



Utenriksdepartementet

STRATEGI FOR INNSATS I SAHEL-REGIONEN

2018-2020

Innleiing	2
1 Dei viktigaste utfordringane og årsakene til konflikt i regionen	2
2 Kvifor treng vi ein Sahel-strategi?	3
3 Strategiske mål – kva ønskjer vi å oppnå?	4
4 Rammer og ressursar	7
5 Risiko	9
6 Tilsyn, gjennomgang og tilpassing	9

Innleiing

«Sahel» tyder område som grensar til ørkenen. Det finst fleire definisjonar, og i nokre av dei vert området strekt heilt til Sudan, Somalia og Djibouti i aust. I denne samanhengen har vi definert Sahel til å femne om følgjande land, som ligg i underkanten av Sahara og savannebeltet i sør: Mali, Niger, Mauritania, Tsjad, Burkina Faso og delar av det nordaustlege Nigeria. Det er andre land i regionen som òg deler særtrekk med Sahel-landa, til dømes Algerie, Marokko og Libya i det nordlege Sahara, og Kamerun i området rundt Tsjadsjøen.

Stortingsmeldingane om *norsk utanriks- og tryggingsspolitikk* (Meld. St. 36 (2016–2017) Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk), om *berekraftsmåla og norsk utviklingspolitikk* (Meld. St. 24 (2016–2017) Felles ansvar for felles framtid) og om *globale tryggingssutfordringar* (Meld. St. 37 (2014 - 2015) Terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom), saman med *rammeverket for sårbarheit* (Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner) skisserer eit krevjande og utfordrande verdsbilde og strekar opp norske målsetjingar og prioriteringar for åra framover. Her set vi desse målsetjingane og prioriteringane om til føringar som gjev ei ramme for innsatsen vår i Sahel.

1 Dei viktigaste utfordringane og årsakene til konflikt i regionen

Den fremste utfordringa er tryggleik. Etter at Libya braut saman i 2011 og det braut ut konflikt nord i Mali i 2012, har situasjonen i Sahel-regionen gjeve stadig større grunn til uro. Blandinga av fattigdom, organisert kriminalitet, valdeleg ekstremisme og svake institusjonar gjev regionen eit aukande preg av dårleg tryggleik, ustabilitet og konflikt.

Valdelege ekstremistar, terrorgrupper og kriminelle nettverk for smugling av menneske, våpen og narkotika har fått fotfeste i område der styresmaktene har eit svakt nærvær og landa sin reelle kontroll sviktar. Inntekter frå organisert kriminalitet set radikale grupper i stand til å yte tenester og gje arbeid og vern til utsette lokalsamfunn. For folk i området kan dei radikale gruppene framstå som det beste – eller einaste – alternativet som arbeidsgjevar og leverandør av tryggleik.

Sårbarheit og dårleg stabilitet i Sahel er mest synleg i Mali og den omkringliggjande regionen, og i Libya. Valdelege ekstremistar er tydeleg til stades i store delar av Mali, og har spreidd verksemda si til grannelanda Burkina Faso og Niger. Det er fare for spreining til fleire land.

Landa i Sahel-regionen er lite utvikla. Niger, Burkina Faso og Tsjad ligg heilt i botnen av UNDPs Human Development Index og skårar lågt når det gjeld helse, utdanning og levestandard. Det er godt potensial for økonomisk vekst i desse landa. Dårlig tryggleik er blant dei viktigaste årsakene til at dette potensialet ikkje vert utnytta.

Samstundes medverkar klimaendringane til at det tradisjonelle jordbruket og husdyrhaldet får stadig vanskelegare kår. Tørkeperiodane vert lengre og avlingane dårlegare, noko som fører til syklisk matmangel og humanitære katastrofar, pluss eit auka konfliktnivå.

Dårlege framtidsutsikter får folk til å flytte på seg. Dei fleste flyttar seg internt i landa, oftast frå nord til sør, eller dei reiser til grannelanda for å finne arbeid. Tidlegare var det til dømes mange millionar vestafrikanarar som var sysselsette i Libya. I takt med tendensane til oppløysing i regionen i dei seinare åra har den irregulære migrasjonen til Europa auka, framfor alt gjennom Libya og Niger.

Utviklinga i Sahel og Maghreb heng ofte saman, og det er viktig å sjå den vidare regionen i samanheng. Mykje av opphavet til konflikten i Mali finn vi lenger nord, mellom anna i eit Libya som har brote saman. Algerie spelar tradisjonelt ei viktig rolle for trygging og kamp mot terrorisme i regionen. Dette viser kor viktig det er å ha eit regionalt perspektiv, som òg omfattar Maghreb-landa.

2 Kvifor treng vi ein Sahel-strategi?

Framveksten av militant islamisme trugar tryggleiken i ei rekkje land og område. Når suvereniteten og styringsevna til statane vert svekt, kan det skapast friområde for trugsmål som i neste omgang kan ramme norske interesser. Den fremste norske interessa er å sikre tryggleiken for vår eigen region.

Slike utfordringar er grensekryssande, heng tett saman og forsterkar kvarandre. Dei påverkar Europa og Noreg direkte. Fleire terroråtak og auka irregulær migrasjon har lagt eit aukande press på Europa, framfor alt i dei siste to åra. Difor har Noreg interesse av å arbeide for at situasjonen ikkje forverrar seg på kort sikt, medan vi på lang sikt skal arbeide mot fattigdom og fremje stabilitet, langsiktig utvikling og godt styresett. Landa i regionen må få støtte, slik at dei sjølve greier å handtere utfordringane.

Utfordringane må møtast med målretta og koordinert handling som styrkjer stabilitet, aukar nærværet til styresmaktene, fremjar utvikling og minskar naud. Noreg har lenge vore ein partner i arbeidet med å bringe tryggleik, stabilitet og utvikling til Sahel-regionen. Regjeringa har auka innsatsen over fleire år, gjennom norske bidrag til å bevare fred og motverke konflikt, gjennom utviklingsbistand for å stabilisere situasjonen og betre levekåra, og gjennom livreddande humanitær hjelp.

Ein strategi vil hjelpe oss med å stake ut vegen framover og vise kva som skal vere måla, rammene og verkemidla for innsatsen vår i åra som kjem. Han skal peike ut målsetjingar på det globale, regionale og nasjonale området og vise til viktige arbeidsmetodar og -reiskapar. Ambisjonen er å sikre ei heilskapleg tilnærming basert på vår styrke og kapasitet og vår evne til å samarbeide med gode partnarar.

Sahel-strategien er ein del av arbeidet med den regionale operasjonaliseringa av føringane i stortingsmeldingane og i rammeverket for sårbarheit. Han skal vise korleis dei overordna måla for regjeringa sin innsats skal omsetjast til mål som er relevante for Sahel-regionen. Strategien skal òg peike på rammene og retninga for arbeidet i åra framover, og såleis kunne gje rettleiing til arbeidet med konkrete planverk på landnivå og regionalt i Sahel i eit langsiktig perspektiv. Han skal leggjast til grunn for det løypande strategiske arbeidet i regionen, framfor alt i landa Mali og Niger, som vi samarbeider tett med.

Strategien skal gjere det lettare å sjå samanhangen mellom alle dei utanrikspolitiske verkemidla våre: Å medverke til dialog og forsoningsprosessar, å bidra til fredsoperasjonar, å støtte utvikling og jobbskaping, å yte den humanitære innsatsen som er naudsynt, å fremje menneskerettar og utviklingssamarbeid og å byggje institusjonar som fungerer godt.

3 Strategiske mål – kva ønskjer vi å oppnå?

Som det er gjort greie for i rammeverket for norsk innsats i sårbare regionar og statar, har det norske engasjementet følgjande overordna mål:

1. Å medverke til å førebyggje og løyse konflikt.
2. Å medverke til stabilitet, politisk og i tryggingssamanheng.
3. Å byggje motstandskraft og leggje grunnlaget for ei inkluderande økonomisk, sosial og politisk utvikling, for å betre levekåra og minske behovet for humanitær bistand.

Denne strategien skal vise korleis den norske innsatsen på globalt, regionalt og nasjonalt nivå kan medverke til å nå desse måla. Målet om å stabilisere landa og regionen heng tett saman med målet om å betre levekåra for befolkninga, å førebyggje irregulær migrasjon og å betre styresettet og den demokratiske utviklinga.

Det trengst ein omfattande innsats, både på sivil og militær side, for å betre tryggleiken på kort sikt og å gjere det mogleg å setje i verk tiltak som har ein effekt på lengre sikt.

Humanitære tiltak og utviklingstiltak som vert sette i verk snøgt, gjev folk framtidshåp og skapar støtte og tillit til fredsprosessane. Etter konflikhtar er det særskilt viktig å byggje opp att lokalsamfunn og institusjonar, ikkje minst på tryggleiksområdet.

For Sahel-regionen kan desse overordna måla brytast ned til delmål. Nedanfor følgjer sentrale delmål sett saman med moglege tiltak innanfor den globale, regionale og nasjonale ramma. Desse elementa kan vere til hjelp for å følgje opp og setje i verk strategien.

1 Overordna mål om å førebyggje og løyse konflikt

1.1 Delmål: FN må få naudsynte ressursar og ein viktigare posisjon og skal spele ei relevant rolle innanfor konfliktløysing og fredsbevaring.

Moglege tiltak er å medverke til ein målretta, løysingsorientert og framtidsretta diskusjon om utviklinga i Sahel i relevante internasjonale forum, som Tryggingsrådet i FN og FNs generalforsamling. Frå norsk side støtter vi opp om tett koordinering og samarbeid mellom FNs fredsbevarande operasjon i Mali, G5 Sahel og andre partnerar som er til stades i regionen. Samtidig held vi fram med å vere ein tydeleg partner for FN i arbeidet for konfliktløysing og fred i Mali. Den norske deltakinga i MINUSMA er eit viktig bidrag til dette. Vedtaket om å vidareføre rotasjonsordninga for transportfly er sentralt.

1.2 Delmål: Fredsprosessane skal vere inkluderande og kvinners deltaking skal auke i tråd med tryggingsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og tryggleik.

For å nå dette delmålet vil vi frå norsk side delta i FNs fredsbyggingskommisjon og såleis få høve til å påverke prioriteringane for FNs fredsarbeid og satse meir på førebygging. Vi vil dele med ECOWAS eller G5 Sahel norske røynsler og norsk ekspertise frå arbeidet med å setje i verk tryggingsrådsresolusjon 1325, til dømes ved å utforme målsetjingar og utarbeide ein handlingsplan og ei ramme for rapportering. I samarbeidet med dei einskilde Sahel-landa vil vi dele norske røynsler frå dialog- og forsoningsprosessar for å førebyggje og handtere konflikhtar, med særleg vekt på å sikre representasjon og berekraftige resultat ved å inkludere kvinner.

1.3 Delmål: Regionale og nasjonale aktørar må medverke i sterkare grad til å løyse konflikhtar i regionen og i arbeidet for å skape og tryggje fred i Mali.

Finansiell støtte, saman med norsk kompetanse som aukar analysekapasiteten i FN, er tiltak som vil styrkje organisasjonen sin kapasitet til å handtere konflikhtar. Samarbeidet med Den afrikanske unionen (AU) kan inkludere løysing og førebygging av konflikt i Sahel, og vi vil vidareføre støtta til AUs antiterrorssenter i Algerie. Vidare vil vi vurdere støtte til regionale initiativ, til dømes G5 Sahel, saman med partnerar som AU, EU, Tyskland og Frankrike.

For å styrkje kapasiteten hos afrikanske land til fredsbevaring på eige kontinent vil vi helde fram støtta til Kofi Annan-sentret i Ghana, som samarbeider med ECOWAS om opplæring og forskning innanfor fredsbevaring. Det same gjeld opplæringsprogrammet Training for Peace, som styrkjer landa si evne til å stille personell til rådvelde for sivile oppgåver og politioppgåver i fredsoperasjonane til FN og AU. Når det gjeld samarbeid med einskilde land, er informasjonsutveksling og oppbygging av kapasitet innanfor politiet og rettsvesenet tiltak som vurderast. Til dømes vurderer vi bidrag til sivile

komponentar/politi i Mali. Ettersom utviklinga på tvers av Sahara og særleg i Libya har stor innverknad på konfliktbildet i Sahel, vurderer vi ein tettare politisk, medrekna tryggingpolitisk, dialog med Maghreb-landa, spesielt Algerie, Marokko og Tunis. Vi vurderer òg samarbeid mot radikaliseringsområde som fører til valdeleg ekstremisme.

2 Overordna mål om politisk stabilitet og tryggleik

2.1 Delmål: Innsatsen for å motverke finansiering av terrorisme og transnasjonal kriminalitet skal styrkast, og samarbeidet for å motverke organisert kriminalitet og menneskesmugling må bli betre.

Noreg er ein pådrivar for å førebyggje at folk blir radikalisererte på ein slik måte at dei tyr til valdeleg ekstremisme. Tiltak for å inkludere ungdom i arbeids- og samfunnslivet er sentrale, og bør støttast i samarbeid med gode partnerar. Vi vil vurdere auka støtte til tiltak mot organisert kriminalitet i regi av multilaterale partnerar på regionalt nivå, til dømes Vest-Afrika-programmet til FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC). Vi planlegg å helde frem støtta til EUTF, EUs fleirgjevarfond for stabilitet og tiltak mot irregulær migrasjon, og medverkar i diskusjonen om bruk av fondet for å byggje motstandskraft og styrkje lokalsamfunna. Samarbeidet med landa i regionen vil omfatte tiltak for å byggje kapasitet og styrkje nasjonale og lokale styresmakter, slik at dei kan desentralisere og levere tenester og ta hand om behova til borgarane, også i distrikta.

2.2 Delmål: Kampen mot korrupsjon og samarbeidet med styresmaktene i regionen om styrking av institusjonar i trygging- og rettssektoren skal styrkast.

Frå norsk side vil vi arbeide for eit djupare og meir operativt samarbeid med dei multilaterale bankane og FN, mellom anna når det gjeld institusjonsbygging og jobbskaping. Vi vil auke det nordiske samarbeidet i Sahel. Noreg er partner med det danske programmet for fred og stabilitet i Sahel, som mellom anna arbeider for dialog og forsoning. Vidare vil vi styrkje godt styresett og demokratisk utvikling ved å setje fokus på kampen mot korrupsjon. Vi vil òg samarbeide med partnerar som UNDP, Verdsbanken og EU om institusjonsbygging og kunnskapsoverføring.

2.3 Delmål: Menneskerettane må respekterast, og det uavhengige sivilsamfunnet må bli sterkare.

På globalt nivå vil vi bidra til å sikre respekten for menneskerettane og rettsstaten gjennom konstruktivt og pragmatisk samarbeid i FNs MR-råd og under globale MR-instrument. Vi vil samarbeide med institusjonar som styrkjer og betrar rettstryggleiken, til dømes uavhengige, nasjonale MR-institusjonar, ombod og sivilsamfunnet. Vidare vil vi støtte aktørar i sivilsamfunnet som kan utfordre og halde styresmaktene ansvarlege.

3 Overordna mål om inkluderande økonomisk, sosial og politisk utvikling

3.1 Delmål: Fleire barn, særleg jenter, skal fullføre utdanning, også yrkesutdanning.

For å nå dette delmålet fremjar vi utdanning og helse via globale ordningar. Aktuelle tiltak omfattar fremje av vaksinar og kamp mot smittsame sjukdommar via Global Vaccine Alliance, GAVI, og Global Fond to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria, GFATM. Vi fremjar utdanning i kriser via Education Cannot Wait og Global Partnership for Education.

Innanfor ei regional ramme vil vi arbeide for å styre meir av ressursbruken hos dei store aktørane på utdanningsområdet i retning av Sahel-regionen. På nasjonalt nivå vil vi vidareføre fokuset på utdanning gjennom etablerte kanalar som UNICEF, Kirkens Nødhjelp og Strømme-stiftinga, og vurdere nye kanalar.

3.2 Delmål: Tilgangen til reproduktive helsetiltak som vil styrkje kvinners helse og rettar, skal bli betre.

På globalt nivå styrkjer vi innsatsen for reproduktiv helse og vi støttar sentrale multilaterale partnerar, mellom anna Global Financing Facility GFF. Regionalt kan vi vurdere samarbeid med partnerar som AU, ECOWAS og SWAC (OECD Sahel and West Africa Club) på viktige område som til dømes klimarobust landbruk, jobbskaping og kvinners rettar.

Innsatsen for reproduktiv helse vil vi fremje på landnivå i Mali og Niger, i samarbeid med viktige aktørar som FNs befolkningsfond UNFPA og UN Women og med sivilsamfunnsorganisasjonar, til dømes Care og Redd Barna.

3.3 Delmål: Sysselsetjinga og verdiskapinga må aukast, og utviklinga av privatsektoren må styrkast, mellom anna gjennom betre vilkår for tradisjonelle leveveggar og klimatilpassing av landbruket.

Aktuelle tiltak er å fremje global innsats mot kapitalflukt og organisert kriminalitet. I samarbeidet med Den afrikanske utviklingsbanken vil vi frå norsk side leggje tydelegare vekt på jobbskaping, i tillegg til å vidareføre ein sterk innsats på infrastrukturområdet og innanfor matproduksjon i Sahel. Samarbeidet med einskilte land kan omfatte vidare satsing på klimabasert landbruk, mellom anna gjennom samarbeid med Noragric og det store Lac Faguibine-prosjektet i Mali. Jobbskaping vil vi fremje mellom anna ved vidare norsk støtte til Verdsbanken sitt CASA-program.

4 Rammer og ressursar

Geografisk vil den norske innsatsen i første rekkje fokusere på Mali og Niger og på det nordlege Nigeria og området rundt Tsjadsjøen.

For å utforme og setje i verk tiltak i Sahel-regionen er det viktig å arbeide saman med partnerar, i første rekkje med enkeltland i Sahel, likesinna land i nord og vest og organisasjonar og institusjonar som Den afrikanske unionen (AU), Den økonomiske samanslutninga for vestafrikanske statar (ECOWAS), Den europeiske unionen (EU), Dei sameinte nasjonane (FN), Verdsbanken, Den afrikanske utviklingsbanken og frivillige organisasjonar. Vi vil styrkje samarbeidet med multilaterale organisasjonar som er tydeleg og truverdig til stades i Sahel. Tyskland og Frankrike er land vi skal samarbeide meir med, mellom anna i Sahel. Land i Maghreb-regionen som er aktive i Sahel-området, er interessante partnerar som vi vil vurdere å samarbeide meir med. Fleire av partnerane har gode strategiar for trygging- og utviklingsarbeidet i Sahel-regionen. Dei gjev viktige overordna føringar, òg for eit norsk engasjement. Av særleg relevans for Noreg er FN-strategien for Sahel frå 2013, som no er under revisjon, og strategiane til EU og AU.

Dei nasjonale programma og strategiane til landa i regionen har sjeldan tydelege prioriteringar, noko som kan ha bakgrunn i at det finst store behov på mange område. Utfordringa er å sikre naudsynt reformvilje og effektive strukturar, slik at landa sjølve kan setje i verk tiltak mot valdeleg ekstremisme, terrorisme og ulovleg trafikk og samarbeide regionalt. G5 Sahel-samarbeidet mellom Burkina Faso, Mali, Mauritania, Niger og Tsjad om regional trygging og utvikling er eit døme på at Sahel-landa saman tek ansvar for å møte utfordringane i regionen.

Dei norske bidraga til det integrerte, multidimensjonale oppdraget til FN for å fremje stabilitet i Mali (MINUSMA) er viktige for tryggleiken i regionen.

For å nytte dei ressursane som vert investerte i Sahel og få brukt verkemidla til fulle, er det viktig å byggje opp kompetanse og ei forståing av konteksten i regionen og rollene til sentrale aktørar og likesinna land. Forståinga av dei regionale organisasjonane si rolle (AU, G5, ECOWAS m.m.) er òg relevant for å kunne vurdere meirverdien av den norske innsatsen og vurdere partnerskap. Dialog med aktørar i Nord-Afrika og forståing av handlingsmønsteret deira vert viktig, både ut ifrå eit tryggingperspektiv og når det gjeld handteringa av migrasjon. Norske fagmiljø for analyse og forskning vil oppmuntrast til å rette eit sterkare søkjelys mot Sahel-regionen. Framfor alt gjeld dette dei institusjonane som arbeider med spørsmål kring tryggleik, medrekna terrorisme og radikalisering.

I dei fleste landa i og rundt Sahel-regionen er fransk det viktigaste språket. Engelskkunnskapane er mangelfulle, også i administrasjonen. Det er viktig å syte for ei vidareføring av ordningar som byggjer kompetanse og skapar kontaktar i fagmiljø.

5 Risiko

Det er lite som tyder på at utfordringane kring tryggleik og korrupsjon i regionen vil bli mindre med tida. Begge delar vil ha stor innverknad på prosjekt og initiativ.

Samstundes er det sannsynleg at kostnaden ved ikkje å engasjere seg vil vere større, både når det gjeld dei utsiktene regionen har til å få bukt med terrorismen og dyrke fram ei berekraftig utvikling, og når det gjeld norsk og europeisk tryggleik. Vi må difor vere villige til å ta ein tydeleg risiko i det vidare engasjementet vårt, både når det gjeld bruk av ressursar og når det gjeld å nå måla. Tryggleik for våre folk og for gjennomføringspartnarane våre er derimot eit absolutt krav.

Ved å bruke ulike kanalar for norsk innsats (FN-systemet, aktørar frå sivilsamfunnet, multilaterale/globala ordningar) kan risikoen for korrupsjon reduserast. Samarbeid med andre store gjevarar kan òg gjere sitt til å minske risikoen for korrupsjon. I tillegg er det viktig å søkje ein balanse mellom langsiktig innsats og snøgge, synlege resultat.

6 Tilsyn, gjennomgang og tilpassing

For å få til ei planlegging som er føreseieleg og langsiktig, har denne strategien i utgangspunktet eit treårig perspektiv. I slutten av perioden vil departementet gå gjennom innsatsen for å vurdere i kva grad retninga på arbeidet medverkar til å nå dei måla vi har sett oss, og om det er naudsynt med ei tilpassing. Strategien skal setjast i verk på ein fleksibel måte, og det skal vere rom for tilpassing til nye utviklingstrekk.

Kontakten og informasjonsutvekslinga med fagmiljøet skal vere god. Diskusjon med dei mange kunnskapsinstitusjonane og frivillige organisasjonane som har innsikt, kontaktar og aktivitetar i Sahel-området, gjev gode innspel som kjem til nytte etter kvart som strategien vert sett i verk.