sikkerhet har svaret på spørsmålet vært staten, men i dag innebærer begrepet for mange mer enn bare statssikkerhet. Menneskelig sikkerhet har vokst frem de siste årene for å balansere sikkerhetsdebatten vekk fra et overdrevet fokus på militær sikkerhet for staten og dens institusjoner, og over mot menneskene som staten tjener. Sikkerhet innenfor dette rammeverket omfatter mer enn bare fraværet av væpnet konflikt. Det innbefatter individers mulighet til å leve trygge, sunne og produktive liv. I takt med denne dypere, utvidede definisjonen av sikkerhet og de trusler som kommer inn under en slik tilnærming oppstår i tillegg et behov for å endre måten *besørging* av sikkerhet tradisjonelt har blitt betraktet. Dette fører igjen til at flere aktører innlemmes i sikkerhetsspørsmål som tidligere var utelukkende for stater. Slik som det er nå, er det fortsatt i all hovedsak de militære styrkene som i relateres til sikkerhet, mens NGOer regnes som humanitære bistandsaktører (Krahmann 2005) uten at de med det relateres til sikkerhet. Dette er noe jeg vil komme tilbake til, som også gjenspeiles i den norske regjeringens forhold til sikkerhetsbegrepet. Likevel gjenspeiler truslene mot menneskelig sikkerhet rundt om i verden, tema som mange NGOer allerede er engasjerte i og har lang erfaring fra, noe som kan gjøre dem til egnede aktører til å identifisere og minske trusler mot menneskelig sikkerhet.

2.1 Sikkerhetsdebatten

Sikkerhetsstudiets utvikling har blitt påvirket av politiske endringer og begrepet har hatt ulike betydninger gjennom tidene i henhold til den politiske diskursen (Fierke 2007). 'Tradisjonell' sikkerhet kan dermed være et misvisende begrep i den forstand

at det altså ikke er *en* form for sikkerhet som kan regnes som den tradisjonelle. Det er likevel et mye anvendt begrep og jeg vil bruke det også her, i den grad jeg referer til teori hvor begrepet har blitt brukt for å vise til den realistiske, statssentrerte tilnærmingen til sikkerhet.

I store deler av 1900-tallet var sikkerhet ansett som et statsanliggende. Trusler ble antatt å komme fra eksternt hold, og den største trusselen mot sikkerhet ble innenfor et slikt smalt sikkerhetssyn regnet for å være andre staters militære kapasiteter (Elbe 2005). De sikkerhetsanliggende som ble vektlagt var dermed i hovedsak beskyttelse av staten, dens grenser, mennesker, verdier og institusjoner fra eksterne angrep. En sikker stat skulle sørge for en sikker befolkning (Bajpai 2000). Beslutningstaking innen tradisjonell sikkerhet har vært sentralisert i regjeringene, med ingen eller få involverte fra sivilsamfunnet (Krahmann 2005). Suverenitet og territorium ble sett på som kjerneverdiene og instrumentet for å oppnå sikkerhet var militæret (Mac Farlane og Khong 2006).

Den kalde krigen med en besettelse av militærmakt og atomtrusler førte med seg en intens innsnevring av sikkerhetsstudiet. Misnøyen med dette var begynnelsen på debatten om hvorvidt det er hensiktsmessig med en ”smal” versus ”bred” sikkerhetsdefinisjon, det vil si, hvilke elementer som skulle innlemmes i sikkerhetsstudiet (Buzan, Wæver og de Wilde 1998). De siste tiårene har det smale sikkerhetsbegrepet blitt utfordret fra flere hold (Fierke 2007). Staten som hovedinteresse innen sikkerhetsstudier blir i økende grad utfordret, og hva som betegnes som sikkerhetstrusler har vært i endring siden slutten av den kalde krigen, hvor atomtrusselen hadde hovedfokus. Tradisjonell geopolittikk med faren for krig mellom stormakter er ikke lenger overhengende slik den var tidligere. Samtidig har ikke- tradisjonelle trusler som terrorisme, organisert kriminalitet, etnisk konflikt, fattigdom, befolkningsvekst, politisk ustabilitet og svake stater økt, (Mathews 1997) rusler som kan ha ringvirkninger globalt. Statistikk viser også at flere mennesker blir drept i etniske konflikter, av HIV/AIDS og av spredning av håndvåpen enn i internasjonal krig (Krahmann 2005). Etter den kalde krigen preges dermed sikkerheten av et bredere, mer fragmentert risikobilde, som fører med seg store utfordringer for stater og det internasjonale systemet, som tradisjonelt ikke har vært rustet til å takle den type trusler, eller har ignorert dem (ibid). Diskusjonen har i henhold til Mac Farlane og Khong (2006) utvidet seg horisontalt fra å dreie seg om militære spørsmål, til å innlemme økonomi, miljø, helse, kjønn og kultur i en kontekst

hvor også velferd og identitet blir vurdert som kjerneverdier. Den har også utvidet seg vertikalt ved å foreslå at sikkerhet kan ha andre referentobjekter⁶ enn staten, både oppover til å omfatte regionale og globale identiteter, og nedover til samfunn, grupper innad i samfunn og til slutt- individet.

Buzan, Wæver og de Wilde (1998) er blant dem som har bidratt til utvidelsen av sikkerhetsbegrepet ved å skille mellom ulike sektorer som referanseobjekt, nemlig militær, politisk, økonomisk, miljø og samfunnsmessig sektor. De skiller for eksempel mellom politisk sikkerhet som har med staten og gjøre, og samfunnsmessig sikkerhet hvor identitet (her som ulike stammer, klaner, sivilisasjoner, religioner og raser) har hovedfokus. De hevder at stat og samfunn er to forskjellige ting, fordi det finnes få tilfeller der stats og samfunnsgrenser sammenfaller. Selv når de *er* sammenfallende er stat og samfunn opptatt av ulike ting. Stater er opptatt av territorium og suverenitet, mens ulike samfunn er et mye mer variert fenomen. Denne tilnærmingen har ifølge Hoogensen og Rottem (2004) bidratt med et viktig tilskudd til ikke-statlige perspektiver på sikkerhet ved å fokusere på grupper av mennesker. Men, den tar ikke for seg individers perspektiv på identitet og sikkerhet, hvilke ikke alltid vil være overensstemmende med perspektivet til den dominerende gruppen de befinner seg i.

Det har fra årtusenets begynnelse vært økende forskningsaktivitet på forholdet mellom kjønn og sikkerhet (True 2009) og den smale sikkerhetsforståelsen har også blitt kritisert fra et feministisk perspektiv. Fra dette perspektivet utfordres fokuset på militærmakt ved å studere sikkerhet fra ståsteder som vanligvis marginaliseres. Den smale sikkerhetsforståelsen kritiseres for å ignorere det som faktisk skjer ”på bakken”, ved å fokusere på staten og dens handlinger (Hoogensen og Stuvøy 2006). En feministisk tilnærming til sikkerhet tar ikke utelukkende for seg kjønnsproblematikk, men ser også på maktforhold generelt, og en slik analyse forsøker i henhold til Hoogensen og Stuvøy (ibid) å omarbeide sikkerhetsdefinisjonen slik at den reflekterer den faktiske verden og åpnes for stemmene til de som faktisk opplever usikkerhet. Mennesker uten makt vil se på sikkerhet på en annen måte enn den dominerende gruppe. De argumenterer videre for at en *top down* forståelse av sikkerhetskonseptet, som de fra regjeringer og internasjonale organisasjoner, ofte ikke

⁶ “Noe som anses å være eksistensielt truet, og som har et legitimt krav på å overleve” (Buzan, Wæver og de Wilde 1998:36, min oversettelse)

tar for seg sikkerhetsbehovene til de det faktisk gjelder.

Det at denne typen ikke-statlige perspektiver på sikkerhet fikk utstrakt oppmerksomhet etter den kalde krigens slutt, kan ha sammenheng med at stater påvirkes av globaliserings- krefter, økonomiske nedgangstider og dårlig styresett innad, og at det har blitt satt spørsmålsteget ved staters mulighet til å sikre sin befolkning. På 80- tallet argumenterte nedrustningsbevegelsen for at statens bidrag til sikkerhet, gjennom å true med maktbruk, i seg selv var en kilde til usikkerhet (Fierke 2007). Vi har fått en intensivering i flyten av mennesker, økonomi, teknologi og andre fenomener på global skala, nasjonale landegrenser overskrides og globaliseringen kan sies å ha gjort statlige initiativer mindre viktige (Krahmann 2005).

Globaliseringsprosessene, som innebærer gjensidig påvirkning og avhengighet på tvers av landegrenser, påvirker ifølge Coker (2004) alle områder av sosial eksistens og knytter lokalt liv til globale strukturer. Sult, etnisk konflikt, terrorisme, forurensning og smugling av narkotika er ikke lengre isolerte hendelser. Globalisering har dermed restrukturert det internasjonale samfunnet, og også selve måten vi tenker på sikkerhet på. Globalisering og sikkerhet er nå to sammenkoblede begreper, fordi når menneskers sikkerhet utfordres, hvor som helst i verden, er det sannsynlig at alle verdenshjørner involveres (ibid). Det endrede synet på sikkerhet kan også ha å gjøre med at konflikter har endret karakter. I henhold til Booth (2005) er det spesielt etter hendelsene 11.september behov for et bredere forståelse for sikkerhet. Ved første øyekast virker 11.september og den påfølgende "krigen mot terror" å ha ført til en ny innsnevring av sikkerhetsstudiet med fokus på sikkerhet som statens bruk av makt. Men om vi ser større på det, kan vi forstå det som en endring av sikkerhetsfokus fra krig mellom stater til å omhandle flere risikofaktorer, flere ulike trusler, og flere tilnærminger til hvordan disse kan løses i en kompleks verden, med både statlige og ikke- statlige aktører involvert (Fierke 2007).

Et statscentrert sikkerhetsparadigme er ikke lengre passende for å kunne forstå komplekse kriser og usikkerheten som på grunn av disse preger sivilbefolkningen. Mennesker utsettes for en lang rekke trusler som ikke omfattes av en slik tilnærming. Slike sikkerhetsutfordringer kan heller ikke tilstrekkelig imøtekommes innenfor et perspektiv som ikke anerkjenner NGOer og andre sivilt involverte som aktører. Menneskelig sikkerhet åpner for muligheten å integrere ikke-statlige perspektiver i sikkerhetstilnærminger (Hoogensen og Stuvøy 2006), og ved bruk av menneskelig sikkerhetsbegrepet vil som nevnt elementer som kommer inn under NGOenes

arbeidsområder gjøres til sikkerhetsanliggender.

2.2 Menneskelig sikkerhet

” The human security agenda is an attempt to respond to the new global reality of failed states. [...] The old concept of security, focusing on conflict between states, is of minimal use for understanding this phenomenon (Fierke 2007:144,145).

I komplekse kriser, spesielt i kombinasjon med en svak stat, eller i situasjoner hvor av andre grunner en befolknings sikkerhet ikke blir besørget, blir individer gjerne overlatt til å klare seg selv. I en slik sammenheng vil det gi mer mening å tenke på individet som referanseobjektet for sikkerhet, heller enn staten. Flere tilnærminger beveger seg nå også vekk fra å ha staten som referentobjekt for sikkerhet. Men menneskelig sikkerhetstilnærmingen er det første sikkerhetsperspektivet som setter individet i fokus samtidig som det forener en mangfoldig sammenslutning av stater, internasjonale institusjoner og NGOer rundt prinsippet om at de faktiske truslene mot menneskets velferd burde prioriteres innen forskning og politikk. Menneskelig sikkerhet skifter dermed fokus vekk fra staten og over til individet, og vektlegger menneskerettigheter, bærekraftig utvikling og fravær av vold (Fierke 2007).

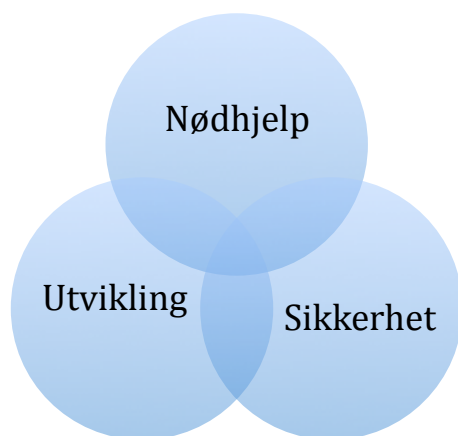
Menneskelig sikkerhet som begrep er en relativt ny tilnærming til sikkerhet som kan sies å være en sammensmeltning av tidligere konsepter, blant andre konseptet bærekraftig utvikling som ble introdusert i FNs *Our Common Future* (Brundtlandrapporten) fra 1987 og menneskelig utvikling fra UNDPs første *Human Development Report* fra 1990 (ibid). Ideene som omfavner begrepet er derimot ikke nye. Debatten om hvorvidt individet eller staten skal ha prioritet i sikkerhetspolitikk har sine røtter i opplysningstidens liberalisme. Her argumenterte blant andre Montesquieu for frihet og individers rettigheter og Adam Smith på lik linje med at sikkerhet betydde beskyttelse av individet og dets eiendom, mot plutselige eller voldelige angrep (Rothschild 1995). Liberalistiske tilnærminger fremhever i tillegg at staten har begrenset makt (Burchill 2009). Men begrepet slik vi kjenner det i dag fremkom etter den kalde krigen, som en respons mot et snevert, statssentrert sikkerhetssyn. Det fikk global oppmerksomhet i 1994 med den neste utgivelsen av *Human Development Report, New Dimensions of Human Security*, en rapport som

forener menneskerettigheter med sikkerhetspolitikk. Her blir menneskelig sikkerhet definert som alt som utgjør *freedom from fear* og *freedom from want*, og innebærer at individer skal ha frihet og mulighet til å unngå redsel og til å dekke sine behov. Det skal gjøre det mulig for mennesker å ta sine valg trygt og fritt, samtidig som det skal garantere at mulighetene brakt av utvikling i dag, ikke vil gå tapt i morgen (UNDP 2004). Det argumenteres for at vi lenge har hatt en for smal forståelse av sikkerhet, ved å regne det som territoriell sikkerhet mot eksterne angrep, som beskyttelse av statlige interesser i utenrikspolitikken, eller som global sikkerhet i forbindelse med atomtrusselen. Det nye er at det nå fokuseres på en utvidelse og fordypning av tilnærmingen til sikkerhetsbegrepet hvor det er den minste komponenten i samfunnet, mennesket, som er hovedfokus, ikke statene. Menneskelig sikkerhet beskrives som sikkerhet for hvert enkelt menneske mot trusler det utsettes for, innenfor sju ulike kategorier som omfatter helse, samfunns- og miljømessig sikkerhet i tillegg til økonomisk, politisk, personlig og matsikkerhet, både lokalspesifikke trusler og trusler som raskt kan spres over landegrensene. Som beskrevet av UNDP (1994:23): ” *It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life-whether in homes, in jobs or in communities*”.

Til tross for flere av sikkerhetstruslene som kan oppstå innenfor disse dimensjonene nå blir sett på som nye, er mange av dem utfordringer som har eksistert i århundrer. Det som er nytt ved disse har sammenheng med pågående globaliseringsprosesser. Det er det transnasjonale ved disse truslene som er nytt, og de negative effektene av dem har økt med modernisering og globalisering (Gerstbauer 2005). Når den menneskelige sikkerheten trues et sted, kan den påvirke sikkerheten et annet sted, truslene kan ikke lengre begrenses til landegrensene og intet land kan isolere det som skjer innad i landet fra resten av verden (UNDP 1994). Eksempelvis kan kriminelle nettverk benytte seg av avansert transport og informasjonsteknologi og sykdommer kan spres på grunn av mobilitetsmuligheter og åpne grenser (Coker 2004). Ifølge Krahnmann (2005) er spredningen av transnasjonale trusler direkte relatert til ikke- statlige aktørers økende rolle i besørging av sikkerhet. I motsetning til atomtrusselen som ikke var preget av stor sannsynlighet, kjennetegnes dagens trusler også av sin høye sannsynlighet. De er i tillegg av mer variert rekkevidde og intensitet og er dermed vanskelig og evaluere fordi konsekvens og effekt ikke er åpenbar ved første øyekast. Sist med ikke minst har de nye mål som ikke lengre er stater, men

samfunn og individer (ibid).

Et aspekt ved denne overgangen til en ny måte å tenke på sikkerhet på, er at forholdet mellom utvikling og sikkerhet som to separate områder har blitt revurdert. Gjennom en sammensmelting av begrepene vil tema som tidligere har kommet inn under utvikling gjøres til sikkerhetsanliggender, og mangel på utvikling relateres på den måten direkte til usikkerhet. Duffield (2007) viser at det fra et menneskelig sikkerhetsperspektiv, i stedet for konvensjonelle militære trusler, er underutvikling som truer også den internasjonale sikkerheten. Dette har også ført til nye samarbeid og nettverk mellom statlige og ikke- statlige aktører (Fierke 2007, Duffield 2007). Flere av landene som er rangert lavest på FNs *Human Development Index*⁷ har vært involvert i voldelige konflikter de siste tiårene, blant annet gjelder dette Afghanistan. Så selv om komplekse konflikter som den i Afghanistan kan ha flere og mangfoldige årsaker, gir dette oss et innblikk i at lav score på faktorene inkludert i rapporten som omfatter helse, forventet levealder, barnedødelighet, utdanning, fattigdom, inntekt og likestilling, kan innebære økt risiko for voldelig konflikt. Voldelig konflikt har selvsagt igjen innvirkning på faktorene i indeksen, og fører til en selvforsterkende sirkel.



8

Dermed, i et miljø med konflikter som ikke lengre er mellom stater, og som gjerne har røtter i sosiale og økonomiske mangler og ulikheter, vil utvikling være en sentral

⁷ Rapporten ser på levestandard i de fleste land i verden og rangerer dem ut fra ulike faktorer. Den ser ut over BNP mot en videre definisjon av levestandard. Den utforsker flere dimensjoner enn inntekt og andre økonomiske forhold, og ser blant annet på forventet levealder og utdanning i tillegg til generelle levekår ut fra PPP (purchasing power parity, altså kjøpekraft). URL: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

⁸ Forholdet mellom nødhjelp, utvikling og sikkerhet, Goodhand (2006:78).

forutsetning for sikkerhet. Større grad av utvikling - økonomisk, sosialt og politisk - kan bidra til å bygge fred og redusere farene for voldelige konflikter (ANHDR 2004). Også FNs sikkerhetsråd har nå knyttet sikkerhet til utvikling, og kom i mars 2011 med en offisiell uttalelse om den nære sammenhengen mellom disse⁹, noe som kanskje vitner om en mulig endring av fremtidig sikkerhetspolitisk strategi med større rom for ikke-statlige aktører.

”...evidence abounds that peace, security and development are interdependent”

(Ban Ki-moon, 2011¹⁰)

Det er verdt å nevne at det finnes de som mener at den nye sammenkoblingen av utvikling og sikkerhet ikke nødvendigvis betyr at beslutningstakere i vesten nå er mer opptatt av ikke-vestlige staters problemer. Duffield (2007) argumenterer for at sammenkoblingen reflekteres i en radikaliserings av politikken rundt utvikling. Vestlige land vil transformere hele samfunn ved å endre lokale verdier og organisering og erstatte dem med sine egne, da underutvikling nå blir sett på som en trussel mot sikkerheten - også for vestlige land. Dermed mener han å observere at fokuset for humanitær bistand har endret seg fra å være rettet hovedsaklig mot å hjelpe mennesker, til et fokus på å støtte samfunnsmessig endring. Chandler (2007) på sin side illustrer hvordan sammenkoblingen viser til en retrett fra strategisk beslutningstaking, og til en mer innadvent holdning til utenrikspolitikk, hvor vestlige stater er mer opptatt av sitt eget selvbylde enn konsekvensene i de berørte områdene. Dette mens de selv går vekk fra seriøs beslutningstaking i ikke-vestlige områder og overfører ansvar til NGOer og internasjonale institusjoner.

Men likevel er menneskelig sikkerhet et mye anvendt begrep, og sikkerhet blir i økende grad forstått som sikkerhet for individet, ikke for statlig territorium; som menneskelig sikkerhet, ikke statssikkerhet; og som oppnådd ved hjelp av utvikling, ikke makt (Liu 2006). Sikkerhet vil komme nedenfra, fra aspekter tilknyttet individet, heller enn ovenfra og ned fra staten. Menneskelig sikkerhet ignorerer likevel ikke statssikkerhet, men argumenterer for at sikkerhet for staten er der for å sikre individet.

⁹ www.voanews.com/english/news/asia/UN-Security-Council-Links-Security-to-Development-115979999.html

¹⁰ www.voanews.com/english/news/asia/UN-Security-Council-Links-Security-to-Development-115979999.html

Usikkerhet innenfor disse elementene som omfattes av menneskelig sikkerhetstilnærmingen påvirker mennesker direkte, men kan også indirekte være varseltegn som kan føre til større grad av krig og konflikt. Mangel på menneskelig sikkerhet, eksempelvis i Afghanistan, er dermed nært knyttet til andre sikkerhetsperspektiver i den forstand at det kan underbygge uro blant befolkningen og har potensialet til å spre seg og påvirke sikkerheten både på nasjonalt og globalt nivå (Bajpai 2000). En stats handlinger og manglende besørging av befolkningens sikkerhet kan i tillegg føre til oppstyr innad i en stat, som videre kan spre seg til usikkerhet ut over statsgrensene. Individets sikkerhet er dermed nært knyttet til statssikkerhet, og denne påvirkningen kan gå begge veier (Rottem 2007). I tråd med en menneskelig sikkerhetstilnærming kan altså ulike former av politisk, sosial og økonomisk ustabilitet true sikkerheten både nasjonalt og internasjonalt, (og i den forbindelse er terrorisme et begrep vi ikke kommer utenom). Også Boyle & Simonsen (2004) presiserer at forbindelsen kan gå fra internasjonalt nivå til individet, og fra det som skjer på samfunnsnivå til den internasjonale. Bevæpning av enkeltpersoner og nivået av vold innenfor en stat kan true nasjonal sikkerhet og der intern konflikt eller borgerkrig bryter ut, kan internasjonal sikkerhet påvirkes gjennom globalt sammenkoblet terrorisme og ukontrollert våpenhandel til flyktningstrømmer. Likevel er menneskelig sikkerhetstilnærmingens fokus på personlige sikkerhet og frihet deontologisk fordi den bekrefter at individuelle liv og frihet er verdier som krever beskyttelse, ikke mest på grunn av konsekvensene ved at de ikke beskyttes, men fordi disse er moralske verdier verdige å beskytte i seg selv (Bajpai 2000).

2.3 Uenighet

Selv om menneskelig sikkerhet har blitt et anvendt begrep finnes det ulike syn på det menneskelige sikkerhetskonseptet, fra de som er tydelig pessimistiske til verdien av det, til de som omfavner en bred forståelse av konseptet (Hoogensen og Stuvøy 2006). Tilhengerne av menneskelig sikkerhet er enige om at det er individet som skal være fokus for sikkerhet, men hvilke trusler mot individet som skal komme under menneskelig sikkerhetsparaplyen er ikke ubestridt. For det første varierer de fra land til land og kan være kulturelt betinget. Alvorlighetsgrad varierer også svært mye, for eksempel kan man si at migrasjon og miljødeleggelser som gir mer langsiktige konsekvenser, er mindre viktige enn saker som vold, sykdom og katastrofer. UNDP

omfavner, som jeg har beskrevet over, en bred forståelse av menneskelig sikkerhet ved at de inkluderer mer enn bare voldelige trusler, og inkorporerer individers mulighet til å leve trygge, sunne og produktive liv. Det gjorde også *Commission on Human Security*¹¹, en kommisjon initiert av den japanske regjeringen i 2001. En slik bred forståelse spenner over et tilsynelatende ubegrenset antall trusler. Det argumenteres for at menneskelig sikkerhet kun kan bli en realitet om en rekke trusler blir tatt seriøst. Sikkerhetstruslene innenfor den brede tilnærmingen strekker seg fra direkte trusler, som voldelig kriminalitet, seksuelle overgrep, menneskesmugling, kidnapping, narkotikaavhengighet, diskriminerende lovgivning, internasjonale konflikter, masseødeleggelsesvåpen, håndvåpen og miner, til mer indirekte trusler som tilfredsstillelse av grunnbehov, sykdom, naturkatastrofer, underutvikling (i form av lav BNP, arbeidsledighet, fattigdom og demografisk endring), migrasjon og forvitring av miljøet (UNDP 1994). Det den ikke sier noe om er hvordan de ulike områdene bør prioriteres. Av alle disse truslene - hvilke er de mest presserende?

Det kanadiske *Human Security Report Project* (HSRP)¹² derimot, har en smalere tilnærming til menneskelig sikkerhet hvor vold er hovedindikatoren for usikkerhet. Grunnen til dette er pragmatisk. De mener det allerede finnes tilnærminger som beskriver de typer trusler som kommer inn under den brede definisjonen, og at det er viktig og skille disse for å analysere forholdet mellom ulike typer trusler¹³. MacFarlane og Khong (2006) deler også et lignende smalt syn på menneskelig sikkerhet, og argumenterer for at problemer som ikke innebærer vold (trusler på bakgrunn av miljø, fattigdom osv) må tas på alvor, men ikke bli gjort til et sikkerhetsanliggende. Å gjøre det mener de vil utvanne meningen av et brukbart konsept, og komplisere det å prioritere mer dødelige trusler mot mennesket. Tilhengerne av et bredere syn på sikkerhet spør seg igjen hvorfor denne typen trusler skal utelates, spesielt hvis det er snakk om trusler som i dag er mer alvorlig for den menneskelige eksistens enn de som omfattes av en smalere definisjon (Fierke 2007). Buzan (2004) argumenterer for at hele konseptet kan settes spørsmålsteget ved, da menneskelig sikkerhet allerede kommer inn under samfunnsmessig sikkerhet og at tilnærmingen er reduksjonistisk i kraft av at det kun er individet, eller menneskeheten

¹¹ Komiteens arbeid videreføres av Advisory Board on Human Security og Human Security Unit under FN's OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)

¹² www.hsrgroup.org/press-room/human-security-backgrounder.aspx

¹³ www.hsrgroup.org/press-room/human-security-backgrounder.aspx

som omfattes. Det kan dermed bli for likt menneskerettighetskonseptet og eliminere internasjonal sikkerhetskonseptets særpreg. I motsetning til menneskelig sikkerhetstilnærmingen hvor individets perspektiv på sikkerhet er sentralt, hevder Buzan at individet ikke er frittstående, men får sitt meningsinnhold fra samfunnet de er en del av.

Menneskelig sikkerhet er dermed et begrep som ikke nødvendigvis betyr det samme for alle. Det kan i den forstand fremstå tvetydig og vanskelig å ta i bruk i praktisk sikkerhetspolitikk. Begrepet har vært heftig debattert i academia og blant beslutningstakere (Tadjbakhsh 2008) men en klar definisjon finnes fortsatt ikke. Menneskelig sikkerhet kan dermed virke altomfattende og dermed også vanskelig å benytte seg av i forskning. Til tross for at det eksisterer ulike oppfatninger og definisjoner av menneskelig sikkerhet, bør det være mulig å kunne bruke dem sammen, slik at de utfyller hverandre heller enn å være motsetninger. Det faktum at begrepet er omfattende kan gjøre at oppmerksomheten rettes mot de sikkerhetstruslene som faktisk er de mest truende i ulike situasjoner. *Commission on Human Security* (2003) spesifiserte ikke truslene mot sikkerhet konkret, i sin rapport *Human Security Now*. De lot det være opp til hver enkelt spesifikke kontekst, en tilnærming som ifølge Tadjbakhsh (2008) er å foretrekke både i forhold til beslutningstaking, intellektuelt og etisk, siden det ikke er mulig å trekke den slutningen at trusler mot menneskelig sikkerhet er de samme for mennesker på ulike steder. Hva som skal regnes som sikkerhetsbehov bør i tråd med en menneskelig sikkerhetstilnærming defineres i nær dialog med mottakerne og på deres premisser. Som Coker (2004) sier det; det som i vesten blir ansett som en risiko vil formes av vestens normer og verdier, av dens måte å leve på, for risiko eksisterer ikke uavhengig av hvordan vi oppfatter den. Mange trusler er de samme hvor du enn er i verden, mens andre må tolkes for å avgjøre om det er en trussel eller ikke. Men det å se på sikkerhetsutfordringer gjennom en menneskelig sikkerhetslinse kan fungere som et godt utgangspunkt for å identifisere felles målsetninger innen tradisjonell, internasjonal sikkerhet og innen utvikling og det humanitære, og det kan dermed virke som et samlende element for ulike aktører. Et slikt fornyet fokus på globale trusler og utfordringer for menneskers velvære og utvikling har ifølge Boyle & Simonsen (2004) stort potensialet i globaliseringens tidsalder. Men menneskelig sikkerhet må først analyseres og utredes for å forstå hvordan trusler defineres, hvilke trusler mot menneskelig sikkerhet som er de alvorligste i hver enkel situasjon og hvordan de kan

løses. Først da unngår vi at begrepet blir for idealistisk.

2.4 Norge, menneskelig sikkerhet og ikke- statlige aktører

“The fundamental components of human security – the security of people against threats to life, health, livelihood, personal safety and human dignity – can be put at risk by external aggression, but also by factors within a country, including “security” forces. Being wedded still to too narrow a concept of “national security” may be one reason why many governments spend more to protect their citizens against undefined external military attack than to guard them against the omnipresent enemies of good health and other real threats to human security on a daily basis” (ICISS¹⁴ 2001:15)

Som den tradisjonelle sikkerhetsaktøren, og som en essensiell donor for NGOenes aktiviteter, er det interessant å først se på hvordan den norske regjeringen prioriterer arbeidet med å forbedre sikkerheten i Afghanistan, og hvorvidt den norske sikkerhetspolitikken åpner for bruk av NGOer som sikkerhetsaktør.

I tråd med menneskelig sikkerhetskonseptet anerkjenner også den norske regjeringen at globaliseringens tidsalder krever en bredere og mer sammensatt sikkerhetspolitikk¹⁵. Norge blir i mange sammenhenger omtalt som en fredsnasjon, og ideologisk sett gjenspeiler menneskelig sikkerhet det Norge står for. Menneskelig sikkerhetsbegrepet nevnes med jevne mellomrom som viktig for Norges politikk i ulike offentlige dokumenter og uttalelser, blant annet i forbindelse med landminekonvensjonen (*International Campaign to Ban Landmines, ICBL*) som Norge var sterkt engasjert i (Gahr Støre 2007). Norge var også sentrale i opprettelsen av *Human Security Network*, en koalisjon av stater som skulle oppfordre til økt internasjonal deltakelse for menneskelig sikkerhet (Paris 2001). Dette vitner om at menneskelig sikkerhet i alle fall er en del av regjeringens retorikk. Men det er likevel vanskelig å finne det brukt i forbindelse med praktisk sikkerhetspolitikk som inkluderer ikke- statlige aktører.

Norge er, ifølge tidligere forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen (2008), en pådriver for en helhetlig tilnærming med et bedre samarbeid mellom ulike sektorer, og hun sier blant annet under et foredrag for Oslo Militære Samfunn at forsvaret ikke

¹⁴ The International Commission on Intervention and State Sovereignty

¹⁵ www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/sikkerhet.html?id=478914

er det eneste instrumentet i norsk sikkerhetspolitikk, og dette bekreftes i en stortingsproposisjon fra forsvarsdepartementet (#48, 2007-2008). I en tale i forbindelse 10-årsjubileumet for landminekonvensjonen (ICBL¹⁶) sier også utenriksminister Jonas Gahr Støre (2007) at stater fortsatt må holdes ansvarlige overfor det humanitære imperativ, men at sivile aktører er svært sentrale i arbeidet for menneskelig sikkerhet, slik de har vært det i forbindelse med landminekonvensjonen. Regjeringen presiserer at et utvidet sikkerhetsbegrep nå er lagt til grunn for sikkerhetspolitikkenes formål og at

”...dagens sikkerhetsutfordringer er i mindre grad enn tidligere knyttet til tradisjonelle militære trusler. Muligheten for terroranslag, større miljø- og naturkatastrofer eller storulykker innen ulike sektorer av samfunnet er blitt større. Regjeringen vil arbeide for en helhetlig sikkerhetspolitikk, for styrket samfunnssikkerhet og en god balanse i forholdet mellom militær og sivil beredskap.”¹⁷

Menneskelig sikkerhet er altså integrert i regjeringens retorikk, men ytres i en tale om Norges engasjement for fred og sikkerhet som en oppgave for militære styrker i forbindelse med operasjoner i utlandet (Strøm- Erichsen 2007). Til tross for at menneskelig sikkerhetsbegrepet brukes, virker det da som om det likevel er et snevert sikkerhetssyn som praktiseres ved at det i all hovedsak er staten og militæret som omtales når det er snakk om sikkerhetspolitikk. Også Rottem (2007) viser hvordan statssikkerheten fremstår som førsteprioritet. Han viser blant annet til en uttalelse fra tidligere forsvarsminister Kristin Krohn Devold (2003) hvor hun betegner Norges engasjement i Afghanistan som trening, fordi det gir bedre kompetanse og reaksjonsevne, som i første rekke vil styrke sikkerheten her hjemme. Han forklarer at også sentrale dokumenter, debatter og intervjuer har vist hvordan staten fortsatt står sentralt som referanseobjekt for Norge, en tilnærming som ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å forstå landskapet av sikkerhetsutfordringer. Også en rapport fra Forsvarets Forskningsinstitutt (2009) beskriver at den norske planleggingen skjer innenfor et militært vakuum dominert av militær etterretning, snarere enn innenfor et helhetlig rammeverk med ulike aktører involvert. Et annet eksempel finnes på Den Norske Ambassaden i Kabul sine nettsider, i en artikkel om Norges bidrag i

¹⁶ International Campaign to Ban Landmines

¹⁷ www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/sikkerhetspolitikk/sikkerhetspolitikk.html?id=86753

Afghanistan. Her skrives det at det er den militære delen av bidraget i det norske PR Tet som skal sørge for sikkerhet. Den sivile delen skal sørge for saker som *good governance*¹⁸, rekonstruksjon og utvikling¹⁹. Dette eksemplifiserer at det til syvende og sist er forsvaret som regnes som den ene sikkerhetsaktøren, og det blir dermed et avvik mellom den uttalte politikken og premissene som ligger bak. Et annet aspekt ved dette er at *good governance* her ytres som en sivil oppgave. *Good governance* krever et samarbeid mellom tradisjonelle, statlige institusjoner og andre aktører, og innbefatter et samarbeid mellom alle involverte. Så selv om Norge retorisk sett er tilhenger av det menneskelige sikkerhetskonseptet, virker det praktisk sett ikke å ha stor betydning for forståelsen av hvordan det oppfattes at sikkerhet kan skapes i Afghanistan. Ifølge forskere fra PRIO²⁰ og CMI²¹ har strategien vært preget av en militær logikk (Harpviken, Strand & Suhrke 2010). Men selv om Norge ser ut til å være opptatt av menneskelig sikkerhet, er det vanskelig å finne et målbevisst engasjement innen sikkerhetspolitikk for å skape sikkerhet *bottom up*, eller nedenfra og opp, på en måte som innlemmer NGOer og andre ikke- statlige aktører i sikkerhetspolitikken. Likevel argumenteres det fra ulike andre hold for at de i større og større grad kan regnes som sikkerhetsbesørgere (Krahmann 2005).

2.5 NGOenes forhold til sikkerhetsbegrepet

Ved at utvikling og sikkerhet i økende grad fusjonerer, blir det også vanskeligere å skille mellom NGOenes ikke- statlige arbeid med nødhjelp og utvikling fra det utvidede sikkerhetsrammeverkets mål og implikasjoner (Duffield 2007). Det er svært ulikt hvordan organisasjonene selv forholder seg til menneskelig sikkerhet. Selv om trusler som kommer inn under NGOers arbeidsområder gjøres sikkerhetsanliggender

¹⁸ Governance blir definert ulikt i ulike sammenhenger, men innebærer i dag at staten ikke lengre er eneste aktør som regjerende makt, men at ulike, varierte midler blir brukt for å forme samfunnet. I tillegg til de tradisjonelle statlige institusjonene kan et vidt spekter av interesser innlemmes i politiske avgjørelser og implementering av disse. Dette inkluderer NGOer, markedskrefter, pressgrupper og sosiale bevegelser, noe som fører til en endring i det internasjonale systemet. I stedet for en ovenfra og ned kontroll fra statens side, kjennetegnes governance av koordinering gjennom nettverk og partnerskap (Pierre & Peters 2000). *Good governance* er governance gjennomført på en god måte.

¹⁹ www.norway.org.af/News_and_events/prt/faryab1/

²⁰ Peace Research Institute Oslo

²¹ Christian Michelsens Institutt

gjennom en utvidet sikkerhetstilnærming, betegner ikke nødvendigvis NGOene selv dem som det. Koblingen mellom ulike utfordringer NGOene jobber med og sikkerhet er sjelden tilstede i deres offentlige dokumenter. Sheehan (2005) viser eksempelvis hvordan NGOer i møte med statlige donorer har omtalt HIV/AIDS pandemien som et sikkerhetsanliggende for å tiltrekke seg midler, mens de ellers i offentlige dokumenter og uttalelser har fokus på det tradisjonelle helse- og utviklingsrasjonalet. De få tilfellene hvor menneskelig sikkerhet likevel nevnes er det i forbindelse med effekten arbeidet deres har for individene, ikke den potensielle effekten det også kan ha for tradisjonell sikkerhet. Etter søk på flere norske NGOers hjemmesider på internett, er det kun en som i sitt program er svært klar på at et av hovedmålene med arbeidet deres er menneskelig sikkerhet, og man kan si at de på den måten anerkjenner sin rolle som sikkerhetsaktør, om enn ikke direkte. Mange nevner ikke begrepet på sine nettsider eller i andre uttalelser i det hele tatt og det virker dermed tydelig at de ikke vil assosieres med sikkerhetsbegrepet. I et intervju med en NGO-ansatt ble det så snart menneskelig sikkerhetsbegrepet ble nevnt, presisert at de ikke hadde noen kontakt med forsvaret²².

Buzan, Wæver og de Wilde (1998) hevder at 'folk' bruker sikkerhetsbegrepet som noe som er iboende knyttet til internasjonale sikkerhetsspørsmål, at disse er viktigere enn andre spørsmål og derfor krever høyest prioritet (i Hoogensen og Rottem 2004). Det betyr likevel ikke at det er det som krever høyest prioritet, og en slik tilnærming til sikkerhet underkjenner muligheten av at sikkerhet kan komme nedenfra, å *trickle up* (ibid). Men det kan tenkes at mange betrakter sikkerhet på den måten, og det faktum at mange NGOer knapt nevner ordet kan bygge opp under den antydningen. Hvis sikkerhet assosieres med tradisjonell, statssentrert sikkerhetspolitikk kan det å betrakte NGOer som sikkerhetsaktører potensielt føre til problemer for NGOene, i forhold til at de da havner i samme kategori som de militære styrkene. Dette kan igjen føre til at de vil betraktes som en del av konflikten, og ikke lengre som nøytrale.

²² Intervju ansatt i norsk NGO

3 HVORDAN SØRGE FOR MENNESKELIG SIKKERHET?

Human security relates to the protection of the individual's personal safety and freedom from direct and indirect threats of violence. The promotion of human development and good governance, and, when necessary, the collective use of sanctions and force are central to managing human security. States, international organizations, non-governmental organizations, and other groups in civil society in combination are vital to the prospects of human security" Bajpai (2000:48)

Det er ikke åpenbart hvordan individuelle sikkerhetsbehov kan forstås, heller ikke hvordan disse behovene kan besørges (Hoogensen og Rottem 2004). Det som er tydelig er at det har oppstått et behov for å endre måten besørging av sikkerhet tradisjonelt har blitt betraktet, i takt med den dypere, utvidede definisjonen av sikkerhet og de trusler som kommer inn under en slik tilnærming. Men det å innlemme tema som kommer inn under menneskelig sikkerhet i nasjonal sikkerhetspolitikk kan være problematisk, spesielt hvis det i hovedsak er militære styrker som regnes som verktøyet som skal skape sikkerhet. Tradisjonelle sikkerhetstrusler relatert til statlige faktorer kunne tas hånd om med våpen, allianser og maktbalanser og FN intervensjon, men det er ikke klart hvordan de eventuelt skulle kunne benyttes for å redusere og hindre menneskelig sikkerhetstrusler (Wirtz 2010).

Den tradisjonelle sikkerhetsdiskursen som fokuserer på konflikt mellom stater, og på at staten er den som skal sørge for sikkerhet for den og dens innbyggere, er ikke lengre like relevant for å møte truslene mot menneskers sikkerhet (i komplekse kriser). Militære styrker og andre statlige tiltak kan i forhold til truslene som omfattes av menneskelig sikkerhetsbegrepet, ikke lengre regnes som den eneste aktøren som kan sørge for sikkerhet. Disse kan være et nødvendig vilkår for sikkerhet under spesielle omstendigheter, og stater har et ansvar for å beskytte sin befolkning og makt til å få det til, men for å skape sikkerhet i utvidet forstand er det ikke et tilstrekkelig middel. Tadjbakhsh (2007) foreslår at sammenknytningen av utvikling, sikkerhet og menneskerettigheter som en menneskelig sikkerhetstilnærming fordrer, krever samarbeid og løsninger fra ulike aktører som bekjemper underliggende årsaker. Altså

en felles strategi som knytter militære, politiske, økonomiske og sosiale tiltak sammen.

I samme bane har Bajpai (2000) illustrert ulike redskaper som rettleiding mot effektiv handling for menneskelig sikkerhet. Som jeg utdyper under, reflekterer disse redskapene måten NGOene jobber på. Den nye menneskelig sikkerhetsagendaen krever en bred tilnærming:

3.1 Utvikling

- Først; makt må kun være et sekundært verktøy, det er praktisk talt ingen åpning for å bruke makt, hovedsakelig fordi utvikling er det som skal bidra til menneskelig sikkerhet. Bajpai uttrykker at makt ikke er effektivt mot dagens mangfoldige trusler. Hvis maktbruk skulle være nødvendig, må ulike former for sanksjoner være forsøkt først. Hvis militærmakt skal brukes må det være med reduksjon av menneskelig usikkerhet som mål, heller enn av rent nasjonale årsaker.

3.2 Langsiktig samarbeid

- Deretter gjør økende gjensidig avhengighet langsiktig samarbeid vesentlig. Stater må jobbe sammen for å møte truslene mot menneskelig sikkerhet, og dessuten inkorporere internasjonale organisasjoner, NGOer og sivilsamfunnet ellers, noe som samsvarer med *good governance*. Som beskrevet av Tadjbakhsh og Chenoy (2007):

'the ideal-type human security approach envisages the state to be part of a dynamic and seamless policy network with non-state actors, including NGOs and civil society, international and regional organizations as well as individuals and communities'

De beskriver altså den ideelle menneskelig sikkerhetstilnærmingen, hvor man forestiller seg at staten er del av et dynamisk og sømløst *policy*- nettverk med ikke- statlige aktører. Ifølge Krahmman (2005) ser vi allerede en tendens til dette innen internasjonal sikkerhet, hvilket har ført til fremveksten av det hun kaller *security governance*. Dette medfører at vi ser flere virksomme aktører også innen sikkerhet, både fra stat, marked og sivilsamfunn. Hun foreslår at dette har sammenheng med at andre trusler enn de som forbindes med staten har fått mer oppmerksomhet, og at måten disse truslene takles på har endret

seg ved at sikkerhetsagendaen deles av overlappende nettverk av statlige og ikke-statlige aktører. Nettverk av ulike aktører som har felles interesser kan være spesielt egnet til å koordinere de ulike tiltakene for menneskelig sikkerhet og å minske eller bekjempe trusler (ibid).

3.3 Myke maktmidler

- For det tredje utdyper Bajpai at det er *soft power*, eller myke maktmidler, som er sentralt, ikke *hard power* som har dominert den realistiske, statssentrerte sikkerhetstilnærmingen gjennom bruk av militær og økonomisk makt. Myke maktmidler, kan sies og være evnen til å påvirke hendelser gjennom overtalelsesevne og tiltrekningskraft heller enn militær og finansiell makt²³, og det er en for maktform som blir mer og mer aktuelt som virkemiddel i internasjonal politikk (Matlary 2002).

3.4 Normer og regler

- Til slutt går han inn på at stater, regionale og internasjonale organisasjoner og NGOer bør forene seg for å drive frem normer og regler innen flere områder av menneskelig sikkerhet.

Sikkerhet *bottom-up*

For å skape høyere grad av sikkerhet som varer, er det innen en menneskelig sikkerhetstilnærming enighet om at menneskene det gjelder må være sentrale deltakere i prosessen. Som et normativt konsept, betyr menneskelig sikkerhet at det bør benyttes metoder som bygger på menneskers styrker og etterstrebelser (UNDP 2004). Men selve begrepet sikkerhet er som nevnt verdibasert og subjektivt. Hvilke verdier som dominerer og hva vi ønsker mest å beskytte mot trusler, avgjør hvordan sikkerhet defineres. Begrepet vil dermed alltid være politisk, avhengig av kontekst og åpent for normativ debatt og endring (Fierke 2007). Et fokus på menneskelig sikkerhet og individenes behov bør dermed bety at NGOer og deres donorer ikke presser på for å få gjennomført sine egne doktriner og på den måten undergraver lokalt initiativ, men heller fungerer som en tilrettelegger ved å støtte en *bottom up* tilnærming, avgjørelser tatt på lokalt nivå. Også UNDP- rapporten fra 1994 belyser at trusler må møtes nedenfra heller enn ovenfra ved at mennesker bør tillates å selv utforme og delta i prosessene som former livene deres.

²³www.international.ucla.edu/article.asp?parentid=34734

Hoogensen og Rottem (2004) beskriver at individets betydning og dets rolle innen sikkerhet nå er anerkjent, men at de individuelle sikkerhetsbehovene likevel ofte defineres ovenfra og ned, av eliten. *”Not unlike trickle down economics, security oriented around elite interests is assumed to benefit all, giving us, in effect, trickle down security”* (ibid). De argumenterer for at det både er nødvendig og mer effektivt å reagere på sikkerhetsbehovene slik de defineres av individene selv, spesielt de marginaliserte. Å la kjønnsanalyse belyse menneskelig sikkerhet, vil kunne gjøre det enda mer relevant, i den grad det kan bidra til å fjerne den hierarkiske forståelsen gjør at noen typer sikkerhet prioriteres over andre, i et ovenfra og ned perspektiv. Noen sikkerhetstrusler kan måles objektivt på bakgrunn av teknisk bevis, eksempelvis rekkevidden av et våpen, men sikkerhetstrusler er like mye subjektive kategorier basert på en forståelse av individene involvert (Krahmann 2005). Med en slik forståelse kan de involverte selv avgjøre hva som er sikkerhetsanliggender for dem, noe som vil bidra til en *bottom up* tilnærming til sikkerhetspolitikk som gir individet prioritet;

”a broader definition of security, trickling up and out to policymakers and community action, allows for deeper and more effective exploration of the insecurities articulated by diverse identities – including through gender – regarding famine, disease, the sex trade, environmental degradation, oppression and, among many other things, war”

(Hoogensen og Rottem 2004:169)

Viktigheten av preventiv handling nevnes også hyppig i forbindelse med menneskelig sikkerhet. Menneskelig sikkerhet søker å ta opp underliggende årsaker og langsiktige konsekvenser av konflikter i stedet for å bare reagere på problemer etter hvert som de oppstår. Videre vises det at bistand som kan sørge for større grad av menneskelig sikkerhet også må være langsiktig, noe som krever god planlegging og god lokalkunnskap i tillegg til at det må sikre bærekraftighet og lokalt eierskap. Faktorer som fred, et godt miljø, menneskerettigheter og demokrati, fertilitetsnedgang og sosial integrering må skapes i en kontekst av bærekraftig utvikling som så leder til menneskelig sikkerhet (UNDP 1994).

4 NGOERS ROLLE INNEN MENNESKELIG SIKKERHET

“Human security in its broadest sense embraces far more than the absence of violent conflict. It encompasses human rights, good governance, access to education and health care, and ensuring that each individual has opportunities and choices to fulfill his or her own potential. Every step in this direction is also a step towards reducing poverty, achieving economic growth and preventing conflict” (Commission on Human Security 2003: 4).

Hvis vi i tråd med en bred definisjon av menneskelig sikkerhet forstår sikkerhetsbegrepet til å innbefatte et spekter av også ikke-voldelige trusler, og utvikling i vid forstand som forutsetning for sikkerhet, vil elementene som faller inn under NGOenes arbeidsområder gjøres til sikkerhetsanliggender. For å sørge for menneskelig sikkerhet bør de ulike truslene som til enhver tid truer individet reduseres eller fjernes, noe som igjen skal kunne føre til økt sikkerhet- også i tradisjonell forstand. Bajpai fremhever som nevnt over at det heller enn militærmakt hovedsaklig er utvikling, langsiktig samarbeid gjennom *good governance*, ”myke maktmidler” og en forening av stater og organisasjoner som bygger normer og regler, som skal føre til økt menneskelig sikkerhet. Videre er sentrale forutsetninger at det innehas en *bottom up* tilnærming til hvordan truslene skal møtes, at det jobbes preventivt og i et langsiktig perspektiv som sikrer lokalt eierskap. Tilnærmingen anerkjenner at sikkerhet ikke kan oppnås kun med militær og politimakt, men i tillegg, og spesielt gjennom gunstige sosiale, politiske og økonomiske vilkår. Ifølge Tadjbakhsh (2008) gjelder dette særlig for konfliktsituasjoner hvor militære tiltak ofte ikke tar tak i de underliggende årsakene som fører til konflikt.

NGOer adresserer altså flere av elementene som omfattes av menneskelig sikkerhetstilnærmingen i sitt arbeid, og deres rolle innen sikkerhet er kompleks og sammensatt. Jeg har derfor valgt å konsentrere meg om utvalgte aspekter som jeg mener er de mest avgjørende for å belyse hvordan NGOene er involvert i å redusere usikkerhet, menneskelig usikkerhet spesielt. Dette vil jeg, som beskrevet i innledningen, gjøre ved å se på deres egenskaper og aktiviteter, i lys av forutsetningene som regnes som sentrale for å sørge for større grad av menneskelig sikkerhet. I den forbindelse er det nødvendig i tillegg å analysere utfordringer NGOene vil kunne stilles overfor som eventuell sikkerhetsaktør i komplekse kriser, og hvorvidt det også er mulig at det de gjør kan skape usikkerhet.

NGOer bidrar med bistand innenfor mange ulike felt og i stort omfang. Dette inkluderer sosial og økonomisk utvikling, menneskerettigheter, utdanning, kriminalitet, fredsbygging og nedrustning, helse og støtte til marginaliserte grupper (Mawlawi 1993), områder som alle er nært knyttet til reduksjon av menneskelig usikkerhet. NGOer blir i økende grad sett på som aktører innen konfliktløsning og fredsbygging, de er den primære operative aktøren når det kommer til bistand, og kan i henhold til Anderson (1999) støtte fred og hindre krig gjennom sitt arbeid mer enn noen gang tidligere. De er ifølge Mathews (1997) bedre enn regjeringer til å ta seg av trusler som fattigdom, underutvikling, miljødeleggelse, brudd på menneskerettigheter og befolkningsvekst, problemer som vokser sakte og påvirker samfunnet gjennom den kumulative effekten de har på individer. NGOene kan likevel ikke være noen erstatning for statlige tiltak på lang sikt, men i en overgangsperiode i en svak stat som Afghanistan fortsatt er, kan de være en nødvendighet.

De siste tiårene har antallet NGOer økt kraftig (Goodhand 2006, Spearin 2005), noe som kan ha mange årsaker. Spearin (2005) viser at det økte antallet kan komme av den raske økningen av voldshandlinger og antallet mennesker i nød, og at NGOene fyller det sikkerhetsvakuemet som oppstår. *Human Security Report Project* (2010) derimot, rapporterer om at konflikter i dag er mindre dødelige enn før, høyintensitetskriger hvor flere enn 1000 mennesker dør per år har blitt redusert med 78% siden 1988, og folk lever mer sikre liv. Dette rapporteres å komme av økonomisk globalisering og mer demokrati. Likevel øker antall NGOer, noe som puster liv i argumentene om at NGOer og bistand er business og mer kommersielle enn ideelle. Men påstanden om at mennesker nå er sikrere enn før virker som en motsetning til hva vi generelt får inntrykk av i dag. Som beskrevet over opererer *Human Security Report Project*, som har gitt ut *Human Security Report*, med en smal definisjon av menneskelig sikkerhet hvor vold er hovedindikatoren, og andre trusler mot menneskelig sikkerhet enn de voldelige kan likevel ha økt. I tillegg er noen områder mer utsatt enn andre, Afghanistan et av dem. Økningen i antall NGOer kan også være en direkte årsak av at staten svikter på enkelte områder, eller at statene ikke er et passende organ til enkelte oppgaver. NGOer kan i tillegg bidra der hvor staten svikter, med tjenester som regjeringer ikke har muligheten til å sørge for, i forbindelse med utdanning, helse og urban og rural utvikling, i tillegg til å sørge for en struktur for lokalt initiativ og kommunikasjon i forbindelse med konfliktløsning og fredsbygging. På lik linje fremhever Gerstbauer (2005) at en av grunnene til at

NGOene har blitt så mange, er at noen stater er utilstrekkelige og uskikket til å ta seg av utfordringene som oppstår i kjølvannet av globalisering. NGOene blir i slike tilfeller nødvendige aktører for å supplere staten i besørging av sikkerhet. Det blir i tillegg argumentert for at noen stater overlatt oppmuntrer NGOer til å ta på seg diverse oppgaver som staten ikke vil involvere seg direkte i, spesielt gjennom finansiering.

Som nevnt ovenfor finnes det i Afghanistan i dag mange tusen NGOer, også mange norske, og Afghanistan er et av landene i verden som mottar aller mest utviklingsbistand fra Norge. Mange NGOer bidrar med nødhjelp og helse, utdannings og landbruksprogrammer, mens noen er engasjert i fredsbygging, konfliktløsning, menneskerettigheter og beslutningspåvirkning. Det er sannsynlig at flere av NGOenes aktiviteter potensielt kan bidra til stabilisering og opprørsbekjempelse, aktiviteter tradisjonelt tilknyttet de militære aktørene. Men, dette er nok noe de fleste NGOer ikke vil vedkjenne seg, og i alle fall ikke jobber direkte mot, da de mener det vil undergrave organisasjonenes identitet og sikkerhet og dermed redusere det humanitære rommet de handler i (NRC, *civil-military guidelines*). Gjennom å rette seg etter de humanitære prinsippene er det menneskenes behov som vektlegges, noe som er i tråd med menneskelig sikkerhetstilnærmingen som bekrefter at individets liv og frihet krever beskyttelse i seg selv, og ikke så mye på grunn av konsekvensene som kan oppstå om behovene ikke skulle møtes (Bajpai 2000). Opprørsbekjempelse kan like fullt være en indirekte effekt av deres arbeid. Men noen NGOer jobber nå også med direkte konfliktløsning mellom de stridende (Gerstbauer 2005). Gjennom sitt arbeid kan NGOer dermed bidra både direkte og indirekte til å minske usikkerhet, på bakgrunn av at de allerede adresserer mange dimensjoner av menneskelig sikkerhetskonseptet. Det hevdes at NGOer er særlig godt egnet til å ta seg av den formen for sikkerhetstrusler og konflikter vi konfronteres med i dag (ibid).

4.1 NGOenes karakteristikkk og (komparative) fordeler

”Militær nedtrapping og redusert konfliktnivå vil gi større mulighet for at internasjonal bistand gir uttelling i et langsiktig perspektiv. Det kan være den beste veien, ikke bare til utvikling av helse og utdanning, men også for å fremme demokratisering, menneskerettigheter og kvinners engasjement” (Harpviken, Strand & Suhrke 2010).

Mange har et ukritisk syn på NGOer som organisasjon, og tilskriver dem utelukkende positive egenskaper, hvilket ikke er spesielt realistisk. De ikke-statlige organisasjonenes egenskaper og tilnærminger varierer selvfølgelig mye, også i forhold til rollen som sikkerhetsaktør. Mange bygger likevel i stor grad sin innsats på samme verdigrunnlag og mange av egenskapene som tilegnes dem er generelle, og kan være verdifulle og nyttige i besørging av menneskelig sikkerhet.

Fleksibilitet, tilgjengelighet, eksperimenteringskapasitet, evne til å lære av erfaring, vilje til å binde fremgangsmåte til målet og evnen til å få mottakerne til å forplikte seg, er noen av særpregene som tilegnes NGOer, som gjør dem ulik statlige foretak med like mål. Disse kjennetegnene kan ifølge Fowler (i Hulme and Turner 1997) tillegges NGOer på grunn av to ting. Først, deres forhold til mottakerne som er basert på frivillighet i stedet for kontroll. Dette står i motsetning til hva han mener er typisk for statlige tiltak. Han snakker da om lokal deltakelse, en nedenfra og opp måte og drive bistand på, som regnes som sentralt for å besørge menneskelig sikkerhet. For det andre har mange NGOer en oppdragsorientert tilnærming som gjør at utvikling, endring og diversitet kan lede dem framover, i stedet for vedlikehold, kontroll og homogenitet (ibid). De har kommet til å symbolisere alt stater *ikke* er; fritatt fra tungt byråkrati som kan forsinke rask handling der det kreves, fleksible i sine handlinger og i stand til å håndtere behov på grasrotnivå (Goodhand 2006). Likevel er det verdt å nevne at etter hvert som NGOenes størrelse øker, er det sannsynlig at det kan bli vanskeligere for dem å beholde disse egenskapene. NGOene tiltrekker seg og rekrutterer i tillegg eksperter og ideologisk motiverte mennesker, og deres finansielle ressurser og ekspertise på ulike områder, er ofte tilnærmet lik eller overgår mindre regjeringers ressurser (Mathews 1997).

Flere av truslene mot menneskelig sikkerhet er transnasjonale, og i et internasjonalt system, som i ytterste grad er påvirket av globalisering, kan NGOer i henhold til Mathews (1997) være et mer passende organ enn regjeringer til å ta på seg oppgaver som krever løsninger på tvers av landegrensene. Transnasjonale trusler kan vanskelig imøtekommes med store væpnede styrker og sikring av statsgrenser, men kan best håndteres på lokalt nivå med de som er direkte involvert i prosessen (Krahmann 2005). Mange NGOer er transnasjonalt organiserte, ofte med avdelinger i mange land rundt om i verden. Deres geografiske virkeområde er derfor bredt og de har mulighet til å gjennomføre sine programmer simultant i flere deler av verden. Hver enkelt NGO er ofte engasjert i flere ulike tema og kan dermed bidra til å minske

flere av truslene mot menneskelig sikkerhet i samme område til samme tid, samtidig som de er tilstede på grasrota.

Jeg vil videre gå dypere inn på aspekter ved NGOene jeg anser som av de mest sentrale for deres rolle innen sikkerhet; evnen til å reagere raskt når trusler oppstår, deres forhold til humanitære prinsipper, deres rolle innen *good governance*, og muligheten til å sørge for menneskelig sikkerhet *bottom up*.

4.1.1 Reaksjonsevne

I forbindelse med utvikling og menneskelig sikkerhet er internasjonale institusjoner viktige, og i dag er FN den største aktøren. Men ifølge FN-reform.no er FN i dag svekket på mange områder og organisasjonen blir av mange vurdert som lite relevant og legitim. NGOer anses ofte som mer effektive og mer representative for folket²⁴, og de regnes som mindre byråkratiske enn stater og FN- organisasjoner, som ifølge Sending (2010) har fremstått som tungrodd og lite effektive. Også Mathews (1997) beskriver NGOene som raskere enn regjeringer til å reagere der behov oppstår. Konflikten i Afghanistan kan sies å være preget av uforutsigbarhet og det er sannsynlig at trusler oppstår som krever rask handling. Effektivitet og representativitet er egenskaper som kan gi NGOene en komparativ fordel både i forhold til reaksjonstid og tilgang, da de på bakgrunn av disse egenskapene vil være tilgjengelig for menneskers behov. De har på den måten muligheten til å reagere hurtig i situasjoner lokalt som krever handling raskt ved at de er tilgjengelige over tid og dermed allerede tilstede, etablert og kjent med konteksten når de skulle behøves. Også norske NGOer er tilstede i konfliktområder over tid, og i Afghanistan har det vært norske NGOer tilstede i over 30 år. Det er generelt fokus på relativt langvarige kontraktsperioder for ansatte, spesielt de som er ansvarlige i de ulike områdene og landene det opereres i, for å sikre kontinuitet og situasjonsforståelse²⁵. Flere NGOer har vist seg kompetent til handling der hvor FN har vært handlingslammet eller kommet befolkningen for sent til unnsetning. I den forbindelse står folkemordet i Rwanda som et kjent og viktig eksempel²⁶. Til sammenligning er de norske soldatene

²⁴ www.fnreform.no/Ecosoc/Dette_mener_n_Verden/20080218350293396345.php

²⁵ Intervju ansatt i norsk NGO

²⁶ http://www.fn-reform.no/Ecosoc/Dette_mener_n_Verden/20080218350293396345.php

i Faryab, og til og med PRTets sjef, kun tilstede i området i seks måneder, noe som ifølge tidligere bistandsrådgiver i det norske PRTet, Hans Dieset, er veldig kort tid i en kompleks krise som Afghanistan. Dieset argumenterer også for at både de afghanske myndighetene og organisasjonene innen FN-systemet noen ganger får leveringsproblemer fordi de er ”store og tunge organisasjoner som arbeider sakte”. Han mener også norske myndigheter bør vurdere om en større del av bistanden til Afghanistan skal kanaliseres gjennom NGOer. Dette fordi det viser seg at NGOene har større leveringsevne, og de kan dermed raskere oppnå resultater (Dieset 2010). En viktig årsak til NGOenes leveringsevne er at de generelt oppfattes som uavhengige, upartiske og nøytrale aktører i konfliktkontekster.

4.1.2 Uavhengighet, upartiskhet og nøytralitet

Ifølge Barth (2008) er altså Afghanistans status som mislykket stat, et resultat av hva andre stater har påført landet gjennom tidende, heller enn et resultat av statens egne handlinger. Det kan bety at befolkningens tillit til intervensjonerende statlige aktører på bakgrunn av dette er spesielt liten, og det kan være vanskelig å få aksept for sikkerhetsfremmende aktiviteter. Til tross for stor variasjon i de ulike organisasjonenes tilnærminger, er uavhengighet, upartiskhet og nøytralitet humanitære prinsipper NGOer tradisjonelt har rettet seg etter i sitt arbeid. Deres humanitære stilling kan sies å være NGOenes mest essensielle fordel, spesielt i en kontekst av kompleks krise. Ved å knytte sin aktivitet opp mot disse prinsippene kan NGOene påberope seg større legitimitet enn andre aktører, fordi det fordrer at de er organisasjoner uavhengige av statlige interesser, noe som skiller dem fra andre aktørers aktiviteter og mål. NGOer skaffer midler og gjennomfører programmer på bakgrunn av egne målsetninger, noe som bidrar til at de kan operere som nøytrale aktører i politisk sensitive situasjoner, som komplekse kriser ofte er. Også andre prinsipper medregnes i noen tilfeller i forbindelse med de humanitære prinsippene, men uavhengighet, upartiskhet og nøytralitet regnes som de tre klassiske prinsippene som skal underbygge NGOenes humanitære posisjon (Slim 1997). Upartiskhet vil i henhold til Den internasjonale Røde Kors-komiteés (ICRC) definisjon beskrevet i en rapport fra *Humanitarian Policy Group* (2000), si å drive ikke-diskriminerende arbeid uavhengig av nasjonalitet, rase, religion eller politisk overbevisning. Det skal være basert på menneskers behov, og dermed deres rett, ved at hjelpen kommer først dit nøden er størst. Nøytralitetsprinsippet skal hindre organisasjonene å ta parti i

forbindelse med fiendligheter, eller engasjere seg i konflikter av politisk, rasemessig, religiøs eller ideologisk karakter. Å forholde seg til dette prinsippet skal sørge for operasjonell effektivitet, som krever at de oppnår tillitt fra alle. Det skal også sørge for at bistanden de gir, på ingen måte bidrar til å forenkle fiendtlige handlinger. Uavhengighet vil si at organisasjonen alltid er tro mot sine egne overbevisninger og bevarer sin autonomitet. Det innebærer å motstå politisk, økonomisk eller ideologisk innblanding som kan avlede den fra å handle i henhold til handlingsplaner lagt på bakgrunn av de andre humanitære prinsippene.

NGOene baserer generelt sine aktiviteter på disse prinsippene som ifølge Gerstbauer (2005) er de viktigste faktorene som bidrar til at de regnes som gode fredsbyggere og aktører innen utvikling. Dette er definerende karakteristikk som dermed er nødvendige for NGOenes innsats. Militære styrker kan for eksempel også bidra med nødhjelp, til og med bistand til utvikling, men bør ikke kalles humanitære aktører på bakgrunn av at de ikke baserer seg på disse prinsippene. De er idealer som NGOene bruker aktivt for å kunne skape et humanitært rom å jobbe i, spesielt vesentlig i komplekse kriser hvor så mange uensartede aktører med blandede motiver opererer. Det kan være vanskelig for den vanlige afghaner å skille mellom de ulike aktørene involvert. Ved å bekjentgjøre og forholde seg til de humanitære prinsippene kan altså NGOer fremstå som mer troverdige og oppnå mer aksept enn andre aktører. Men som jeg skal diskutere under, er det kontroversielt om NGOene virkelig kan påberope seg disse egenskapene.

4.1.3 Good governance

Langsiktig samarbeid mellom ulike aktører regnes som en sentral del av arbeidet med menneskelig sikkerhet, gjennom nettverk og *good governance* (UNDP 1994, Bajpai 2000). NGOer samarbeider aktivt med aktører på ulike nivåer. Fra lokale *shuraer* og andre typer lokale grupper og grasrotorganisasjoner, til allianser av NGOer, regjeringer og store internasjonale institusjoner som FN. NGOer kan på bakgrunn av sin ekspertise, bidra til menneskelig sikkerhet blant annet gjennom å samarbeide med og å påvirke regjeringer og internasjonale institusjoners avgjørelser - mektige aktører som er sentrale og nødvendige for å redusere og fjerne usikkerhet, selv om også andre aktører er en del av bildet gjennom en menneskelig sikkerhetstilnærming. NGOene har dessuten beveget seg fra å være tilskuere innen internasjonal politikk til å være med på beslutningstaking (Coker 2004). Innen internasjonal sikkerhet ser vi dette

blant annet i forbindelse med NGOers deltakelse i internasjonale operasjoner og med fremveksten av konseptet sivil-militært samarbeid, CIMIC (Krahmann 2007). Også Norges utenriksminister Jonas Gahr Støre (2007) bekrefter at stater behøver et samarbeid med nasjonale og internasjonale sivile aktører med deres ekspertise og praktiske erfaring. Dette blant annet for å kreve svar og hensiktsmessige tiltak. Samarbeidet sies å være en avgjørende faktor, blant annet i forhold til å sette dagsordenen og mobilisere støtte, formulere saker og identifisere løsninger (ibid). NGOer har blant annet tvunget fram en revurdering av Verdensbankens finansieringsstrategi, de har bidratt til opprettelsen av FNs høykommissær for menneskerettigheter og ført til at Verdens Handelsorganisasjons møte i Seattle i 1999 ble avsporet (Coker 2004). De har i dessuten vist seg å være effektive støttespillere for FN i kritiske situasjoner. Mange NGOer har en formalisert rådgiverstatus for FN og kan dermed også påvirke medlemslandene på den måten²⁷. Også norske NGOer samarbeider aktivt både med andre NGOer og statlige, private og internasjonale aktører. Nettverksbygging står høyt på agendaen og det er et klart fokus på samarbeid. Flere er deltakere på det årlige konsultasjonsmøtet UNHCR (FNs Flyktningekommissær) gjennomfører med NGOer²⁸. Noen tar i tillegg på seg oppgaver for store internasjonale organisasjoner i forbindelse med flyktninger og utviklingsarbeid (Mathews 1997). Det at NGOene i stor grad jobber på grasrotnivå, gjør det naturlig at ulike aktører vil ønske å opprette et aktivt samarbeid med dem. Blant annet fordi de kan fungere som brobygger mellom individer og lokalbefolkningen og myndigheter og internasjonale institusjoner, som ikke kan skape relasjoner lokalt på samme måte og dermed vanskeligere kan, eller vil, gjøre seg oppmerksomme på lokale initiativer og behov. Et eksempel finner vi hos Flyktninghjelpen, som har et aktivt partnerskap med UNHCR²⁹. Disse samarbeider på globalt nivå og på spesifikke operasjoner, og vektlegger tett samarbeid i felt for å beskytte og hjelpe flyktninger. I tillegg til å ha avdelinger i mange land, som for eksempel Redd Barna og Care, knytter NGOene ofte bånd gjennom allianser av NGOer som *ACT Alliance*³⁰ og *Inter-agency Network for Education in Emergencies*³¹.

²⁷ www.fn-reform.no/Ecosoc/Dette_mener_n_Verden/20080218350293396345.php

²⁸ www.unhcr.org/ngo-consultations/PartnerProfile2010.pdf

²⁹ www.unhcr.org/447b19b52.html

³⁰ www.actalliance.org/

³¹ www.ineesite.org/

Gjennom alliansebygging med andre organisasjoner kan NGOene slutte seg sammen, planlegge, forene tiltak og utføre sine programmer transnasjonalt, samtidig som fokus er på menneskenes behov.

Et tydelig eksempel på hvordan NGOer kan bidra til menneskelig sikkerhet gjennom beslutningspåvirkning, og gjennom integrert samarbeid på tvers av nivåer, er samarbeidet mellom NGOer, FN- institusjoner, internasjonale organisasjoner og regjeringer om utviklingen av en traktat for å forby personellminer. ICBL (*International Campaign to Ban Landmines*³²) illustrerer hvordan NGOer bruker myke maktmidler for menneskelig sikkerhet med stor effekt, og hvordan en forening av ulike aktører kan drive frem internasjonale normer og regler for sikkerhet. Kampanjen startet i 1991 ved at NGOer og privatpersoner begynte å diskutere nødvendigheten av koordinering og samarbeid for å forby slike miner. ICBL ble så formalisert i 1992. På bakgrunn av forskning som viste til de grusomme menneskelige konsekvensene miner fører til, drev NGOene med kombinert innsats press mot regjeringer og store internasjonale organisasjoner. Dette førte videre til opprettelsen av et nettverk av ulike aktører. Denne nyskapende alliansen mellom NGOer, stater, internasjonale institusjoner som FN og andre organisasjoner, viste seg å bli en ekstremt effektiv pressmekanisme som fikk selv tvilende stater med seg (Mac Farlane og Khong 2006). Traktaten, *The Mine Ban Treaty*, ofte referert til som Ottawa-konvensjonen, ble bindende som internasjonal lov i 1999, etter at 122 land signerte i Ottawa i 1997³³. Dette skjedde raskere enn med noen annen traktat tidligere. Fortsatt står 39 land utenfor, blant annet stormakter som USA, Kina og Russland, og er et eksempel på at stater fortsatt er svært sentrale i arbeidet for sikkerhet, da statene er de som forhandler seg fram til, og iverksetter slike internasjonale avtaler. Men 156 stater har signert og kampanjen har satt utfordringene rundt landminer på den globale agendaen. Den står dermed som et viktig eksempel på NGOenes mulighet til å bidra til sikkerhet gjennom *good governance*.

NGOene samarbeider også med lokale grupper og organisasjoner og inkluderer på andre måter lokale stemmer i aktivitetene sine. *Good governance* kjennetegnes ifølge UNESCAP³⁴ også av at det innebærer deltagelse, ikke bare

³² www.icbl.org/

³³ www.icbl.org/index.php/icbl/Treaties/MBT/Ban-History

³⁴ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

gjennom et representativt demokrati, men på en måte slik at de svakeste blir hørt. Dette er i tråd med den menneskelige sikkerhetstilnærmingen som innebærer at trusler bør møtes nedenfra, ved at mennesker tillates å selv utforme og delta i prosessene som former livene deres. Også *Afghanistan National Human Development Report* (UNDP 2004) beskriver hvordan genuin lokal deltakelse er avgjørende på alle nivåer, fra planlegging til implementering og monitorering.

4.1.4 Nærhet til befolkningen

Duffey (2000) illustrerer viktigheten av kultur og situasjonsforståelse i fredsbygging i internasjonale operasjoner, og argumenterer for at det ofte innehas et synspunkt basert på vestlige tradisjoner, en rasjonalitet forankret i vestlig kultur. Dette bidrar til en *top down* holdning som ikke tar marginaliserte stemmer til etterretning. Manglende kultur og situasjonsforståelse vil påvirke slike operasjoner negativt (ibid). I samme bane argumenterer Hoogensen og Rotttem (2004) for at det ikke er tilstrekkelig å forsøke og forstå individuelle sikkerhetsbehov på avstand. Det er nødvendig og mer effektivt å besørge menneskelig sikkerhet som behovene defineres av individene selv, spesielt de mest utsatte. Å forstå sikkerhet på bakgrunn av kultur, samfunn og individer er dermed avgjørende for å få et helhetlig bilde av sikkerhetssituasjonen. Tilstedeværelse over tid og tilknytning til grasrota på ulike måter, er faktorer som fører til at NGOer har en nærhet til samfunn og individer som få andre aktører kan påberope seg. Disse aspektene ved NGOer gjør at de kan oppnå den kulturelle bevisstheten, åpenheten og den folkelige orienteringen som gjerne tilegnes dem. De kan fordype seg i de ulike temaene og utvikle relasjoner til, og respekt fra, de ulike mottakerne. Det gjør også at mange er godt etablerte, oppnår god kjennskap til landet og det gir dem mulighet til å følge opp prosjekter med lokale partnere. Norske NGOer gir uttrykk for et sterkt fokus på at ansatte, både sentralt og lokalt, skal ha inngående kunnskap om den lokale politiske, sosiale, økonomiske og humanitære konteksten når de opererer i konfliktområder. Disse egenskapene gjør det mulig å unngå en *top down* holdning og etnosentrisk tilnærming til sikkerhet, hvilket er avgjørende for å identifisere trusler og implementere løsninger med utgangspunkt i synspunkter, ønsker og behov fra befolkningen selv. Videre kan det bidra til å skape bærekraftig utvikling med fokus på lokalt eierskap. Det vil også kunne gjøre dem mer oppmerksomme på det politiske miljøet, noe som kan bidra til at de unngår å bli manipulerte og unngår at bistanden kommer deltakere i konflikten til gode, på en måte som kan forsterke den.

De NGOene som opparbeider seg denne kunnskapen som ofte tilegnes dem, kan ha en komparativ fordel i forhold til enkelte statlige bidrag til sikkerhet. Eksempelvis i forhold til det militære bidraget, som i følge Barth (2008) i stor grad opererer uten å ha den nødvendige kunnskapen om lokal organisering og kulturelle trekk. Også tidligere bistandsrådgiver Hans Dieset forteller i Bistandsaktuelt om militære ledere med manglende kulturforståelse og manglende kunnskap om lokale sivile myndigheter og beslutningsprosesser³⁵.

En avgjørende forklaring på hvordan NGOene kan bidra til sikkerhet med utgangspunkt i lokalt initiativ og individuelle behov er deres samarbeid med lokale strukturer, både i form av lokalt ansatte, lokale samarbeidsorganisasjoner samt andre grupper og fellesskap i lokalsamfunnene. I Afghanistan skjer dette blant annet gjennom samarbeid med lokale *shuraer*, eller *jirgaer* som de også kalles. Disse er sammenkalte forsamlinger av uavhengige menn som møtes for å snakke seg fram til en felles avgjørelse ved at alle blir enige (Barth 2008). En slik type samarbeid med lokale strukturer kan være svært nyttige, på bakgrunn av at de er etablerte strukturer som lokalbefolkningen respekterer som beslutningstaker (ibid). Men faren er tilstede for at shuraene bare blir brukt som en måte å få ”godkjent” prosjekter som allerede er definert av organisasjonen selv. NGOene må også være oppmerksomme på at shuraene som oftest består av høyerestående menn i området, som for eksempel jordeiere og seniormedlemmer av en slekt. Shuraene tillater heller ikke kvinner (ibid), og disse aspektene ved shuraene gjør at samarbeidet ikke nødvendigvis fører til at marginaliserte stemmer blir hørt. Men NGOer kan bruke andre metoder for å innlemme disse i beslutningstakingen. Anderson (1999) bekrefter gjennom sin forskning at NGOer ofte har høyt fokus på marginaliserte mennesker, og gjør kjønn og sårbarhet en integrert del av planleggingen. I Afghanistan er spesielt kvinners rolle i fokus, fordi de regnes å være spesielt utsatt for menneskelig usikkerhet. Vold og diskriminering av kvinner er ikke fremmed i Afghanistan, og den afghanske regjeringen ser ut til å akseptere dette aspektet ved kulturen. Dette viser blant annet en lov fra 2009, som sier at sjiamuslimske kvinner ikke kan nekte ektemannen sex, og de kan heller ikke forlate huset, søke jobb eller gå til legen uten ektemannens tillatelse³⁶.

³⁵ www.bistandsaktuelt.no/Nyheter+og+reportasjer/Arkiv+nyheter+og+reportasjer/Sier+nei+til+militari+sert+bistand.201391.cms

³⁶ www.dagsavisen.no/utenriks/article408232.ece

En slik lov truer kvinners sikkerhet på mange måter. Den truer den fysiske ved at det legaliserer voldtekt, og også ved at rettigheter begrenses.

Det finnes flere eksempler på prosjekter gjort av norske NGOer som hever kvinners og andre marginaliserte gruppers status i nærmiljøet og gir dem en stemme. Blant annet viser en rapport fra en Kirkens Nødhjelp (2010) at NGOens arbeid har ført til en økning av kvinners politiske deltakelse i nærmiljøet, der hvor patriarkiske strukturer for beslutningstaking har dominert. Et eksempel fra Redd Barna (2010) viser hvordan barn i økende grad har tatt en aktiv del i å fremme sine behov og rettigheter gjennom blant annet opprettelsen av barneklubber. Det viser at barna gjennom disse i større grad føler seg trygge på å ta opp politisk- og kultursensitive tema som barnebryllup, seksuell vold og fysisk avstraffelse. Flyktningshjelpen på sin side regner ikke bare flyktinger og internt fordrevne som målgruppe, men også som sine nærmeste samarbeidspartnere³⁷. Flere NGOer forsøker dessuten å påvirke den politiske og sikkerhetsmessige agendaen ved å sikre at lokale stemmer blir hørt (O'Brien 2009). Dette kan foregå gjennom at de selv forsøker å ansvarliggjøre myndighetene der de opplever at menneskers behov ikke tas på alvor. De kan i tillegg bidra til å gi folket og marginaliserte grupper mer makt gjennom lokal deltakelse og bemyndiggjøring slik at de kan definere egne problemer og finne egne løsninger for sine behov. Disse eksemplene betyr naturligvis ikke at alle blir hørt, men det viser at det er fokus på å gi marginaliserte grupper en stemme.

Konfliktløsning *bottom up*

Internasjonale beslutningstakere og institusjoner i svake stater handler ofte på måter som ikke samsvarer med lokalbefolkningens håp og ambisjoner, og løsningene for konflikt kan dermed ende opp med å bli kortvarige. Stater ender opp med å ta i bruk militære og økonomiske virkemidler for å oppnå sine mål i konfliktsituasjoner, om tradisjonelle former for diplomati faller i gjennom, noe det er stor sjanse for i situasjoner som omhandler svake stater. NGOer mangler muligheten til å utøve den type makt, men har karakteristikk som øker evnen deres til å bidra til varig fred (Mawlawi 1993). I tillegg til at de gjennom bistand bidrar til reduksjon av menneskelig usikkerhet som i seg selv kan redusere risikoen for konflikt, kan de oppdage fremvoksende konflikter og staters brudd på menneskerettighetene på

³⁷ www.flyktningshjelpen.no/arch/_img/9106294.pdf

bakgrunn av sin nærhet til befolkningen. I komplekse kriser er muligheten stor for at andre konflikter kan florere i bakgrunnen av den som regnes som hovedårsaken til konflikt, eksempelvis staten versus opprørere (Keen 2008). Disse kan være vanskelig å oppdage og gjøre seg kjent med, kanskje spesielt i Afghanistan som altså består av et konglomerat av usentraliserte organisasjoner og hvor skiftende allianser og lojaliteter er en sentral del av kulturen. NGOene kan i en slik kontekst bli oppmerksomme på varseltegn på et tidlig tidspunkt, både i forbindelse med konflikt og i forhold til humanitære forhold, som gjør at det kan settes i gang forebyggende tiltak i tide, og dermed kanskje unngå at disse signalene utvikler seg til voldelig konflikt og krig. Mer direkte kan de bidra med direkte konfliktløsningstiltak med stridende parter. Deres uoffisielle status gjør at de kan engasjere seg i den type uformelt diplomati uten at det vil true de stridende parter (Gerstbauer 2005). NGOer jobber ofte i ulike konfliktkontekster i lengre perioder både før og etter en konflikt, i motsetning til statlige aktører som gjerne kommer og går i raskere tempo. Det gjør at de har tid til å sette seg inn i de ulike temaene og utvikle relasjoner med de involverte (Gerstbauer 2005). Det kan bidra til bedre og mer inngående kulturell forståelse av konflikten og de involverte, som ifølge Duffey (2000) er sentralt for å bevare samtykke og legitimitet. Partenes samtykke og aksept for andre aktører forutsetter at de føler seg forstått og inkludert i prosessen, og intervensjon vil lettere bli sett som legitimt om internasjonale aktører bruker tid på å sette seg inn i etnopraksis og etnokonflikt-teori, det vil si den lokale sunne fornuft om konflikt. NGOer kan lettere bli oppmerksomme på eksisterende konfliktløsningsmekanismer enn andre aktører som ikke kjenner konteksten like godt. Flere NGOer som opererer i Afghanistan forsøker å kartlegge konfliktsituasjonen nøye i forhold til hvem som er i konflikt med hvem, og å identifisere faktorer som skiller ulike grupper fra hverandre og hva som knytter dem sammen. Flere søker også å finne ikke- voldelige løsninger på eksisterende konflikter i områder de opererer i, som kan være dominert av mektige, statlige aktører som militære styrker³⁸. Å finne de lokale kapasitetene for fred og mulighetene som eksisterer innad i et konfliktområde kan bidra til å hindre at dette skjer, og NGOenes egenskaper gjør at dette er noe de kan og bør fokusere på. *Local Capacities for Peace* (Anderson 1999) (lokale ressurser for fred) handler om å finne naturlige forbindelser mellom mennesker fra ulike sider av en konflikt som kan bidra

³⁸ Intervju ansatt i norsk NGO

til å ende konflikten og forbedre sikkerheten. Dette kan være i forbindelse med handel eller andre felles interesser. I Afghanistan vil denne typen arbeid kunne være av stor betydning, da NGOer kan hjelpe mennesker som er klare til å tre ut av konflikten og ikke lengre ta en aktiv del i den, å finne andre veier å gå. Slikt må ifølge Anderson (1999) likevel gjøres med aktsomhet, for å unngå å forsterke spenninger mellom grupper, og med det øke konfliktnivået og bidra til usikkerhet.

Men også NGOene er et produkt av sin egen kultur, og i forsøket på å hjelpe andre nasjoner er det uunngåelig at deres verdier og antakelser overføres på de de skal hjelpe (Tvedt 2003, Duffey 2000). I følge CMI har det afghanske sivilsamfunnets organisasjoner og strukturer selv en lang historie med konfliktløsning og meglings, mens både FN og utenlandske NGOer til en viss grad har overkjørt denne tradisjonen³⁹. NGOene har likevel gode forutsetninger for å jobbe ut fra en nedenfra og opp- tilnærming som kan bidra til å minimere slik påvirkning. Vi kan videre stille oss spørsmålet om NGOenes tilstedeværelse i Afghanistan over lang tid har skapt avhengighet, uten å virkelig drive kapasitetsbygging og etablering av lokalt eierskap og forbedret sikkerheten. Men å oppnå forståelse for situasjonen, drive relasjonsbygging og implementering av bærekraftige programmer med lokalt eierskap tar tid (UNDP 2004).

Som beskrevet av Sultan Barakat:

“War is not a single catastrophic event but a devastating way of life closely associated with chronic poverty and social injustice. Peace is not a quick-fix but a development process that begins and can be nurtured long before ceasefires are brokered, and which needs to be sustained through years of ‘post-war recovery’.” (I UNDP 2004:225)

En slik prosess tar altså tid og krever en bred, langsiktig tilnærming. De norske NGOene i Afghanistan har et bredt mandat, og langsiktig, bærekraftig utvikling går igjen hos alle. Bygging av infrastruktur, prosjekter innen landbruk, helse, utdanning, konfliktløsning og forebygging er eksempler på hvordan NGOene bidrar langsiktig i Afghanistan. Det forsøkes å skape lokale strukturer og lokalt eierskap ved å bidra til faktorer som høyere utdanningsnivå og infrastruktur, og det gis uttrykk for at målet

³⁹ www.cmi.no/afghanistan/?id=95&Organizations-and-Civil-Society

med de ulike prosjektene alltid er at mottakerne av hjelpen skal overta. Det finnes mange eksempler på kapasitetsbygging og lokalt eierskap blant de norske NGOenes resultater i Afghanistan. Jeg vil trekke fram et her, nemlig Kirkens Nødhjelps (2010) solenergiprojekt, som har gitt strøm til 118 landsbyer. Her har landsbybefolkningene selv vært involvert i beslutningsprosessen fra begynnelsen, og selv hatt ansvar for å utvikle sine egne systemer for drift, administrasjon og vedlikehold. Menn og kvinner med kun basiskunnskap i lesing og skriving har fått opplæring som ”barfotingeniører” og har utviklet kompetanse i administrasjon og vedlikehold av grunnleggende teknologi innen solenergi og vannkraft. Lokalbefolkningen har på bakgrunn av dette prosjektet redusert sine utgifter til brensel, utslippene har blitt mindre, innemiljøet forbedret og kvinners posisjon i samfunnet er styrket. Slike prosjekter med fokus på kapasitetsbygging og lokalt eierskap er gode eksempler hvordan NGOer kan bidra til menneskelig sikkerhet, og indirekte også til sikkerhet i tradisjonell forstand. I henhold til en menneskelig sikkerhetstilnærming vil slik utvikling av lokalsamfunnet også kunne føre til nedtrapping av konflikt, for eksempel ved at det skapes et sikkert levebrød for befolkningen slik at å arbeide for opprørere ikke lengre er eneste alternativ for å overleve.

5 UTFORDRINGER. SKAPES MER USIKKERHET?

NGOer møter mange utfordringer som kan komplisere arbeidet deres når de opererer i en konfliktkontekst, og føre til utilsiktede og uønskede virkninger av deres handlinger. I komplekse kriser konfronteres NGOene blant annet med faktorer som kompliserer deres forhold til de humanitære prinsippene, som er så sentrale for at de skal kunne handle i tråd med sitt mandat og bidra til menneskelig sikkerhet. Med mange ulike aktører med forskjellige motiver i samme sfære, er det lett at skillelinjene mellom humanitære og politiske roller viskes ut. NGOenes tilstedeværelse i dagens konflikter utfordrer dermed NGOenes legitimitet og muligheten deres til å handle upartisk, å fremstå som nøytrale og å beholde sin uavhengighet (2009). NGOene uttrykker bekymring for det humanitære rommet, som avhenger av at prinsippene blir overholdt, blir mindre på bakgrunn av dette. Måten NGOene tilpasser seg når det humanitære rommet begrenses, påvirker hvem, hvor og hvilken form for bistand som gis (ibid). Statlig finansiering, nærhet til militære styrker og negativ påvirkning på konflikt er faktorer som kan påvirke NGOenes forhold til de humanitære prinsippene i en kontekst av kompleks krise, og potensielt føre til mer usikkerhet.

5.1 De humanitære prinsippene utfordres

5.1.1 Statlig finansiering

NGOene er helt avhengige av donorer, både private og i mange tilfeller også statlige. Stater er mektige aktører, og statlig finansiering og støtte bidrar helt klart til å gi NGOene mer makt og gjennomslagskraft for sine programmer. Men er de virkelig uavhengige når de påvirkes i ytterste grad av statlig finansiering? Spesielt er dette relevant i konfliktsituasjoner hvor staten har tatt en standpunkt ved for eksempel og ta i bruk militære styrker, slik Norge har gjort i Afghanistan. NGOene blir da ekstra avhengige av sin uavhengighet for å kunne bidra til sikkerhet.

Det som blir omtalt som den norske modellen har siden 1990-tallet vært fremtredende i norsk utenrikspolitikk og fordrer et tett forhold mellom den norske stat og NGOer. Det blir lagt til grunn at NGOer har komparative fordeler sammenlignet med staten, og de blir med det prioritert for kanalisering av bistand (Tvedt 2003). I mange tilfeller kommer hoveddelen av NGOenes finansiering fra statlige ressurser, ofte 80 % eller mer (Spearin 2005), noe som gir donorene makt til å påvirke. Storparten av denne finansieringen kommer med retningslinjer og betingelser for

hvordan de skal brukes, noe som kan påvirke deres allmenngyldighet. Den økende utbredelsen av NGOer gjør i tillegg at de må konkurrere om de midlene som finnes, og muligens gå på akkord med sine egne premisser for å få å bli finansiert (ibid). De kan dermed risikere å bli en del av den politiske agendaen. Forpliktelser overfor donorer over moralske forpliktelser overfor mottakerne, kan gjøre at NGOens fordeler blir utfordret av statens tiltak og initiativ. Statlig bistand til Afghanistan blir ofte kanalisert til områder der hvor det aktuelle landet har militære styrker. Norge har for eksempel sterkt fokus på Faryab hvor det norske PRTet befinner seg, noe som kan bety at bistanden blir styrt av andre kriterier enn de humanitære, og kan føre til store forskjeller mellom provinser og uoverensstemmelse med nasjonale og lokale utviklingsstrategier. Ifølge Håkon Bolkan i Leger uten Grenser vil man verken oppfattes som nøytral eller uavhengig om man finansieres av en deltakende part i krigen- som Norge. Han uttrykker videre at *"det hjelper lite om NGOer omtaler seg selv som uavhengige og nøytrale hvis de ikke blir oppfattet som det"*, og sier det stadig blir vanskeligere for afghanere å søke hjelp uten frykt for å bli straffet, fordi bistandsaktørene oppfattes som deltakere i konflikten⁴⁰. Generalsekretær Elisabeth Rasmusson i Flyktningshjelpen svarer derimot at de *blir* oppfattet som uavhengige og nøytrale og at det ikke foreligger føringer på pengene de mottar fra ulike givere. Hun trekker blant annet fram et eksempel hvor organisasjonen ble bedt av den norske regjeringen om å bygge skoler i Faryab, men sa nei fordi behovet var større andre steder. I et intervju med en ansatt i en annen NGO forklares det at de mottar store deler av sine midler fra ikke-statlige donorer, og at de midlene som samles inn uavhengig av statlige ordninger normalt ikke er øremerkede. NGOen selv utformer sine planer og programmer ut fra behov, og dette gjelder også i forhold til finansieringen fra statlige donorer⁴¹. En annen NGO-ansatt forklarer at problemstillingen i forhold til statlig påvirkning helt klart er relevant for dem, mer i Afghanistan enn i andre land, siden regjeringen har sendt militære styrker dit og dermed er en del av konflikten. De er nødt til å forholde seg til deres retningslinjer, men promoterer også sine egne mål. Utforming av prosjekter skjer i dialog med donorene, men det presiseres at det er viktig for dem at målene er sammenfallende, de

⁴⁰ www.bistandsaktuelt.no/Nyheter+og+reportasjer/Arkiv+nyheter+og+reportasjer/-+Har+tatt+side+i+Afgghanistan.252196.cms

⁴¹ Intervju ansatt i norsk NGO

vil ikke utføre oppgaver som ikke stemmer overens med egne retningslinjer og planer. I tillegg uttrykkes det at de innad i organisasjonen har sterkt fokus på å ikke fungere som en leverandør for statlige initiativer. Det sies også at påvirkningen går begge veier⁴².

Vi kan likevel tenke oss at flere gjennomfører slikt samarbeid på en måte som forenkler det å tiltrekke seg de statlige donorenes finansiering. Dette til fordel for å utvikle sine planer akkurat på den måten de egentlig ønsker og mener er best, i tråd med de humanitære prinsippene. I stedet for å virke som uavhengige aktører, står noen NGOer dermed i fare for å bli leveringsmekanismer for regjeringer og statlige prosjekter (Gerstbauer 2005). Keen (2008) bemerker at kaping av bistand for geopolitisk og/eller lokalpolitisk gevinst er mer en regel enn et unntak i komplekse kriser. Slik bruk av bistand som instrument i utenrikspolitikken blir helt tydelig i Afghanistan (Shannon 2009), og for NGOene som tradisjonelt handler i ofrenes interesse er det umulig å unngå å bli en del av dette. Likevel må målet for NGOene være at de donerte midlene ikke knyttes til statens egeninteresse, og ved å se på de norske NGOenes uttalelser og programmer ser vi at det er en vektlagt faktor å være representanter for de som er maktesløse på bakgrunn av fattigdom, vold og urettferdighet, ikke sine donorer, noe som i tråd med et utvidet sikkerhetsbegrep er en sentral forutsetning for sikkerhet.

5.1.2 Forsterke konflikten

I henhold til Goodhand (2006) er NGOer sjelden en sentral del av konfliktdynamikken når de operer i konfliktområder. Likevel påpekes det at de på ulike måter kan påvirke den, også i negativ retning. Mary Anderson (1999) er klar på at ved å jobbe med bistand i en kontekst av voldelig konflikt, vil man alltid bli en del av den konteksten, dermed også en del av konflikten. Bistand vil kanskje aldri bli nøytralt i slike tilfeller. Selv om målet er forbedring og *do no harm*, og NGOene oppnår målene sine ved å bidra til å redde liv, fremme utvikling og menneskelig sikkerhet, kan altså arbeidet deres samtidig ha bidratt til å opprettholde eller forsterke en konflikt. Dette kan for eksempel skje ved at midlene tatt i bruk kommer krigsherrer og opprørere til gode, og ved at de dermed kan opprettholde sin kamp lengre enn uten disse midlene, noe som er stikk i strid med nøytralitetsprinsippet. NGOene er

⁴² Intervju ansatt i norsk NGO

eksempelvis avhengige av å foreta innledende forskning i et område de skal jobbe i, og muligheten er der for at de blir avhengige av lokale grupper med en spesifikk politisk agenda for å foreta denne. I tillegg kan lokalt ansatte ha en bakgrunn de ikke er kjent med. Tilstedeværelse over tid og lokalt ansatte (som er lojale til organisasjonen) kan bidra til å hindre dette, men likevel risikeres det at en person tilknyttet organisasjonen ikke er den han utgir seg for å være, og at de potensielt utnytter sin posisjon til fordel for deltakere i konflikten. Hvis en lokal ansatt skulle vise seg å ha tilknytning til deltakere i konflikten ville det kunne bidra til usikkerhet og mistillit til NGOene, hvilket er noe de forsøker å unngå nettopp ved å benytte seg av lokalt personell. NGOer i Afghanistan benytter seg nærmere 100 prosent av lokalt ansatte (NRC, *civil-military guidelines*), og det er mulig å forestille seg at det kan føre til en ekstra utfordring å holde oversikt, unngå korrupsjon og hindre at noen har ”en fot i hver leir”. Dette gjelder kanskje spesielt i et samfunn som i Afghanistan hvor skiftende allianser og lojaliteter står så sentralt i kulturen, og graden av korrupsjon i landet regnes som særdeles høy⁴³. Begrepet ”10 dollar Taliban” sier noe om alliansers flyktighet, og viser til at flere afghanere velger å kjempe med opprørere av økonomisk nødvendighet heller enn av ideologiske årsaker. At dette kan føre til problemer bekreftes også av en ansatt i en norsk NGO som innrømmer at de alltid vil være sårbare i den forbindelse, men at tilstedeværelsen av internasjonalt ansatte bidrar til å minimere risikoen⁴⁴.

Goodhand (2006) viser til andre måter NGOenes aktiviteter kan ha negativ innvirkning på konflikt, på bakgrunn av case- studier i ulike deler av verden, blant annet i Afghanistan. Det kan skje ved at NGOene underminerer lokale institusjoner, bidrar til avhengighetsskapende bistand, unngår å rapportere om brudd på menneskerettigheter, ujevn fordeling av midler eller ved å ha en for nær tilknytning til en spesiell gruppe. At slike sannsynligvis utilsiktede virkninger av bistanden har forekommet i tilknytning til norske NGOers aktiviteter, kom blant annet fram i en rapport fremstilt på oppdrag fra den norske regjeringen i 1998. Det ble bevist at norske bistandsmidler, kanalisert gjennom NGOer, ble benyttet for å støtte SPLA, *Sudan People's Liberation Army*, og dermed til å forlenge konflikten (ESPAC⁴⁵

⁴³ www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

⁴⁴ Intervju ansatt i norsk NGO

⁴⁵ The European Sudanese Public Affairs Council

1998). En ny rapport fra Norad viser at også utviklingshjelp i Faryab har bidratt til å forsterke konfliktene mellom lokale grupper⁴⁶. Flere norske NGOer finansieres av Norad og det er dermed sannsynlig at også disse har bidratt i denne sammenheng. Til tross for dette vil lokalt ansatte og samarbeidspartnere i all hovedsak være en ressurs for NGOene, blant annet i forbindelse med deres kjennskap til den lokale kulturen.

5.1.3 Militære styrker i samme sfære

I komplekse kriser, som i Afghanistan, opererer NGOene side om side med militære styrker, et forhold som har vært mye diskutert i Norge i forbindelse med NGOenes humanitære rom. Samarbeid mellom disse aktørene med så ulike mål og fremgangsmåter kan sette spørsmålsteget ved NGOenes motiver, ved at den humanitære innsatsen knyttes til den militære agendaen og dermed reduserer det humanitære rommet de opererer i. Militære styrker har også fått humanitære funksjoner for å oppnå støtte blant befolkningen, noe som ytterligere kompliserer NGOenes arbeid og gjør det vanskeligere for lokalbefolkningen og skille mellom militære styrker og bistandsarbeidere. Det kan i så måte redusere NGOenes tilgangsmuligheter og føre til økt sikkerhetsrisiko både for mottakerne av hjelpen og de ansatte i NGOene. Norske NGOer i Afghanistan er derfor generelt skeptiske til slikt samarbeid, hvilket har vært tydelig i diskusjonen i media de siste årene. Å holde avstand fra de militære styrkene kan bidra til at de unngår å bli sett på som en del av invasjonen, og dermed lettere kan få gode relasjoner til lokalbefolkningen, i tillegg til at områder kan bli lettere tilgjengelige for dem. Dette kan videre føre til at de i større grad vil kunne bidra til økt menneskelig sikkerhet. Militære styrker stiller seg ikke like skeptiske, og det norske forsvaret har ved flere anledninger etterlyst et bedre samarbeid mellom den sivile og den militære innsatsen i Afghanistan⁴⁷. At noe samarbeid likevel eksisterer kommer fram i Bistandsaktuelt, som viser at det norske forsvaret ”danser tett med USAID i Afghanistan”. De viser til at de har et tett samarbeid med den amerikanske hjelpeorganisasjonen USAID på et ”uformelt” nivå uten klarering fra forsvarsdepartementet. Norske militære har anbefalt USAID å se på

⁴⁶ www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3885833.ece

⁴⁷

www.bistandsaktuelt.no/Nyheter+og+reportasjer/Arkiv+nyheter+og+reportasjer/Ordkrig+om+Afghanistan-bistand.208059.cms

muligheter for utviklingstiltak i det norske PRTets område og har fungert som transportører, ledsagere og garanti for sikkerhet når organisasjonen har vært i urolige områder. De har også deltatt på møter sammen med lokale ledere og USAID. Dette er faktorer som vil gjøre det vanskeligere for lokalbefolkningen å skille mellom dem som aktører. Det er ikke vanskelig å forestille seg at det kan føre til utfordringer å samkjøre oppdrag på den måten, men bør NGOene nekte å samarbeide med militæret hvis det kan bidra til at de oppnår sine mål og bidrar til økt sikkerhet? I henhold til en menneskelig sikkerhetstilnærming avhenger utvikling og sikkerhet av hverandre, og sikkerhetssituasjonen i Afghanistan er ofte for farlig for at NGOene skal kunne utføre sitt arbeid. Militære aktører kan gjøre det mulig for NGOer og rekke ut til de som trenger det i områder med høyt konfliktnivå, og raskere enn om de selv skulle sørget for sikkerheten. Interaksjonen mellom dem blir dermed et toegget sverd; av nødvendighet trekkes NGOene mot militære styrker, mens potensielle negative konsekvenser drar dem vekk (Spearin 2005). Til tross for de norske NGOenes motstand mot slikt samarbeid, kan det være tilfeller hvor det vil være både nyttig og nødvendig, i den grad det bidrar til økt sikkerhet. Som en av Shannons (2009) respondenter påpeker: ”... *in some situations you need to accept that you can't do the work that's required unless you work with the PRT*”. Afghanistan vil neppe være siste gang NGOer og militære styrker må dele det humanitære rommet, og det vil være nødvendig å komme til enighet om hvordan dette kan løses mest effektivt. Et felles fokus og like målsetninger vil kunne virke samlende for den militære og den sivile innsatsen og muligens gjøre det lettere å koordinere den. Kanskje kunne menneskelig sikkerhet fungere som et rammeverk, slik at det mellom forsvaret og NGOer i rett *good/security governance* ånd og i tråd med den norske modellen, kunne være mulig å utvikle et samarbeid som respekterer det humanitære rom og ikke kompromitterer NGOenes rolle og prinsipper, samtidig som større grad av sikkerhet oppnås. Som forklart av Miller (1997): organisasjoner som har et felles mål og avhenger av hverandre for å nå det målet, kan utvikle et samarbeidsforhold, samtidig som de opprettholder sitt organisatoriske særpreg og sin kultur.

5.1.4 Bistand iboende politisk

Også uavhengig av samarbeid med offentlige myndigheter og militære styrker kan NGOenes forhold til de humanitære prinsippene settes spørsmålsteget ved. I komplekse kriser som i Afghanistan kan intervensjonerende aktørers blotte nærvær bli

tolket som en politisk handling (Spearin 2005). Mens NGOer hovedsaklig ikke har noen politisk agenda som styrer prosjektene deres, viser O'Brien (2004) til at både upartiskhet, uavhengighet og nøytralitet er politisk ladede begreper. Bistand gitt av NGOer vil i en viss forstand alltid være politisk (ibid). Kan man for eksempel påberope seg de humanitære prinsippene i forbindelse med bistand til utvikling, menneskerettigheter, konfliktløsning og fredsbyggende aktiviteter? I en studie som tar for seg humanitært rom i forbindelse med at bistand har blitt et sikkerhetsanliggende, viser Shannon (2009) til at kun en av 26 informanter fra ulike NGOer, mener at de humanitære prinsippene ikke er gjeldende i forbindelse med utvikling, derimot kun nødhjelpssituasjoner. De resterende ville gjøre de gjeldene ved begge. Men selv når det er snakk om nødhjelp er det uunngåelig at midlene kanaliseres i en bestemt retning og på en bestemt måte for å redde liv blant de som trenger det mest i en konfliktsituasjon. Mens det fra en kant argumenteres for at NGOene må separeres fra den politiske og sikkerhetsmessige agendaen (de Torrente 2002) for å kunne fortsette å jobbe i konfliktsoner, argumenterer andre for at humanitært arbeid er, og også faktisk burde være, politisk. O'Brien (2004) siterer et kjent sitat en gang uttrykt av Charles de Gaulle "*engage we must, for politics are too important to be left to politicians*", og sier med det at NGOer kan redde flere liv ved å opptre mer, heller enn mindre politisk. Flere norske NGOer i Afghanistan jobber eksempelvis med menneskerettigheter, beslutningspåvirkning og konfliktløsning og det er dermed gitt at de er nødt til å innta en posisjon i den ene eller den andres favør. Bistand kan på den måten bidra til å støtte en politisk sak som regnes som rettferdig (ibid). Noen NGOer er også helt klare og åpne på at de er politiske, om enn ikke partipolitiske. Men til tross for at bistand kan ha en politisk virkning, er ikke NGOenes handlinger basert på en stat eller gruppes politiske motiver, men hovedsakelig på de humanitære prinsippene hvor målet er å levere udiskriminert bistand.

6 AVSLUTNING

Målet med denne oppgaven har vært å undersøke hvorvidt NGOene kan regnes som sikkerhetsaktører på bakgrunn av deres egenskaper og aktiviteter, i tråd med et utvidet sikkerhetsbegrep. Ved å analysere deres arbeid i forhold til en menneskelig sikkerhetstilnærming, har jeg vist at arbeidet deres i stor grad retter seg mot å minske eller fjerne truslene mot menneskelig sikkerhet. I komplekse kriser hvor statsmakten er svak og uegnet til å sørge for sin befolknings sikkerhet, kan NGOer i det tomrommet som oppstår, utfylle staten og andre aktørers rolle som sikkerhetsaktør.

NGOenes ønske om avstand til sikkerhetsbegrepet kan ha med å gjøre at mange fortsatt har en forståelse av begrepet som er knyttet til staten og militære styrker. Å bli betraktet som en sikkerhetsaktør vil gjennom en slik smal sikkerhetsforståelse plassere dem i en kategori det ikke vil være gunstig å tilhøre. Det vil utfordre deres forhold til de humanitære prinsippene og kan føre til at de blir betraktet som en del av konflikten. Men til tross for at menneskelig sikkerhetsbegrepet dermed sjelden benyttes av de norske NGOene, har jeg gjennom oppgaven vist at de likevel bidrar til de ulike aspektene ved et utvidet sikkerhetsbegrep gjennom sine aktiviteter, og kan være egnede aktører på bakgrunn av sine egenskaper.

Men NGOene er bare en av brikkene i et komplekst og sammensatt spill og deres aktiviteter alene vil ikke kunne sørge for sikkerhet. Stater og internasjonale institusjoner må fortsatt være essensielle aktører, og demokrati, velferdstjenester og rettferdig fordeling av ressurser er sentrale virkemidler. I Afghanistan preges den internasjonale innsatsen med de ulike bidragene av mangelfull koordinering, noe som fører til tap av tid og ressurser, dette ifølge utenriksminister Jonas Gahr Støre (2008). UNDP presiserer i *Afghanistan National Human Development Report* (2004) at en bedre samordning av de ulike tiltakene vil være essensielt, i tråd med menneskelig sikkerhetstilnærmingen som fordrer en tverrfaglig og integrert tilnærming til sikkerhet. Som Krahmann (2005) diskuterer, kan et nettverk av ulike aktører som har felles interesser, være spesielt egnet til å koordinere de ulike tiltakene for menneskelig sikkerhet og å minske eller bekjempe trusler. En menneskelig sikkerhetstilnærming hvor trusler er definert i henhold til kontekst, kan kanskje være den felles interessen som gjør det mulig å samarbeide og koordinere innsatsen, uten å sette NGOenes prinsipper på spill og dermed forsterke både NGOenes og andre aktørers mulighet til

å effektivt besørge sikkerhet. Dette krever at beslutningstakere, blant dem norske myndigheter, tar utgangspunkt i et utvidet sikkerhetsbegrep i sin strategi. Jeg har vist i denne oppgaven at Norge, som til tross for retorisk bruk av menneskelig sikkerhetsbegrepet, fortsatt ser ut til å forholde seg til en statsentrert sikkerhetsforståelse uten å inkludere NGOer og andre ikke- statlige aktører i sikkerhetspolitikk.

Alle aktører engasjert i komplekse konflikter vil stå ovenfor utfordringer når det kommer til å minske menneskelig usikkerhet. Som jeg har diskutert i denne oppgaven gjelder dette også NGOene. Det er ikke dermed sagt at arbeidet bør avskaffes. Negative konsekvenser og økt usikkerhet må sees i sammenheng med de faktorene som viser det motsatte. Vi kan ikke unngå å levere bistand fordi den potensielt kan skape usikkerhet, det vil være moralsk uholdbart. Til tross for at muligheten for økt usikkerhet er tilstede, ser NGOene ut til å være en uunnværlig del av sikkerhetsbildet. De positive vil overveie de negative utfallene, forhåpentligvis i enda større grad etter hvert som NGOene lærer av eventuelle feil og utvikler sine metoder deretter, og etter hvert som samarbeid og *good governance* blir en mer sentral del av alle de involverte aktørers policy.

BIBLIOGRAFI

Alle koblinger gyldige 01.06.11.

- Anderson, Mary. 1999. *DO NO HARM. How aid can support peace- or war.* Lynne Rienner Publishers, Inc. Boulder, London
- Bajpai, Kanti. 2000. *Human Security: Concept and Measurement.* University of Notre Dame, Kroc Institute Occasional Paper no. 19. URL: http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/seguridad/Human_security_concept_and_measurement.pdf
- Barakat, Sultan. 2002. *Setting the Scene for Afghanistan's Reconstruction: the Challenges and Critical Dilemmas.* Third World Quarterly, Vol. 23, No. 5: 797-816.
- Barth, Fredrik. 2008. *Afghanistan og Taliban.* Pax forlag.
- Boyle, Kevin & Simonsen, Sigmund. 2004. *Human Security, Human Rights, and Disarmament.* Disarmament Forum #3, 2004. URL: <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2137.pdf>
- Booth, Ken. 2005. *Critical Security Studies and world politics.* Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Burchill, Scott. 2009. *Liberalism.* I Theories of International Relations. Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Buzan, Barry. 2004. *What is Human Security? A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value.* Security Dialogue 2004 35:369.
- Buzan Barry, Ole Wæver og Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework For Analysis.* Lynne Rienners Publishers, Inc. London.
- Chandler, David. 2007. *Journal of International Relations and Development.* #10:362–386. Palgrave Macmillan.
- Chenoy, Anurada & Tadjbakhsh, Shahrbanou. 2007. *Human security: concepts and implications.* Routledge, Oxon.
- Coker, Christopher. 2004. *Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk.* Routledge, London.
- De Torrente. 2002. *Challenges to Humanitarian Action.* Ethics & International Affairs Volume 16, Issue 2: 2–8, September 2002.
- Duffey, Tamara. 2000. *Cultural Issues in Contemporary Peacekeeping.* I T.Woodhouse & O.Ramsbotham (eds.) *Peacekeeping and Conflict Resolution.* London: Frank Cass Publishers.
- Duffield, Mark. 2001. *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security.* Zed Books Ltd., London.
- Elbe, Stefan. *HIV/AIDS: THE INTERNATIONAL SECURITY DIMENSIONS.* Krahnmann, E. (ed) 2005. *New threats and new actors in international security.* Palgrave Macmillan, NY.
- European Sudanese Public Affairs Council. 1998. *Does relief aid prolong conflict? The SPLA and food aid diversion in Sudan.* Briefing paper # 4, July 1998. URL: <http://www.espac.org/pdf/SPLA%20Foodaid%20Diversion.pdf>
- Fierke, K.M. 2007. *Critical approaches to international security.* Polity Press, Cambridge.
- Gerstbauer, L.C. *The New Conflict Managers: Peace building NGO's and State Agendas.* Krahnmann, E. (ed) 2005. *New threats and new actors in international security.* Palgrave Macmillan, NY.
- Goodhand, Jonathan. 2006. *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict.*

- Intermediate Technology Publications Ltd, Warwickshire.
- Halvorsen, Knut. 2000. *Å forske på samfunnet. En innføring samfunnsvitenskapelig metode*. Bedriftsøkonomenes Forlag, Oslo.
- Hoogensen Gunhild & Rottem, Svein. 2004. *Gender, Identity and the Subject of Security*. Security Dialogue 35:155.
- Hoogensen, Gunhild & Stuvøy, Kirsti. 2006. *Gender, Resistance and Human Security*. Security Dialogue 37: 207-228.
- Hulme, D. og M. Turner. 1997. *Governance, Administration & Development, Making the State Work*. Kumarian Press, Bloomfield.
- Keen, David. 2008. *Komplekse kriser*. Polity Press, Cambridge.
- Liu, Zhijun. 2006. *The Concept of Human Security and Its Origin*. URL: http://www.sis.org.cn/Sh_Yj_Cms/Mgz/200502/200872423254414TM.PDF
- MacFarlane S. Neil & Yuen Foong Khong. 2006. *Human Security and the UN- A Critical History*. Indiana University Press, Bloomington.
- Mathews, Jessica. 1997. *Power Shift*. Foreign Affairs, Vol. 76, No. 1:50-66.
- Matlary, Janne Haaland. 2002. *Verdidiplomati – kilde til makt?* URL: <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2002/Rapport46.html>
- Mawlawi, Farouk. 1993. *New conflicts, new challenges: the evolving role for non-governmental actors*. Journal of International Affairs. Vol. 46 Nr. 2.
- Miller, Laura. 1999. *From Adversaries to Allies: Relief Workers' Attitudes Toward the US Military*. Qualitative Sociology. Vol. 22 Nr 3:181-197.
- O'Brien, Paul. 2004. *Politicized Humanitarianism. A response to Nicolas De Torrente*. Harvard Human Rights Journal. Vol. 17.
- Paris, Roland. 2001. *Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?* International Security. Vol.1, #2:87-102.
- Pierre, P. og B.G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan Press Ltd. London.
- Rothschild. 1995. *What is Security?* Daedalus. Vol.124, #3.
- Rottem, S.V. (2007): "*Forsvarets mål og strategi: Sikkerhet for hvem?*" Internasjonal Politikk 65, No. 1: 39-57.
- Rubin, Barnett. 2001. *Afghanistan and Threats to Human Security*. Social Science Research Council. URL: <http://essays.ssrc.org/sept11/essays/rubin.htm>
- Sending, Ole Jacob. 2010. *Reform av FN?* I Nupis artikkelserie: Hvor hender det? URL: <http://hvorhenderdet.nupi.no/Artikler/2010-2011/Reform-av-FN>
- Shannon, Róisín. 2009. *Playing with principles in an era of securitized aid: negotiating humanitarian space in post-9/11 Afghanistan*. Progress in Development Studies Vol.9 #1:15–36.
- Sheehan, Carrie. 2005. *NGOs as Security Actors in the Fight against HIV/AIDS?* Krahmann, E. (ed) 2005. New threats and new actors in international security. Palgrave Macmillan, NY.
- Slim, Hugo. 1997. *Relief Agencies and Moral Standing in War*. Development in Practice, Volume 7, Nr.4, November 1997.
- Smith, Rupert. 2005. *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*. Penguin Books, London.
- Spearin, C. *Humanitarians and Mercenaries: Partners in Security Governance?* Krahmann, E. (ed) 2005. New threats and new actors in international security. Palgrave Macmillan, NY.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou. 2008. *Human Security*. HD Insights. URL: <http://hdr.undp.org/en/nhdr/support/insights/2008-02/>

- True, Jacqui m.fl. 2009. Kap.10, Feminism. *Theories of International Relations*. Palgrave Macmillan, NY.
- Tvedt, Terje. 1997. *Norges Utenrikspolitikk*. Gjerdåke, Knutsen & Sørbø (eds). Cappelen Akademiske Forlag, Oslo.
- Tvedt, Terje. 2003. *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. Gyldendal, Oslo.
- Wirtz, James. 2010. *A New Agenda for Security and Strategy?* Baylis, Cohen, Gray & Wirtz (eds). I *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*.

Dokumenter fra den norske regjeringen

- Devold, Kristin Krohn. 2003. Tale/artikkel: *Norsk forsvars og sikkerhetspolitikk i NATO*. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/fd/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2003/norsk_forsvars-og_sikkerhetspolitikk.html?id=266622
- Strøm-Eriksen, Anne-Grete . 2007. Tale/artikkel: *Norges internasjonale engasjement for fred og sikkerhet*. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/forsvarsminister-stroem-erichsen/2007/norges-internasjonale-engasjement-for-fr.html?id=443389
- Strøm-Eriksen, Anne-Grete. 2008. Tale/artikkel: *Trusler og utfordringer, sikkerhet og forsvar*. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/forsvarsminister-stroem-erichsen/2008/oms-foredrag-.html?id=495932
- St.prp nr.48. 2007-2008. *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/2007-2008/stprp-nr-48-2007-2008-.html?id=504783>
- Støre, Jonas Gahr. 2007. Tale/artikkel: *Norway's commitment to mine action and human security*. Civil Society Conference at the 10th Anniversary of the Mine Ban Treaty, Towards Human Security, Oslo, Norwegian Red Cross. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2007/mineaction.html?id=481024
- Støre, Jonas Gahr. 2008. Redegjørelse for Stortinget: *En samordnet plan for Norges bidrag til Afghanistan*. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2008/afghanistan_samordnet.html?id=499116

Rapporter/programbeskrivelser/kronikker

Afghanistankomiteens årsrapporter URL:

http://www.afghanistan.no/Om_oss/Organisasjon/_rsrapporter/index.html

Care- Norad. 2009. *Multi-year Plan, 2009-2013*. URL:

<http://www.care.no/Global/Rapporter,resultater/CARE%20Norad%20Multi-year%20plan%202009%20-%202013%20pdf.pdf>

Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now: Final Report*. URL:

<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>

Dieset, Hans. 2011. *Svikter Norge de Sivile i Afghanistan?* Bistandsaktuelt, juni.

Flyktninghjelpen. *Prinsippprogram*. URL:

http://www.flyktninghjelpen.no/arch/_img/9106294.pdf

Forsvarets Forskningsinstitutt, Jacob Aasland Ravndal. 2009. *Counterinsurgency – when theory meets reality*. Seminar report. URL:

<http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio/Rapportero/FFIrapport0/file/COIN%20seminar%20report.pdf>

Gjørøv, Gunhild Hoogensen. 2010. *Den Norske Drømmen*. Kronikk i Dagsavisen 01.10.10 URL:

http://www.nyemeninger.no/alle_meninger/cat1002/subcat25/thread100373/

Harpviken, Strand & Suhrke 2010. *Tid for Linjeskifte*. Aftenposten 07.07.10. URL:

<http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article3718654.ece>

Human Security Report Project. 2010. *Human Security Report 2009/2010: The Causes of Peace and The Shrinking Costs of War*. URL:

<http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/20092010/overview.aspx>

Humanitarian Policy Group. 2000. *The Principles of Humanitarian Action in International Humanitarian Law*. URL:

<http://www.odi.org.uk/resources/download/249.pdf>

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). 2001. *The Responsibility To Protect*. International Development Research Centre, Ottawa. URL: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>

Ki-Moon, Ban. 2010. URL: *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*. Report of the Secretary- General to the Security Council, 64th General Assembly.

http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?link=SG+Reports%2f21sept2010_SGreport_ENG.pdf&tabid=1741&mid=1888

Kirkens Nødhjelp. 2010. *Final Report 2005-2009*. URL:

<http://www.kirkensnodhjelp.no/Documents/Kirkens%20Nødhjelp/Om%20Kirkens%20Nødhjelp/Resultatrapporter/Norad%20Final%20Report%202005-2009.pdf>

Kirkens Nødhjelp. *Prinsippdokument: Sammen for en rettferdig verden*. URL:

http://www.kirkensnodhjelp.no/Documents/Kirkens%20Nødhjelp/Om%20Kirkens%20Nødhjelp/KN_Prinsippdok_NO_2011.pdf

Kirkens Nødhjelp. *Årsmelding 2009*. URL: <http://www.kirkensnodhjelp.no/Om-Kirkens-Nodhjelp/Publikasjoner/Annual-Review/>

Norad <http://www.norad.no/Norskbistanditall/Statistikkvisning>

Norad. 2009. URL: *Organisational Review of the Norwegian Refugee Council*.
<http://www.norad.no/en/Tools+and+publications/Publications/Publication+page?key=145691>

Norad. 2009. URL: *Organisational Review Save the Children Norway*. URL:
<http://www.norad.no/en/Tools+and+publications/Publications/Publication+Page?key=125128>

Norad. 2011. URL: *Organisational Performance Review of the Norwegian Church Aid (NCA)*. URL:
<http://www.norad.no/en/Tools+and+publications/Publications/Publication+Page?key=208600>

Norsk Folkehjelp. *Internasjonal Strategi 2008-2011*. URL:
http://norskfolkehjelp.no/no/Arbeid_internasjonalt/Utviklingssamarbeid/Hvordan_jobber_vi+/Internasjonal_strategi/

NRC. *Afghanistan National Civil-Military Guidelines Training Package*.

Redd Barna. 2010. *Redd Barnas internasjonale programmer i perioden 2006-2009*.
URL: www.reddbarna.no

United Nations Development Programme. 1994. *Human Development Report/ New dimensions of Human Security*. Oxford University Press, NY. URL:
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>

United Nations Development Programme. 2004. *Afghanistan. National Human Development Report/ Security with a Human Face. Challenges and Responsibilities*. URL:
http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/afghanistan/Afghanistan_2004_en.pdf

United Nations Development Programme. 2009. *Human Development Report/ Overcoming barriers: Human mobility and development*. Oxford University Press, NY. URL: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/>

De norske NGOenes hjemmesider:

Afghanistankomiteens hjemmeside URL: <http://www.afghanistan.no/>

Care Norges hjemmeside URL: <http://www.care.no/>

Flyktninghjelpens hjemmeside URL: <http://www.flyktninghjelpen.no/>

Kirkens Nødhjelps hjemmeside URL: <http://www.kirkensnodhjelp.no/>

Norsk Folkehjelps hjemmeside URL: <http://norskfolkehjelp.no/>

Redd Barnas hjemmeside URL: <http://www.reddbarna.no/>