MAT, KRIG OG FRED:

SÅRBARE STATER OG MATPRODUKSJON

UTVIKLINGSFONDET

Utgitt av Utviklingsfondet desember 2017

Forfatter: Morten Bøås
Redaktør: Siri O. Kvalø
Ansvarlig redaktør: Kari Helene Partapuoli

Om Utviklingsfondet:
Utviklingsfondet er en miljø- og utviklingsorganisasjon som jobber for å bekjempe sult og fattigdom. Hvert år når vi ut til mer enn en halv million mennesker i Afrika, Asia og Mellom-Amerika.

Denne rapporten er basert på forskning finansiert av Bill & Melinda Gates Stiftelsen.
Analyser, funn og konklusjoner i rapporten står for forfatterens egen regning, og reflekterer ikke nødvendigvis Bill & Melinda Gates Stiftelsens syn.

Design: Elin Iversen
Foto: s. 1, 3, 4, 8, 14, 20 og 21: Kristoffer Nyborg, s. 6: NUPI
s. 11: © Tugela Ridley/IRIN, s. 12–13, 18 og 19: Shutterstock.com

ISBN (trykk): 978-82-91923-88-8
ISBN (elektronisk): 978-82-91923-89-5

www.utviklingsfondet.no

www.facebook.com/Utviklingsfondet
@DevelopmentFund
Instagram: @Utviklingsfondet

ER DET MULIG Å BYGGE STAT UTEN Å INKLUDERE MAT?

Bistand til sårbare stater må handle om mer enn bekjempelse av terror. Stabil tilgang til nok mat og vann er en forutsetning for fredelig sameksistens. Dyp fattigdom og tilspisset kamp om naturressurser påvirker stabiliteten i samfunn og skaper uro. Det er derfor ikke uten grunn at mange væpnede konflikter i utviklingsland etter andre verdenskrig har sitt utspring på landsbygda.

Antall mennesker som sulter i verden har blitt stadig mindre de siste ti årene. I 2017 melder imidlertid FN om at trenden er snudd. Nå er det 38 millioner flere som sulter enn i 2015. Krig og konflikt, og klimaendringer, er de viktigste årsakene. Antallet væpnede konflikter har steget i samme tiårsperiode, noe som har gått hardt ut over matproduksjon og folks tilgang til mat. Særlig gjelder dette i land hvor det allerede er matmangel.

Somalia er en av de sårbare statene som støttes av norsk bistand. I 2017 har de opplevd den verste tørken de har hatt på over 70 år. Jeg besøkte noen av de hardest rammede områdene, og møtte mange fortvilte og desperate mennesker. Det var kvinner, menn og barn som hadde mistet alt de eide. Alle husdyr var døde, og menneskeliv gikk tapt. Provisoriske flyktningleirer var satt opp rundt de få vannhullene som var igjen, men matmangelen var akutt. Klimaendringer vil gjøre at tørke, flom og andre naturkatastrofer skjer stadig oftere. FN har allerede varslet at de forventer hungersnød på Afrikas horn i 2018. Et viktig tiltak for å motvirke sult i møte med klimaendringer er å satse på å utvikle klimatilpassede landbruksmetoder i sårbare stater.

Syria er et annet eksempel. Aly AbouSabaa, direktør for International Center for Agricultural Research in Dry Areas (ICARDA), uttalte under sitt Norgesbesøk i november 2016 at Syria vil trenge minst 10 000 tonn gode såfrø for å starte opp landbruksproduksjonen når freden engang kommer. Det vil være avgjørende for å sikre varig stabilitet. Det vil også si at det er nødvendig å tenke på forberedelser dersom verdenssamfunnet skal komme raskt i gang igjen med gjenoppbygning etter krig og konflikt. Tilgang til såfrø er et av de nødvendige tiltakene som krever forberedelse i forkant. Det må bygges kompetanse rundt bærekraftig matproduksjon i de sårbare statene som Norge skal samarbeide med.

Gitt at sårbare stater i all hovedsak er land hvor landbruk spiller en sentral rolle, er spørsmål om matsikkerhet, landrettigheter og statens sårbarhet nært knyttet sammen, skriver Morten Bøås i dette notatet. Norsk bistand har først og fremst fattigdomsbekjempelse som formål, også når bistanden gis til sårbare stater og i konfliktområder. Da er det fornuftig å satse på landbruk og matproduksjon i sårbare stater.

Kari Helene Partapuoli, daglig leder for Utviklingsfondet

Kari Helene Partapuoli på reise i Somalia i juli 2017. I denne åkeren, like utenfor Odeweyne nord i Somalia, har plantene sluttet å vokse på grunn av tørken. Det får alvorlige konsekvenser for menneskene som er helt avhengige av å dyrke sin egen mat.

INNHOLD

SÅRBARE STATER OG MATPRODUKSJON 7
Matproduksjon og landrettigheter 7
Mat, landrettigheter og sårbarhet 8

SÅRBAR STAT? 10
Internasjonal innsats i sårbare stater 10
Alle er sårbare, men noen responderer bedre 12
Matproduksjon og institusjonell kapasitet 13
Sårbarhetsproblemet 14

SÅRBARHETENS SAMSPILLSEFFEKTER 15
Levekår og minoritetsbefolkninger 15
Klimaendringer forsterker sårbarheten 15
Underfinansierte internasjonale innsatser 16
Nøkkelen er å forstå samspillseffekter 16
Sårbarhetens mange ansikter 16
Dype og skarpe skillelinjer 16
Utfordringer for bistand 18
Statsbygging – hva vet vi? 18

EKSTERN ASSISTANSE ER NØDVENDIG 20
Hva kan Norge bidra med? 20

REFERANSER 22

MORTEN BØÅS

Morten Bøås (Dr. Polit) er seniorforsker ved Norsk utenriks-politisk institutt (NUPI). Bøås har lang erfaring fra forskning og feltarbeid i Sahel, Sentral-Afrika og Vest-Afrika. Han arbeider spesielt med problemstillinger knyttet til krig, konflikt og sårbarhet. Hans utgivelser inkluderer bøker som The Politics of Origin in Africa: Autochthony, Citizenship and Conflict (2013), The Politics of Conflict Economies: Miners, Merchants and Warriors in the African Borderland (2015) og Africa's Insurgents: Navigating an Evolving Landscape (2017, samt en rekke artikler. I perioden 2016-2019 leder Bøås et større internasjonalt forskningssamarbeid finansiert av EU som ser på effektene av internasjonal intervensjon i Afghanistan, Irak, Kosovo, Libya, Mali, Serbia og Ukraina (se www.eunpack.eu).

SÅRBARE STATER OG MATPRODUKSJON

Sårbare stater er i praktisk politikk blitt synonymt med krig, konflikt, terrorisme og transnasjonal kriminalitet. De defineres dermed som en alvorlig trussel mot fred og sikkerhet. Det er korrekt at sårbare stater kan utgjøre en trussel mot internasjonal sikkerhet, men samtidig kan et slikt fokus fort føre til at rene sikkerhetspolitiske tilnærminger blir prioritert. (Bøås 2017a). Sikkerhet og stabilitet må prioriteres, men samtidig må vi ikke glemme at brorparten av verdens sårbare stater også er svært fattige, hvor folk flest lever av den maten de produserer selv. Dette innebærer at politikk ovenfor sårbare stater ikke må nedprioritere arbeidet med matsikkerhet verken som humanitær assistanse eller som langsiktig utviklingshjelp.

Dette notatet argumenterer for en bredere tilnærming til sårbare stater. En tilnærming som ser utover den umiddelbare sikkerhetssituasjonen og tar høyde for at staters sårbarhet også er nært knyttet til vanlige folks evne både til å livnære seg selv og produsere et overskudd som de enten kan selge eller bruke for å bytte til seg ting som de trenger. Brorparten av innbyggerne i sårbare stater er enten jordbrukere eller driver med kveg og andre typer husdyr på heltid eller deltid for å holde liv i seg selv og sin familie.

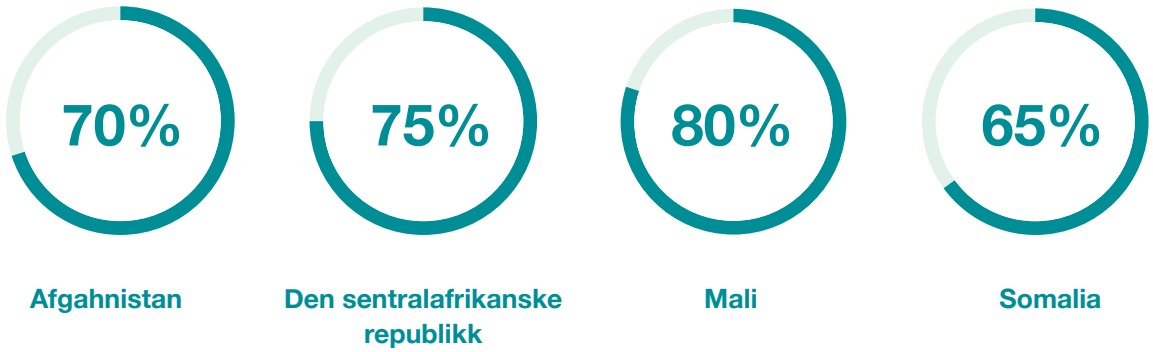
Matproduksjon og landrettigheter

Når vi ser andelen sysselsatte i landbruket sammen med det faktum at dyrkbar mark i de samme landene langt fra er fullt utnyttet betyr det at politikk ovenfor sårbare stater som skal en bærekraftig effekt må ha et langsiktig fokus på matproduksjon i landbruket. I land hardt rammet av tørke slik som Somalia er nå må det settes inn kortsiktige nødhjelpstiltak, men dette må ikke komme på bekostning av langsiktig utviklingsassistanse både til landbruks-sektoren og til å holde lokale og regionale markeder ved like.

Dette er en vanskelig utfordring da det innebærer at vi må forstå sammenhengen mellom sårbare staters institusjonelle svakhet, statens mangel på legitimitet hos befolkningen og det faktum at folk flest i slike stater ikke livnærer seg gjennom krig og konflikt, men er fattige bønder som prøver å overleve på et minimum under svært høye grader av usikkerhet. Skal produksjon av matvarer sikres under slike omstendigheter er folks rett og tilgang til dyrkbar mark helt essensielt. Utfordringen er at spørsmål om landrettigheter og konflikter knyttet til slike rettigheter ofte går under radaren for det internasjonale samfunns oppmerksomhet.

Andel sysselsatte i landbruk i utvalgte sårbare stater

(World Bank 2016, FAO 2016)



Mat, landrettigheter og sårbarhet

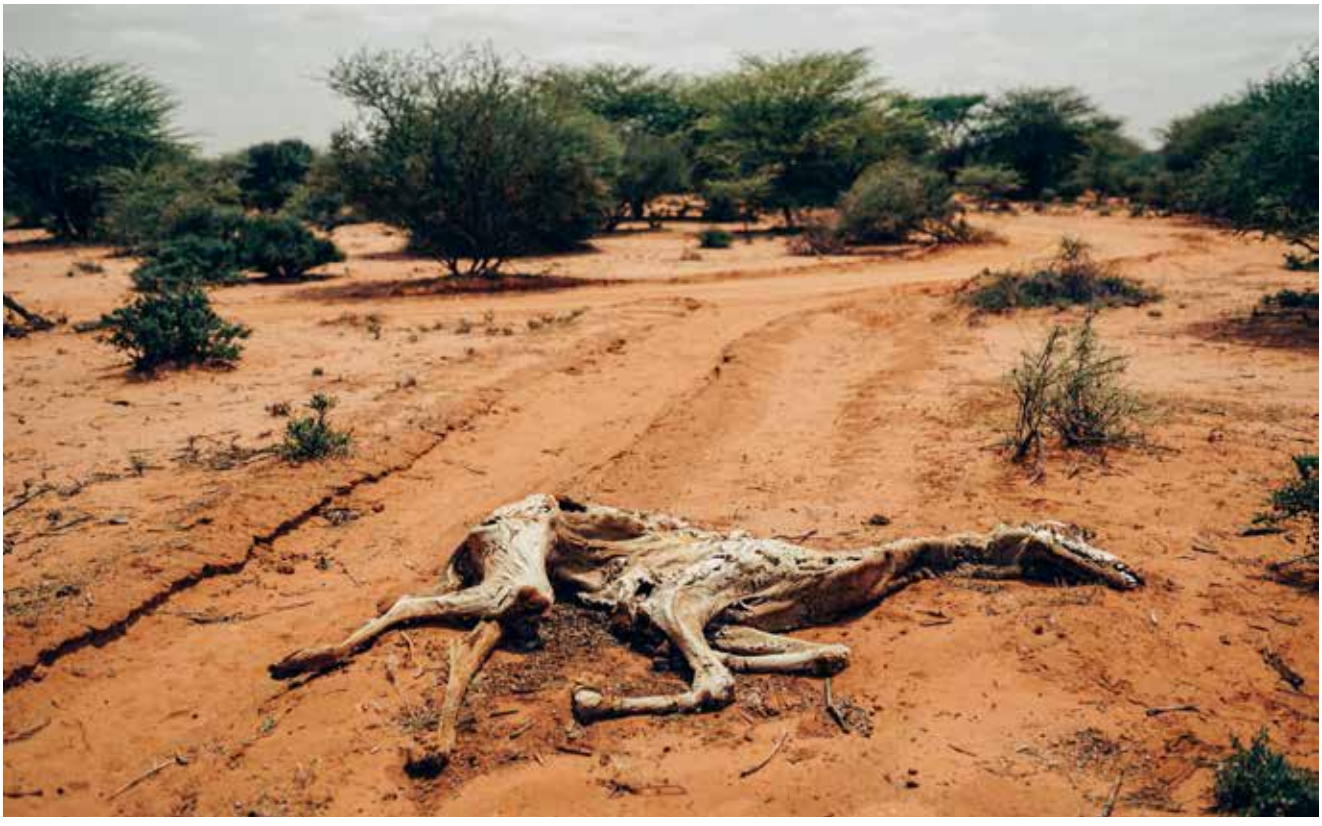
Der representanter for det internasjonale samfunn ser sårbare stater som et arnested for internasjonal terrorisme og kriminalitet, og en kilde til migrasjon og flyktningkriser, og dermed prioriterer som de gjør, er lokalbefolkningens utfordringer mer stedbundne og levekårsrelaterte. Spørsmålet er derfor hvordan vi kan sørge for at internasjonal oppmerksomhet ikke overser lokalbefolkningens levekårsutfordringer. Dette er viktig for de som bor i sårbare stater, men det er også av stor betydning for bærekraften til det internasjonale samfunns innsatser i sårbare stater.

Det er ikke tilfeldig at en rekke væpnede grupper som det internasjonale samfunn definerer som terrorister opererer i områder med sårbare stater. Dette ser vi i hele Sahel-beltet, i Somalia, i Irak og Syria, og i Afghanistan. I de samme områdene finner vi også betydelig kriminalitet knyttet til smugling av alt fra våpen og narkotika til mennesker på flukt.

Samtidig er det gode grunner til å kaste et kritisk blikk på det sikkerhets- og anti-terror rammeverket som har blitt Vestens og det internasjonale samfunns mest profilerte tilnærming til problemet med sårbare stater. Det betyr ikke at sikkerhet og stabilitet ikke er viktig. Sikkerhetssituasjonen i Sahel, i Somalia, i deler av Midt-Østen og Sentral-Asia er prekær og krever militære virkemidler, men den krever også mer. Det er ikke nok med anti-terroroperasjoner og militære stabiliseringsintervensjoner for å skape fred i disse områdene. Det skal mer til for å lykkes. Sikkerhet og stabilitet henger også sammen med folks levekår og mulighet til å sikre disse. Gitt at sårbare stater i all hovedsak er land hvor landbruk spiller en sentral rolle, er spørsmål om matsikkerhet, landrettigheter og statens sårbarhet nært knyttet sammen.

Det ser vi med all tydelighet i Mali. Her har en militær intervensjon i regi av FN og Frankrike vært tilstede siden 2013, men situasjonen på bakken blir ikke bedre. Snarere har den i løpet av disse årene blitt mer prekær (Bøås 2017b). Konflikten i Mali er ikke lengre kun en konflikt som pågår nord for Niger-elven. Den har også spredt seg til sentral-regionen, området sør for Mopti og ned mot Gourma og Segou langs Niger-elven, og til andre land i Sahel som Burkina Faso og Niger. Her skaper en serie av uløste landkonflikter muligheter for voldelig salafist-inspirerte bevegelser som bruker disse konfliktene til å skaffe seg lokal forankring (se Bøås 2015; Bøås og Torheim 2013). Det samme ser vi også i Somalia hvor det internasjonale samfunnets manglende evne til å respondere lokalt skaper et sosialt og geografisk landskap som al-Shabaab kan navigere i (se Hansen 2013). Somalia er nok en gang rammet av en større sultkatastrofe. FNs organisasjon for ernæring og landbruk anslår at over seks millioner mennesker er i faresonen (FAO 2017). Dette skjer i et land med en befolkning som har levd med voldelig konflikt siden 1991.

Tilsvarende problematikk finner vi i Midt-Østen. Den humanitære krisen i Syria og Irak er langt fra over selv om Den islamske staten (IS) er tvunget tilbake, og det samme er tilfelle i Afghanistan. I årene før konflikten startet var Afghanistan



Etter den verste tørken i manns minne er døde kameler blitt et vanlig syn på landsbygda i Somalia.

Andel i befolkningen under 15 år i prosent

(kilde Index Mundi 2017)

50 %

Afghanistan

42 %

Den sentralafrikanske republikk

45 %

Somalia

43 %

Mali

internasjonalt kjent for landbruksprodukter som aprikoser, granatepler, mandler, pistasjnøtter og rosiner. I dag utnyttes imidlertid kun 6 prosent av dyrkbar mark i landet (USAID 2016). Den viktigste årsaken til dette er kombinasjon av en svak og korrupt stat med liten grad av folkelig legitimitet, konflikt og mangelen på fungerende vanningssystemer. Det siste gjør landbruket helt avhengig av naturlig nedbør, og dermed også svært sårbart for endringer i vær og klima.

Sårbare stater er som vi vil komme tilbake til ikke like. Sårbarheten gir seg ulike utslag, men en ting har slike stater til felles: Landbruk i en eller annen form er svært viktig for folks mulighet til å overleve. Samtidig er land og landrettigheter under hardt press. Staten som skal regulere dette og beskytte folks rett til land er enten for svak til å håndtere denne oppgaven, eller for korrupt til at den er mulig å stole på den. Gamle, tradisjonelle mekanismer for å holde landrettigheter i hevd, beskytte dem og regulere konflikter som måtte oppstå, fungerer mye dårligere enn tidligere. Disse mekanismene er kommet under press. Fra en moderne stat som ikke fungerer og av en eksplosiv befolkningsvekst som har ført til at verdens mest sårbare stater også har noen av verdens yngste befolkninger.

Dette fører til økt press på et begrenset gode som dyrkbar mark. Ufordringen som dette innebærer forsterkes ytterligere av klimaendringer og klimavariasjoner. Det er ikke slik at det nødvendigvis regner mindre, men både regn og tørke kommer mye mer uforutsigbart enn tidligere. Regn er bra, men kun dersom det kommer når man trenger det. Hvis ikke gjør det bare skade og bidrar til jorderosjon. Konsekvensene er mange, men en ting er sikkert: Dette bidrar til ytterligere å svekke en allerede svak stat. Årsaken til det er at når staten ikke evner å regulere denne sektoren så åpner det opp nye rom for andre aktører. Det skaper et samfunn og en økonomi hvor det viktigste er tilgang til nettverk og personer som har makt og autoritet til å forsvare ulike gruppers rett til land. Dette er hovedårsaken til spredningen av konflikten i Mali.

Dette notatet vil derfor se nærmere på hva en sårbar stat egentlig er, og hvordan sårbarhetsproblematikk gjør seg gjeldende på ulike måter i ulike land. Sårbare stater er ikke like og vi kan ikke føre en samlet politikk ovenfor alle stater som faller inn under denne kategorien. Samtidig må utfordringene som sårbare stater utgjør ses i lys av landrettighetsproblematikk og det at lokale levekår er under press. Dette er helt avgjørende for å forstå hvordan situasjonen på bakken egentlig er. Notatet argumenterer for at giverland og organisasjoner må utvikle et sett av ulike lokale, nasjonale og regionale strategier for å møte disse utfordringene. Avslutningsvis vil notatet komme med noen forslag til praktisk politikk på dette området.

SÅRBAR STAT?

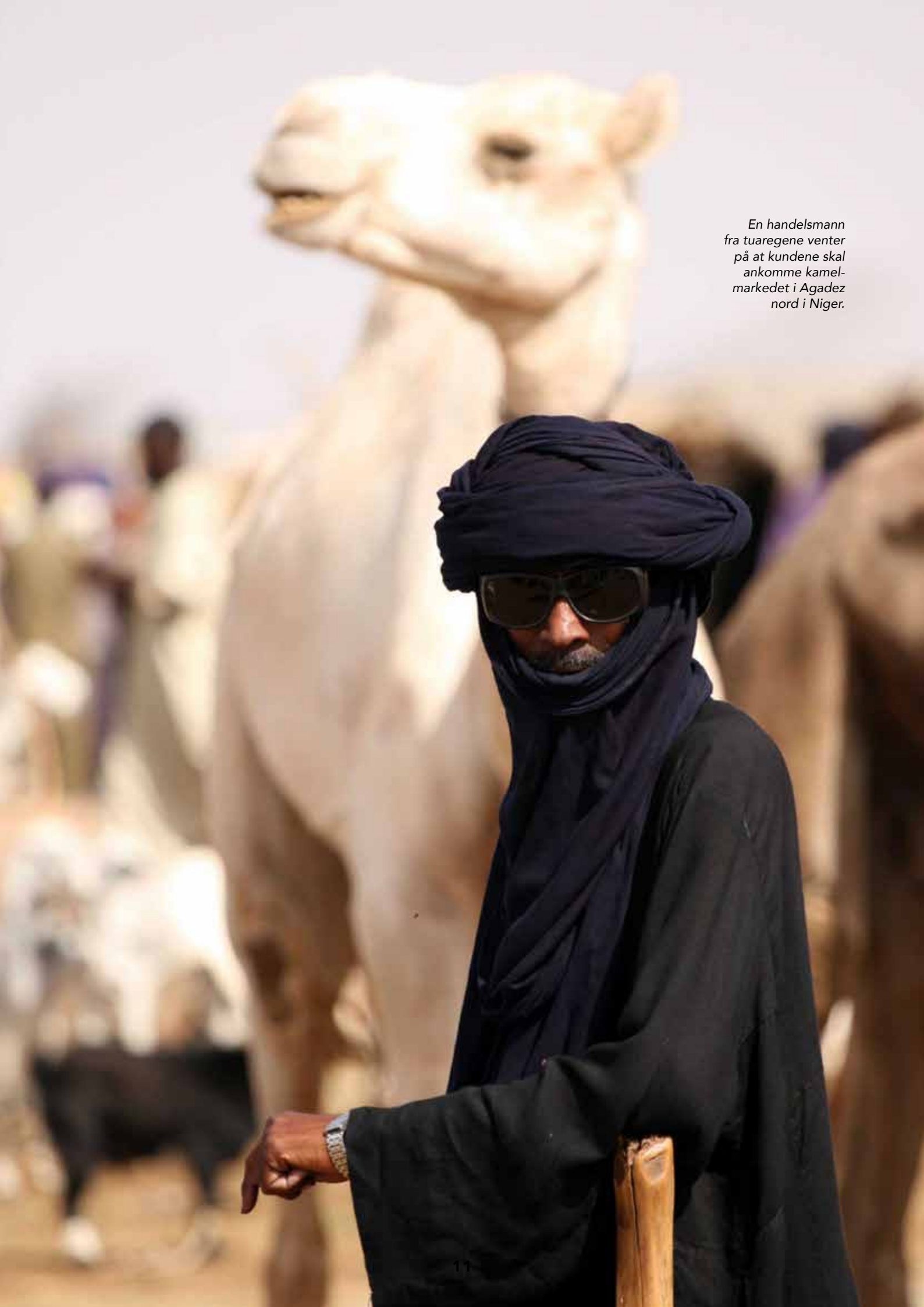
Sårbare stater er et problem, først og fremst for de som bor der, men også for verdenssamfunnet. Men hva vil det egentlig si at en stat er sårbar? Med begrepet «stat» forstår vi et klart definert fysisk territorium med en befolkning som styres av et statsapparat med evne til å kreve inn skatt og administrere et rettsvesen. Dette statsapparatet skal både ha kontroll over egne grenser og et monopol på bruk av tvangsmakt innenfor disse grensene, og statens myndighet over både territorium og folk er anerkjent og akseptert av andre stater. Dette er slik stater har blitt definert siden Max Webers (1946) dager. Det innebærer at en sårbar stat som oftest blir definert utfra hva den ikke er eller hva den ikke har. Da er en sårbar stat en stat som ikke har kontroll over egne grenser eller monopol på bruk av tvangsmakt innenfor disse grensene. En sårbar stat har også liten administrativ evne til å kreve inn skatt eller administrere et rettsvesen. Slike stater mangler også ofte prosedyrer for overføring av makt fra et regime til et annet eller fra en hersker til en annen. Hvis alt eller store deler av dette ikke er til stede, vil det også føre til at staten ikke er spesielt godt egnet eller utstyrt til å beskytte og ivareta befolkningens interesser og levekår.

Internasjonal innsats i sårbare stater

Begrepet sårbare stater kom for alvor inn i debatten om internasjonal politikk med angrepene i USA 11. september 2001. Når det ble klart at sporene fra New York og Washington ledet tilbake til Afghanistan ble landet fort re-definert fra en fattig sårbar stat til en stat hvis sårbarhet også gjorde den til en sikkerhetstrussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Dette førte til at et politikkområde som frem til da hadde befunnet seg langt nede på den bistandspolitiske agendaen med ett ble et prioritet felt for nasjonale sikkerhetsmyndigheter. Ikke lenge etterpå kom også de første strateginotatene som satte scenen for en internasjonal tilnærming til sårbare stater med vekt på sikkerhet, stabilisering og statsbygging (se henholdsvis US Government 2002 og European Union 2003) gjennom militær og teknologisk intervensjon i tråd med tidligere tiders moderniseringsteori.

Med tiden har debatten blitt mer nyansert. Dette startet allerede i 2005 med USAID sin Fragile States Strategy, som argumenterer for en bredspektret tilnærming til sårbare stater. Dette åpnet opp rom for mer kritiske stemmer, men fortsatt er en tilnærming til statsbygging i sårbare stater som vektlegger sikkerhet og stabilitet sentral i alle internasjonale tiltak. Fokuset på sårbare stater er også større enn noen gang. Krigene i Irak og Syria er en av grunnene. Flyktningkrisen og ikke minst det faktum at den globale flyktningkrisen også har truffet Europa er en annen viktig årsak. I følge Storbritannias nye bistandsstrategi (se DFID 2015) skal 50 prosent av landets bistand gå til sårbare stater, og det er fire hovedmål som skal prioriteres i all bistand. Disse er: 1) Sikkerhet og godt styresett, 2) motstandsdyktighet og krisehåndtering, 3) økonomisk vekst, og 4) fokus på de aller fattigste og mest utsatte gruppene. Dette skal Storbritannia gjøre, ikke bare fordi det er en moralsk forpliktelse, men også fordi dette er i tråd med landets egne sikkerhetsinteresser (se Rumney 2016). Spørsmål om sårbarhetens røtter og årsaker til konflikt har ikke blitt definert ut av agendaen, men spørsmål knyttet til landrettigheter og matsikkerhet er ikke et høyt

«...Politikk ovenfor sårbare stater som skal en bærekraftig effekt må ha et langsiktig fokus på matproduksjon.. Kortsiktige nødhjelpstiltak må ikke komme på bekostning av langsiktig utviklingsassistanse.»



En handelsmann fra tuaregene venter på at kundene skal ankomme kamel-markedet i Agadez nord i Niger.

Konflikten nord i Mali har pågått i mange år nå. Dette bildet er fra Timbuktu i Mali i en tidlig fase av konflikten. Landet er et prioritert samarbeidsland for norsk utviklingspolitikk framover.

prioritert område. Den internasjonale tilnærmingen slik den defineres av sentrale bilaterale organer som DFID og USAID er for opptatt av statsstabilitet til å se at staters stabilitet i stor grad over tid avhenger av befolkningens levekårssituasjon.

Med Stortingsmelding 24 (2016-1207) Felles ansvar for felles fremtid og Stortingsmelding 36 (2016-2017) Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, er økt norsk innsats i sårbare stater også sentralt forankret i norsk utenriks- og utviklingspolitikk. I strateginotatet Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner (UD 2017) defineres dette nærmere. Her legges det også, i likhet med det som gjøres hos internasjonale samarbeidspartnere, vekt på sikkerhet og stabilitet. Samtidig trekkes det også frem at dette skal bidra til dialog og forsoning, og danne grunnlag for mer langsiktig utviklingsarbeid og fredsbygging. Hva det innebærer spesifiseres ikke nærmere, men det påpekes at selv om det er behov for militær stabilisering for å etablere sikkerhet i et gitt område så må denne være samordnet med øvrig innsats (UD 2017: 8). Det snakkes også om betydningen av å støtte kampen mot korrupsjon og styrke rettsstaten i sårbare stater, om inkluderende vekst og bedre levekår, og bygge lokal motstandskraft mot kriser, men verken landrettighetsspørsmål eller matsikkerhet står frem som en prioritert oppgave. Det betyr ikke nødvendigvis at det ikke er rom for slike spørsmål og tilnærminger. Den forsterkede norske innsatsen i sårbare stater legger også vekt på kontekstforståelse, konfliktsensitivitet, lokalt eierskap, fleksibilitet, langsiktighet, og risikovilje. Dette er positivt. Det som derimot ikke diskuteres eller nevnes er hvordan denne nye strategien skal passes inn med den eksisterende norske bistanden.

Norge har etter hvert blitt dyktig til å drive med bistand, men norsk bistand, som all annen bistand, har en tendens til å virke best der den trengs minst. Det handler om at bistand slik den drives i dag, med sterkt resultatfokus i alle ledd, fordrer lokal mottakerkapasitet på et relativt høyt nivå.

Alle er sårbare, men noen responderer bedre

Alle stater er sårbare på en eller annen måte. Ingen er spart for muligheten til å bli påført en intern eller ekstern krise. Selv ikke et land som Norge som har så høy grad av statlig kapasitet og

så høy tillit mellom borgerne og de som styrer, kan verge seg mot alle mulige kriser. Dette ble tydelig med angrepene 22. juli 2011. Samtidig viste denne hendelsen at selv om alle stater kan utsettes for en krise eller et sjokk så handler det også om evnen til å respondere tilstrekkelig på egen hand eller nyttiggjøre seg ekstern assistanse. Til det kreves det institusjonelle kapasitet og i hvert fall et minimum av politisk legitimitet.

Matproduksjon og institusjonell kapasitet

Matproduksjon i sårbare stater er i all hovedsak mat produsert av småbønder til eget forbruk. Dersom folk skal produsere egen mat må de ha sikker tilgang til land hvor mat kan dyrkes. Skal retten til mat sikres må med andre ord retten til land også garanteres. Utfordringen er at rett til land er et begrenset gode som må garanteres av noen. Dette innebærer at selv om fattige sårbare stater trenger ekstern finansiell støtte og teknisk assistanse til å ivareta og forbedre egen matproduksjon så er det ikke nødvendigvis bare materiell assistanse som er avgjørende. Vel så viktig er det at man finner måter å støtte de lokale og nasjonale prosessene og den nødvendige institusjonsutvikling som skal til for å etablere og garantere ulike gruppers rett til land.

Det vi må ta høyde for er at land og retten til land i slike stater er et essensielt gode. Rett til land sikrer ikke bare overlevelse rent umiddelbart, men er også ofte det eneste sikkerhetsnettet folk har på lengre sikt. Siden rett til land er et essensielt gode betyr det også at det er noe som folk føler meget sterkt for og følgelig må forsvares nesten til en hver pris (se Bøås og Dunn 2013). Landrettighetskonflikter kan aldri helt unngås, men med relevante lokale og nasjonale prosesser og en tilsvarende institusjonsbygging kan man forhindre en god del slike konflikter. Og ikke minst at de løses på en legitim måte som ikke innebærer bruk av vold eller andre illegitime virkemidler (for eksempel korrupsjon) hvis, og når, de oppstår.

En slik utvikling vil i land som Mali og en rekke andre svake sårbare stater være et stort lerret å bleke. Men skal vi bidra til å finne bærekraftige løsninger, for eksempel i Mali, er alle landrettighetskonflikter i sentral-regionen, langs Niger-elven og de mange sideelvene stedet å starte. Her har slike konflikter fått lov til å utvikle seg over lang tid uten at verken nasjonale myndigheter eller det internasjonale samfunn har gjort særlig mye for å reagere på en tilstrekkelig og effektiv måte

Mangel på vann gjør at mange planter aldri vokser seg ferdig og jordene i Somaliland står med halvvoksne planter. 2017 var tredje år med tørke i landet.

(Bagayoko, Ba, Sangaré og Sidibé 2017). Det betyr at dette vil bli vanskelig. Det vil ta lang tid. Kreve stor tålmodighet. Evne til å takle tilbakeslag. Og ikke minst må en slik tilnærming bygge på en solid forståelse av hvilke underliggende faktorer det er som vedlikeholder et lands sårbarhetsproblem.

Sårbarhetsproblemet

Hvis vi tar utgangspunkt i at alle stater er sårbare på en eller annen måte, men at noen også er mye skjørere og langt mer sårbare enn andre så er det klart at brorparten av de statene som i dag defineres som sårbare, også er svært fattige. Fattigdom er likevel ikke et avgjørende kriterium siden bare et lite mindretall av verdens fattigste land også anses som sårbare stater. Sårbare stater er stater som enten har fått sitt monopol på tvangsmakt underminert, eller står i stor fare for å få det. Med andre ord er det mer enn bare velstandsnivået som avgjør om et land er betydelig utsatt for å få statens monopol på bruk av tvangsmakt underminert.

Samtidig, jo fattigere, svakere og skjørere en stat er, jo større sjanse er det for at væpnede grupper kan skaffe seg tilhold og handlingsrom på statens territorium. Slike stater er i ferd med, eller står i fare for, både å miste monopol på bruk av tvangsmakt innenfor egne grenser så vel som kontroll over sine grenser mot andre land. Da er det ikke lengre staten som er det dominerende sentrum og forum for avveining av politiske stridsspørsmål. I stedet er staten kun én av flere aktører som konkurrerer om å fylle denne viktige rollen. I en sårbar stat kan en væpnet bevegelse være like relevant for menneskers levekår som statens administrasjonsapparat. Dette ser man tydelig i konfliktområdene i dagens sårbare stater.

Dette betyr at selv om vi udiskutabelt trenger et større fokus på levekår, landrettigheter og matproduksjon i sårbare stater så kommer vi heller ikke utenom spørsmål om selve staten, dens logikk og dens handlemåte. Løsningen på sårbarhetsproblemet kan umulig være å gå utenom den. Tvert imot, hvis vi er opptatt av matsikkerhet og landrettigheter, må vi arbeide for å styrke slike stater. Sårbare staters administrative kapasitet til å regulere landrettigheter må forbedres. Reguleringsevnen må også oppfattes lokalt som noenlunde legitim. Et fokus på levekår, landrettigheter og matproduksjon krever dermed også et fokus på statsbygging og sikkerhet, men dette må være bredere enn det en rendyrket sikkerhets- og stabiliseringstilnærming gir. Spørsmålet er hvordan man skal gå frem for å få dette til. Et sted å starte er å se nærmere på hvorfor noen stater har mistet grepet. Hvorfor har de havnet i den situasjonen som de er i? Hvilke samspillseffekter kan vi identifisere?

SÅRBARHETENS SAMSPILLSEFFEKTER

I sårbare stater i Afrika, Midtøsten og Sentral-Asia ser vi tydelig samspillet mellom sårbarhet, fattigdom, forverrede levekår og konflikt. Hvis vi bruker Sahel som et eksempel, ser vi hvordan flere av statene er blitt svekket over tid, og at deres autoritet utfordres av ikke-statlige aktører. Noen av disse bruker vold, andre ikke. Det er flere grunner til dette. Fattigdom og ressursproblematikk er viktige bakgrunnsfaktorer, men også trekk ved statene selv; hvordan de sosialt sett er satt sammen, og hvordan det håndteres, spiller inn som såkalte «trigger»-mekanismer.

Levekår og minoritetsbefolkninger

En kilde til konflikt i en rekke sårbare stater er uavklarte statsborgerskapsspørsmål. Med det forstår vi at det innenfor statens grenser befinner seg en eller flere minoritetsgrupper som av ulike årsaker enten ikke oppfattes som en legitim del av befolkningen, eller ikke ønsker å være borgere av denne staten (se Bøås og Dunn 2013). Det er ikke unaturlig at slike konflikter oppstår da sårbare stater gjerne er stater som ble konstruert av kolonimakter. Dette gjelder for statene i Sahel. De er et resultat av Berlin konferansen i 1884-85 som delte Afrika opp i ulike interessesfærer og kolonistater. Det samme er tilfelle for Midtøsten hvor dagens geopolitiske grenser er en konsekvens av den britisk-franske Sykes-Picot planen som delte opp Midtøsten etter at det ottomanske rike gikk under etter 1. verdenskrig.

Stridigheten vedrørende Tuareg-folkets posisjon i Mali illustrerer hvordan denne historiske arven fortsatt er levende og skaper problemer i sårbare stater. Tuaregene er en delvis nomadisk folkegruppe av berbisk opphav. Før kolonitiden var de ikke bare ørkenens herskere og de som kontrollerte områdene nord for Niger-elven i det som i dag er Mali, men også et krigerfolk som hyppig dro på plyndringstokt blant den afrikanske flertallsbefolkningen sør for den samme elven for å skaffe seg husdyr og slaver. Dette ble snudd opp ned. Først med kolonitiden og senere med malisk uavhengighet fra det franske kolonistyre. Det førte til at tuaregene med et ble en evig politisk minoritet tvunget inn under flertallsstyre til en afrikansk befolkning de tidligere hadde ansett som deres underordnede. Dette er ikke en lett situasjon å håndtere for noen stat, men det ble ikke bedre av at de første maliske regjeringene førte en hardhendt politikk ovenfor tuaregene for å gjøre dem bofaste. Resultatet har vært en serie blodige opprør som igjen har ført til et ytterligere press mot tradisjonelle levemåter.

Klimaendringer forsterker sårbarheten

I Sahel som i mange andre områder med sårbare stater har de negative effektene konflikt medfører for fattige menneskers evne til å sikre egen matproduksjon kommet under ytterligere press som følge av klimaendringer og -variasjoner. Det blir tørrere – det regner ikke så ofte som før, og regnet kommer heller ikke i de vante, sykliske svingningene. Et mindre forutsigbart klima betyr at bøndene ikke kan planlegge året slik de pleide å gjøre. Når regn først kommer, klarer de da ikke å utnytte det i stor nok grad. Det blir ikke bedre av at de fleste statene i Sahel verken har tilstrekkelig ressurser eller statlig kapasitet til å sette inn effektive mottiltak – selv om de hadde villet, noe som heller ikke nødvendigvis er tilfelle for alle regimene i regionen.

Noen vil kanskje kalle det skjebnens ironi. Andre vil vel si at dette bare er nok et eksempel på at verden er et urettferdig sted. Uansett er situasjonen i hvert fall følgende: Verdens sårbare stater er blant de som har bidratt aller minst til verdens samlede utslipp av klimagasser (se World Bank 2017), samtidig er de også dem som kommer til å merke effektene hardest. En global temperaturøkning på to til fire grader frem mot år 2050 er neppe gunstig noe sted, men i Sahel, i Somalia og i Midtøsten vil dette være helt katastrofalt (Shepard 2017). Hvis man ikke klarer å få til et storstilt satsning på lokalt tilpasset klimasmart landbruk vil noen områder bli ubeboelige da det rett og slett ikke vil være mulig å produsere mat der lengre. Denne satsningen må det internasjonale samfunn komme i gang med, men det er heller ikke mulig uten mer stabilitet i

disse områdene. Det er slettes ikke utenkelig at det neste store flyktningstrømmen består av klimaflyktninger fra sårbare stater, med mindre man raskt får til et skifte i både fokus og finansiering. Klimaflyktninger er ikke et presist begrep verken juridisk eller samfunnsvitenskapelig foreløpig, men det er allerede et økende fenomen. Folk ser seg nødt til å forlate sine hjemsteder da kombinasjonen av økende klimavariabilitet, nasjonale regimer uten vilje eller evne til å gripe inn og underfinansierte og lite relevante internasjonale operasjoner gjør det meget vanskelig å opprettholde tradisjonelle leveveier.

Underfinansierte internasjonale innsatser

På toppen av dette er de internasjonale responsene i Sahel, som i de fleste andre kriseområder, både utilstrekkelige og kontinuerlig underfinansierte. FNs humanitærfond for Sahel har i løpet av de siste tiårene mottatt under 40 prosent av hva FNs humanitære organisasjon (UNOCHA) mener er nødvendig. Tilsvarende grader av underfinansiering finner vi overalt hvor sårbare stater er inne i dype kriser, det være seg Afghanistan, Somalia, Irak eller Syria (Steingrimsen 2017). Selv i kjølevannet av Europas møte med den globale flyktningkrisen i 2015, som førte til at «hjelp til nærområdene» ble et moteord, fortsetter denne neglisjeringen. Man snakker om behovet, representanter for rike land møter så opp på internasjonale giverlandsmøter og lover penger, men trenden er at mange lover mye mer enn hva de faktisk gir.

Nøkkelen er å forstå samspillseffekter

Samspillseffektene mellom svake sårbare stater, dårlig styresett, konflikt og lokalbefolkningens levekårsutfordringer må forstås bedre. Det er i et sterkere fokus på disse effektene, og de konsekvensene de medfører for lokal befolkningen, at løsninger kan identifiseres. Et slikt fokus vil imidlertid også innebære at vi må tenke igjennom hvordan vi er tilstede, også for lokal befolkningen. Det er ikke nok å være tilstede sammen med statens lederskap i hovedstaden. Så lenge vi (les det internasjonale samfunn) er mindre tilstede på en måte som betyr noe for lokal befolkningen enn en militsgruppe, en korrupt lokal leder eller en væpnede gruppe vi betegner som terrorister, vil vi heller ikke vinne frem med sikkerhet og stabilisering. Det internasjonale samfunn og dets støttespillere kan vinne slag. Vi kan ta ut ledere i militsgrupper, til og med eliminere noen grupper, men de militære operasjonene vi er involvert i sårbare stater som Afghanistan og Mali representerer en asymmetrisk form for krigføring hvor den svakere part rent militært sett ikke trenger å vinne. De trenger kun å holde ut en dag lengre enn hva motstanderen gjør.

Sårbarhetens mange ansikter

Hvis vi skal makte å utvikle gode strategier for sårbare stater er det avgjørende at vi forstår at selv om sårbare stater har en del markante fellestrekk finnes det også mange ulike årsaker bak den umiddelbare sårbarheten. For noen land er den først og fremst knyttet til at de bare generelt sett har svake statsinstitusjoner. Deres sårbarhet er derfor mer knyttet til det faktum at de befinner seg i et «vanskelig» nabolag enn i interne forhold. Niger er et eksempel på dette. Landet har behandlet sitt potensielle minoritetsproblem, som inkluderer en Tuareg-minoritet, mye bedre enn i Mali. Landet har også betydelige mindre av den typen voldelige landrettighetskonflikter som vi finner i Mali. Samtidig er staten så svak at den påvirkes av konfliktene i nabolaget. Niger klarer ikke på egen hånd å holde dette på avstand.

Andre land er sterkt fragmenterte, etnisk, religiøst, regionalt, men ikke i en tilstand av åpen voldelig politisk konflikt. Her bør strategien være å tenke preventivt samtidig som man har en «do no harm»-tilnærming.

Ressursgrunnlaget varierer også mellom sårbare stater. Noen besitter store naturressurser som gitt tilstrekkelig institusjonell struktur skulle borge for et godt ressursgrunnlag for å være en stat. Den demokratiske republikken Kongo har for eksempel enorme mineralressurser, vannveier som kan forsyne hele det sørlige Afrika med elektrisk kraft og et potensiale for jordbruk som kan dekke alle nasjonale behov og fortsatt produsere for et overskudd til eksport. Men landet har aldri hatt en regjering som har prøvd å utnytte dette til landets og befolkningens beste. Andre land igjen, og dette gjelder spesielt statene i Sahel, ser nesten ut til å mangle det ressursgrunnlaget som skal til for å være en suveren stat, i hvert fall på nåværende tidspunkt. Skal en stat kunne fungere som en suveren stat må den ha et ressurs grunnlag som borger for i hvertfall en hvis grad and inntekt og selvforsyning.

Mulighetene er mange og det er ikke mulig å ha kun én politikk overfor sårbare stater. Det som trengs er en kombinasjon av strategier lokalt, regionalt og nasjonalt som både er fleksible og langsiktige. Noen lange linjer for norsk innsats må ligge til grunn, for eksempel levekår, landrettigheter, matsikkerhet og oppbygging av de statlige institusjonene som trengs for å regulere dette. Samtidig må gjeldende programmer og strategier kontinuerlige kunne tilpasses endrede rammebetingelser – det være seg sikkerhetssituasjon, politisk endring eller klimaendringer. Økt bistand til sårbare stater vil være en form for bistandspolitisk risikosport hvor man opererer i et terreng med mange ukjente faktorer. Samtidig er det helt nødvendig med en internasjonal dugnad, som Norge ikke kan stille seg utenfor.

Dype og skarpe skillelinjer

En stats kapasitet avhenger av hvilke ressurser den har tilgjengelig, men dårlig tilgang til ressurser er kun én årsak til at sårbare stater ikke selv klarer å sette inn mottiltak. Vel så viktig er

en annen faktor som særpreger de fleste sårbare stater, nemlig dype sosiale og/eller etniske skillelinjer (eller som i Somalia; en fragmenterende klanpolitikk). I stater hvor slike konflikter er dype fører dette ofte til en total mangel på enighet om hvem som har rett til å være tilstede hvor. Med andre ord; hvem som har fulle statsborgerskapsrettigheter hvor i landet, og dermed rett til land og vann. Dette, sammen med de klimatiske forholdene som driver pastoralister lenger sør, er en del av årsakene til de stadig mer voldelige konfliktene vi ser i store deler av Vest-Afrika mellom semi-nomadiske kvegfolk og fastboende jordbrukere. Den ene gruppen vil dyrke jorda og trenger land og vann til det, mens den andre trenger land til beite og vann til dyra. I områder hvor det er nok av fruktbart land er dette ikke et problem, men stadig flere steder øker presset på tilgjengelige landområder. Befolkningen vokser, mens andel dyrkbar mark synker som følge av krig, konflikt og tørke.

I land som Somalia hvor kveghold er den viktigste næringsveien innenfor landbruket er andel benyttet dyrkbart land mye høyere, sammenlignet med landene i tabellen over, da kvegfolkene beveger seg over store områder i søken etter beite. Andelen i Somalia er rundt 68 prosent, men under to prosent benyttes til andre jordbruksformål.

Går vi imidlertid tilbake til de konfliktene som oppstår når fastboende jordbrukere og sesong-migrerende kvegfolk møtes – to grupper med helt forskjellig interesser knyttet til bruk av land og vann, så bunner dagens utfordringer gjerne i at de møtes oftere enn de gjorde før. Kvegflokkene blir værende lengre der hvor jordbrukerne bor og de beveger seg også oftere over lengre distanser enn de gjorde før. Hvorfor? Jo, fordi det blir stadig tørrere. Dette kan i seg selv skape konflikt, men konfliktene forsterkes også av at de som burde hjelpe til med å regulere dette, ikke blir oppfattet som nøytrale, men enten som representanter for særinteresser, for eksempel for en etnisk eller sosial gruppe, eller rett og slett noen som kun arbeider for å fylle sin egen lommebok med offentlige midler. Utstrakt korrupsjon, men også mangelen på domstoler eller myndighet å gå til, eller at eksisterende institusjoner ikke har makt til å håndheve noen ting som helst, er et stort problem. Poenget er at skal man øke matproduksjon og bedre folks levekår så må andelen av dyrkbar mark som benyttes øke vesentlig. Til det trengs det stabilitet som ikke kun sikres gjennom militære virkemidler. Det må bringes til veie betydelig innsatser til landbruket og til å bygge opp legitime institusjoner for å regulere forholdene innenfor denne sektoren, og tilpasse den til endrede rammebetingelser, som for eksempel klimaendringer. Slike innsatser må også sees i forhold andre tjenester som det er behov for lokalt.

Ofte er der det slik at skole og helsetjenester enten ligger helt nede, eller er i en så elendig forfatning at folk ser seg om etter andre alternativer – for eksempel etter hva religiøse institusjoner kan tilby. Ansatte i staten kan knapt forvente at lønninger blir utbetalt, i alle fall ikke hele lønnen, eller at den kommer når den skal. Snarere må de ofte bruke sin stilling til å skape både sin egen inntekt og inntekt til de som sitter over dem i systemet.

Hvis man blir stoppet i en politikontroll, for eksempel langs landeveien et sted i DR Kongo, er det liten grunn til å tro at politifolkene ved sperringen får betalt for å stå der. Snarere må de betale andre høyere opp i systemet en prosentandel av hva de får inn for retten til å stå akkurat der og skrive ut bøter som skal betales på stedet. Dette er praksis i en rekke sårbare stater og eksempel på en systematisert uformell økonomi.

Andel av dyrkbart land som benyttes til jordbruk

(World Bank 2016; FAO 2016)

Utfordringer for bistand

Denne formen for uformell økonomi har en rekke konsekvenser for de som bor i slike stater, men også for eksterne partnere. Utfordringene er ofte så store at det er helt umulig å tenke seg at de kan løses med de vanlige virkemidlene i den bistandspolitiske verktøykassen. Når i tillegg regimer i slike stater i blant pekes ut som trusler mot egen befolkning eller global sikkerhet, kommer spørsmålet om internasjonale operasjoner i FN-regi eller med et FN-mandat på tale. Slike intervensjoner vil ha et humanitært mandat, men også et politisk mandat som grenser opp mot statsbygging. Tanken er at enten har statsbyggingsprosessen aldri kommet skikkelig i gang, eller så har den blitt torpedert av ulike krefter som benytter seg av statens svakhet for å fremme sine egne agendaer. I teorien skal slike internasjonale operasjoner også bidra til å bygge opp statlige kapasitet gjennom sikkerhetssektorreform, reform av domstoler og det juridiske systemet og annen type av internasjonalt entreprenørskap. Spørsmålet er imidlertid i hvilken grad det internasjonale samfunnet kan bygge opp stater som enten har falt fra hverandre eller står i fare for å gjøre det, når intervensjonenes politiske verktøy i all hovedsak bygger på et teoriapparat utviklet innenfor en vestlige kontekst. Samtidig ser vi at internasjonale intervensjoner og operasjoner i stadig økende grad isolerer seg fra kontakt med samfunnet de skal jobbe for.

Statsbygging – hva vet vi?

Dette fører oss over på spørsmålet om statsbygging. Hva vi egentlig vet om dette? Ser vi på vår egen europeiske historie så trer to faktorer frem. For det første så tar det det tid å bygge stater som er så sterke at de kan utgjøre enhetene i stabile statssystemer, og for det andre ser dette også ut til å være en voldelig prosess. Det europeiske statssystem som vi kjenner det i dag springer ut av freden i Westfalen i 1648. Dette var to fredstraktater hvor den ene gjorde slutt på 30-årskrigen i Tyskland og den andre markerte Nederlandenes (nåværende Nederland og Belgia) uavhengighet fra Spania og dermed slutten på den 80-årige uavhengighetskrigen i De forenede Nederlandene. Traktatene var et forsøk på å regulere religiøse, statsrettslige og territorielle spørsmål, og var et resultat av langvarig og blodig krig. De skapte en form for stabilitet i Europa, men la ikke et endelig grunnlag for et fredelig Europa da krig og konflikt fortsatte med alt fra Napoleons-krigene til først og andre verdenskrig, kald krig, til konflikter på Balkan og senere langs grensen mellom Russland og Ukraina.

Kort fortalt ser det ut til at statsbygging ikke bare tar tid, men er en konstant prosess av politiske konflikter som i blant tar voldelige retninger, og dermed også er en prosess som skaper vinnere og tapere. En historisk prosess som i de deler av verden hvor mer stabile stater og statssystemer har vokst frem, generelt sett har foregått på følgende måte: En politisk prosess med bruk av vold hvor man over tid har sett utkrystallisering av en vinner eller en større form for hegemonisk blokk, som har skaffet seg kontroll over et territoriums senter. Med basis i dette senteret har denne grupperingen etter hvert også klart å penetrere mer perifere områder og slik skapt sentralisering og ensretting innenfor et klart definert fysisk territorium i form av ett språk, ett utdanningssystem og ofte også en religion. Hvis dette har fått virke over tid og sentraliseringen og ensrettingen ikke har blitt implementert på en for brutal måte så har dette ført til dannelsen av en overordnet identitet. En identitet til stat og nasjon som kan være sterk eller mindre sterk, men som i hvert fall et flertall av territoriets befolkning ikke stiller for store spørsmålstegn ved.

Det betyr at i brorparten av de statene som vi i dag regner som stabile og relativt velfungerende så kan vi snakke om følgende faser: Først kom det en stat. Den staten ble etter hvert så stabil med såpass velfungerende institusjoner at den klarte å generere økonomisk vekst over tid, og denne veksten ble i en viss grad spred på flere hender enn hva som var vanlig i det gamle føydalsystemet. Denne økonomiske veksten førte til industrialisering og nye typer form samfunnsorganisering som brøt ned en del av de gamle strukturene knyttet til land og adelsvelde. Nye sosiale klasser dukket opp. Både en arbeiderklasse, men også et borgerskap i byene som la grunnlaget

Ødeleggelsene i den syriske byen Homs er enorme. Før borgerkrigen brøt ut var byen et handelssenter med over 650 000 innbyggere. Det anslås at det nå er mindre enn 200 000 mennesker igjen i byen.

Til tross for vanskelige tider så går livet sin gang: Her selger gateselgerne mat og snacks til de reisende på bussen nord i Mali ikke så lenge etter konflikten brøt ut.

for en ny middelklasse. Det var først når dette nye systemet begynte å sette seg at vi så de første spede konturene av en demokratiseringsprosess i Europa. Spørsmålet er derfor om det internasjonale samfunnet gjennom ekstern assistanse og/eller intervensjon kan forkorte denne historiske prosessen andre steder i verden. Kan vi gjøre den mindre smertefull i svake stater som enten er i, eller akkurat har kommet ut av, voldelig konflikt?

«Sårbarheten er en essensiell levekårskrise som i bunn og grunn handler om det samme; selve grunnlaget for liv: land, vann og mat»

Gitt hva vi vet om effekten av internasjonal krisehåndtering er det all mulig grunn til å stille kritiske spørsmål til dette. I hvert fall hvis nåværende praksis forlenges uten at det gjøres reelle forsøk på å få til reformer som tar utgangspunkt i folks levekårsutfordringer og hvilke typer av statlige institusjoner som er nødvendige for å skape mer stabilitet og forutsigbarhet.

En helhetlig bistand som kan fungere i sårbare stater handler derfor både om levekårsproblematikk og institusjonell statsbygging. Denne bistanden må også klare å forholde seg til en høy grad av indre fragmentering. Folket kan være splittet langs ulike etniske og/eller religiøse skillelinjer, og disse utgjør sentre for makt i så stor grad at staten ikke har full kontroll over egne grenser, voldsmonopolet kan være sterkt utfordret og staten er heller ikke nødvendigvis den mest relevante aktøren for befolkningens daglige dont.

Problemene og utfordringene er mange og store, men samtidig er en av våre utfordringer også den at vi er så opptatt av alt hva disse statene ikke er, at vi verken ser hva de faktisk er eller hvordan den underliggende dimensjonen av sårbarhet er en helt essensiell levekårskrise – en krise som gir seg mange forskjellige utslag og uttrykk, men som i bunn og grunn handler om det samme; selve grunnlaget for liv, nemlig land, vann og mat. Oppfattes dette som truet må det beskyttes, og hvis staten ikke kan eller vil, så må denne beskyttelsen søkes andre steder.

Spørsmålet blir da om vi skal fortsette å insistere på at fokuset på hva disse statene ikke er, på alt de mangler og hvordan vi kan bringe dem dette. Det er lett å lage en (lang) liste over alt hva de ikke er, alt hva stater som Afghanistan, Irak, Mali, Somalia eller Syria mangler, alle indikatorer som de scorer lavt på. Men er det i hele tatt mulig å hjelpe dem til å bli «normale» stater hvis vi kun er opptatt av hva de ikke er og bare ser dem som et pervertert vrengebilde av oss selv? Spørsmålet er om ikke vi heller bør rette fokus på hva de faktisk er og hva som er den dominante logikken innenfor disse enhetene. Det er i alle fall all mulig grunn til å anta at den er noe annerledes enn den vi finner i stater som i større grad er styres etter en byråkratisk-rasjonell logikk. Dette betyr ikke at sårbare stater mangler rasjonalitet, kun at her formes samhandling av en annen type rasjonalitet enn den vi ofte forventer å møte.

EKSTERN ASSISTANSE ER NØDVENDIG

En storstilt internasjonal dugnad for verdens mest sårbare stater er nødvendig. Skal denne fungere så må vi innse at vi trenger en tilnærming som ikke kun fokuserer på sikkerhet og stabilitet, men som også tar opp i seg den underliggende levekårs usikkerheten. Videre må vi være klar over at all bistand har en tendens til å fungere best der den trengs minst. Svaret på hvorfor burde være åpenbart – bistand forutsetter mottaker-kapasitet. I sårbare stater er denne veldig lav, og vi må derfor assistere oppbyggingen av slik kapasitet. Dette kan blant annet gjøres gjennom å identifisere endringsvilje og endringsagenter, men vi må ikke nok en gang falle for fristelsen til å tro at vi kan bygge stater for andre. Det går rett og slett ikke. Spørsmålet er om vi kan oppnå mer enn det vi allerede gjør.

Vi kan oppnå mer enn hva vi gjør, men da må første steg være å ta lærdom fra de intervensjonene vestlige land allerede har vært eller er involvert i. Et viktig moment i så måte er å huske på det er et stort spenn mellom våre vestlige samfunnsmodeller og de lokale forholdene i sårbare stater som Afghanistan, Mali, Somalia, Syria og Irak. Erfaringene vi har gjort oss bør ha lært oss at det er liten grunn til å tro at vår måte å organisere samfunn på kan overføres til slike steder. Vi må bygge innsatser i sårbare stater på reell kunnskap om de spesifikke områdene vi skal operere i, og ikke basere planer og strategier på vage ønsker om hvordan verden burde se ut. Det betyr at bistand og internasjonale operasjoner må ut av den boblen den for tiden befinner seg i. Vi bygger stadig større murer mellom internasjonalt personell på bakken og den sivilbefolkningen vi i teorien skal være til stede for. DR Kongo er et av flere eksempler på nettopp dette. Der er FN (MONUSCO) til stede, men som en kongoleser uttrykte det: «FN bor ikke i Kongo». Isolasjonen kan nok skape et skinn av relativ trygghet for den enkelte FN ansatte. Men for en FN-operasjon som sitter mellom en udisiplinert og lite motivert regjeringshær, sivilbefolkningen og et mylder av opprørsbevegelser, så fører dette bare til at FN ikke er i stand til å lese eller forstå konfliktlinjene på bakken. Resultatet er dessverre at FN uten viten og vilje til tider har blitt en del av en skitten konflikt, om makt, om jord, om naturressurser og om hvem som hører til i DR Kongo.

Mange somaliske barn tilbringer deler av oppveksten i provisoriske flyktningleirer uten helse- og skoletilbud når familiene deres flytter for å finne vann og mat.

Vi må være mer tilstede på bakken og vi må ta utgangspunkt i en kombinasjon av stabiliseringsoperasjoner, statsbygging og levekår. Samtidig må vi prioritere. Både de geografiske innsatsene og hvilke sektorer vi skal satse på. I så måte er det først og fremst landbruket som peker seg ut. Hvorfor det? For det første er landbruk, enten jordbruk eller husdyrhold, den viktigste næringsveien for folk flest i de fleste sårbare stater. Øker vi matproduksjonen øker vi også sjansen for at stabiliseringsoperasjonene vil fungere. For det andre, alle sårbare stater har sterk befolkningsvekst og dermed også svært ungdommelige befolkninger. Disse unge menneskene må finne arbeid. På

kort og mellomlang sikt er det bare en sektor i disse statene som har en mulighet til å absorbere de store ungdomskullene som nå er på jakt etter noe å gjøre – det er landbruket. Kan vi hjelpe til med å sette disse unge menneskene i arbeid i et produktivt landbruk hvor de også kan tjene noen penger vil det gjøre mer for stabiliteten i sårbare stater enn storstilte militære operasjoner som ofte pågår over flere tiår, som for eksempel den i DR Kongo. For det tredje, landbruket er det folk flest lever av og den sektoren med størst sysselsettingspotensiale, men det er også en sektor som er svært utsatt for klimaendringer. Skal vi unngå at de negative effektene av disse blir for store i sårbare stater, må det satses på på ulike former for et klimatilpasset landbruk. Gjør vi ikke det er det neppe noen andre av virkemidlene i den bistandspolitiske verktøykassen som vil ha særlige stor effekt.

Hva kan Norge bidra med?

Norge kan ikke alene endre den internasjonale bistandskursen, men Norge kan bidra i en positiv retning. Norsk bistand har et klart fokus på de fattigste og de svakeste. Det må beholdes og tas inn i den nye satsningen på sårbare stater. Videre kan den kompetansen Norge har, både gjennom UD/NORAD og sivilsamfunnet, på fred, forsoning og dialog nyttiggjøres i det arbeidet som må i gang lokalt for å finne løsninger på landrettighetskonflikter. De må løses lokalt, mens det samtidig må bygges legitime institusjoner rundt de løsninger som lokalbefolkningen kommer frem til. Her kan noen av Norges fremste fortrinn i bistanden komme til nytte. Norge har tidligere utvist både langsiktighet og fleksibilitet i utviklingspolitikken. Dette, sammen med det mangfold av kanaler som eksisterer mellom sivilsamfunnsorganisasjoner og staten, bør borge for fruktbare fora for meningsutveksling om de utfordringene som økt bistand til sårbare stater vil representere. Norge bør derfor sørge for å:

- Sikre at levekår, matproduksjon og landrettigheter kommer høyt opp på norsk og internasjonal agenda for bistand til sårbare stater
- Bygge kompetanse rundt slike problemstillinger i de landene som er utpekt som samarbeidsland for norsk bistand til sårbare stater
- Satse på ungdom som en ressurs i matproduksjon og at deres rett til land ivaretas
- Umiddelbart øke satsningen på utvikling av klimatilpassede landbruksmetoder i samarbeid med forskningsmiljøer som arbeider sammen med lokale partnere i sårbare stater

Barn som lider av sult leker stille og i flyktningleiren ved Bali Ahmed i nord i Somalia høres ikke støyende barnelatter og barnegråt.

REFERANSER

Bagayoko, Niagalé, Boubacar Ba, Boukary Sangaré og Kalilou Sidibé (2017) 'Masters of the land: competing customary and legal systems for resource management in the conflict environment of the Mopti region, Central Mali', The Broker, Juni.

Bøås, Morten (2017a) 'Fragile states as the new development agenda', Forum for Development Studies, vol. 44, nr. 1, s. 1-8.

Bøås, Morten (2017b) 'Mali: Islam, arms and money', i Morten Bøås og Kevin C. Dunn (red) Africa's Insurgents: Navigating an Evolving Landscape, Boulder: Lynne Rienner, ss. 135-155.

Bøås, Morten (2015) The Politics of Conflict Economies: Miners, Merchants and Warriors in the African Borderland, London. Routledge.

Bøås, Morten og Kevin C. Dunn (2013) The Politics of Origin in Africa: Autochthony, Citizenship and Conflict, London: Zed Books

Bøås, Morten og Liv Elin Torheim (2013) 'The trouble in Mali – corruption, collusion, resistance', Third World Quarterly, vol. 34, nr. 7, s. 1279-1292.

DFID (2015) Fragile States and Regions List, DFID: London.

European Union (2003) The European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World, Brussel: European Union.

FAO (2017) FAO Somalia Famine Prevention and Drought Response Plan, February – July 2017, Rome: FAO.

FAO (2016) FAO in Emergencies, Rome: FAO.

Hansen, Stig Jarle (2013) Al-Shabaab in Somalia: the History and Ideology of a Militant Islamist Group 2005-2013, London: Hurst & Company.

Index Mundi (2017) Country Facts.

Rumney, Emma (2015) 'Refreshed DFID aid strategy targets fragile states and VFM', Public Finance International, November.

Shepard, Dan (2017) 'Africa feeling the heat of climate change', Africa Renewal, Juli.

Steingrimsen, Katrine (2017) 'Norges ikke-øremerkede kjernestøtte til UNHCR redder flyktninger', Bistandsaktuelt, 3. mai.

Stortings melding 24 (2016-2017) Felles ansvar for felles fremtid.

Stortings melding 36 (2016-2017) Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

UD (2017) Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner, Oslo: Utenriksdepartementet.

USAID (2016) Afghanistan – Agriculture, Washington D.C.: USAID.

USAID (2005) Fragile States Strategy, Washington D.C.: USAID.

US Government (2002) The National Security Strategy of the United States of America, Washington D.C.; US Government.

Weber, Max (1946) The Vocation Lectures, New York: The Free Press (oversatt og redigert av H.H. Gerth og C. Wright Mills).

World Bank (2017) CO2 Emissions, Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2016) CO2 Demographic Data, Washington D.C.: World Bank.

www.facebook.com/Utviklingsfondet

@DevelopmentFund

Instagram: @Utviklingsfondet