

OCHA og «Beskyttelse av sivile»:

Autoritet og symbolske teknologier i styringen av det humanitære feltet

ANDREAS ØIEN STENSLAND

MA, kommunikasjonsrådgiver, Flyktningshjelpen
stenslandreas@gmail.com



«Beskyttelse av sivile» (PoC)¹ har, siden det ble satt på Sikkerhetsrådets dagsorden i 1999, blitt et stadig viktigere begrep i FNs arbeid for fred og sikkerhet. Mer enn tretten av FNs fredsbevarende operasjoner har hatt PoC som en sentral del av sitt mandat, og Sikkerhetsrådet mottar jevnlig orienteringer utelukkende på dette temaet fra FN-sekretariatets kontor for samordning av humanitære aktiviteter (OCHA). OCHA tok raskt eierskap over PoC-begrepet ved å ta på seg å skrive utkastene til Generalsekretærens rapporter og fremme PoC overfor andre aktører. Gjennom dette arbeidet gikk OCHA fra å være en perifer og marginalisert internasjonal organisasjon til å bli en premissleverandør for humanitær policy i FNs sikkerhetsråd.² Paradoksalt nok svekket OCHA samtidig sin innflytelse vis-à-vis en av sine viktigste interessenter: de humanitære organisasjonene. Ved å analysere hvordan OCHA arbeidet med å utforme PoC-agendaen, argumenterer jeg i denne artikkelen for at *definisjonen av allment aksepterte nøkkelbegreper spiller en sentral rolle i internasjonale organisasjoners (IOer) forsøk på å styrke egen autoritet*. Forsøkene på autoritetshevdelse har ulik effekt på ulike aktører, avhengig av hvilke former for autoritet som er rådende hos mottakeren. Ved å fremme en åpen definisjon av PoC, klarte OCHA å fremstå som en talsorganisasjon for de humanitære organisasjonene og som en ekspert på humanitære saker overfor Sikkerhetsrådet. Den åpne PoC-agendaen skapte imidlertid spenninger med andre FN-organisatio-

1. Protection of Civilians (PoC).
2. Da OCHA ble opprettet i 1998, var et av ankepunktene mot organisasjonen nettopp dens manglende autoritet i det internasjonale samfunnet (Weiss 1998).

ner. Fra i utgangspunktet å være et nøkkelbegrep med allmenn appell, men liten påvirkning på aktørenes handlemåter, omdefinerte OCHA PoC-begrepet og knyttet det tettere opp til FNs fredsbevarende operasjoner og politiske prosesser. OCHAs avgrensede og politiserte forståelse av PoC ble omstridt blant de humanitære organisasjonene, hvor moralsk autoritet gjennom nærhet til nødlidende og de humanitære prinsippene om nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet er rådende.³ Overfor-vis de humanitære bidro dermed OCHAs PoC-agenda til å svekke organisasjonens autoritet.

I klassiske tilnærminger til studiet av internasjonale organisasjoner (IO) som OCHA, fremstilles de gjerne som redskaper for mektige medlemsstater (Mearsheimer 1994) eller som arenaer for koordinering og problemløsning (Krasner 1983; Keohane 1982). Konstruktivister kritiserer imidlertid disse tilnærmingene for deres manglende evne til å forklare de mange tilfellene der internasjonale organisasjoner utvikler egne ideer, følger egne agendaer og i praksis utøver makt på egne vegne (Checkel 2007; Finnemore & Sikkink 2005; Sikkink et al. 1999). I en mye sitert analyse av IOer og autoritet hevder Barnett og Finnemore (2004) at IOer øver innflytelse i det internasjonale samfunnet gjennom å bruke sin autoritet til å definere problemer og deres løsninger, innrette handling og skape sosial virkelighet. Deres analyse har imidlertid to svakheter. For det første tar den ikke tilstrekkelig hensyn til at autoritet er et grunnleggende relasjonelt fenomen. For det andre forutsetter den at IOer besitter autoritet forut for interaksjon med andre aktører. De unnlater derfor å forklare hvordan IOer tilegner seg og styrker sin autoritet.

Denne artikkelen tar to grep for å imøtegå disse svakheterne. For det første trekker den veksler på relasjonelle forståelser av autoritet som et resultat av en hevdet eller oppfattet asymmetri ved forholdet mellom to aktører (Lincoln 1994: 5). Dernest analyserer den hvordan IOer forsøker å *hevde og styrke* sin autoritet gjennom diskurs og praksis. Fordi asymmetri vurderes ut fra relasjonen mellom sender og mottaker, er effekten av autoritetshevdelse avhengig av hvilke former for autoritet (rasjonell-legal, delegert, ekspert, moralsk) som er rådende i denne relasjonen. Det er med andre ord ikke bare IOens, men også mottakerens forståelse av autoritet, som har innvirkning på effekten av autoritetshevdelse.

Artikkelen fokuserer spesielt på hvordan symbolske teknologier – intersubjektive representasjonssystemer som gjør det mulig å formulere og dele meninger om et spesifikt tema (Laffey & Weldes 1997) – definerer et hierarki av aktører hvor IOene er sentrale. Ved å kategorisere, definere og presentere begreper, objekter og årsaksforklaringer som så blir aksep-

3. Integrering av humanitære, politiske og militære aktører i katastrofeområder, konflikter eller fredsoperasjoner er svært omstridt blant humanitære organisasjoner (Eide et al. 2005; Flyktinghjelpen udatert).

tert av andre aktører, etablerer IOer oppfatningen av asymmetri og bygger oppunder sin egen autoritet. *Nøkkelbegreper*, som har allmenn aksept og er lite kontroversielle hos givere, medlemsstater og NGOer, danner viktige utgangspunkt for etableringen av symbolske teknologier (Cornwall & Brock 2005; Williams 1983⁴). Fordi de ulike mottakerne verdsetter ulike former for autoritet, vil forsøk på autoritetshevdelse gjennom defineringen av symbolske teknologier være vellykket vis-à-vis enkelte aktører, men mislykkes overfor andre.

I artikkelens første del presenterer jeg det teoretiske rammeverket i nærmere detalj, spesielt sammenhengen mellom autoritetshevdelse, nøkkelbegreper og symbolske teknologier. I del to beskriver jeg OCHAs organisasjonsspesifikke interesser og mandatoppgaver som gjør at organisasjonen – for å ta del i styringen av det humanitære feltet – må hevde autoritet overfor Sikkerhetsrådet og de humanitære organisasjonene. I del tre analyserer jeg hvordan OCHA tok eierskap over PoC-agendaen og diskursivt knyttet sin egen autoritet til dette begrepet. Jeg hevder ikke at dette var en bevisst handling fra OCHAs side, men snarere et resultat av en rekke handlinger og initiativ – også utenfor organisasjonen. Avslutningsvis reflekterer jeg rundt rollen til nøkkelbegreper og symbolske teknologier i IOers forsøk på å hevde autoritet.

Analysen er basert på intervjuer med FN-ansatte og humanitære organisasjoner i New York og Juba i Sør-Sudan og sikkerhetsrådsresolusjoner, Generalsekretærens rapporter, mandater til fredsbevarende operasjoner, årsrapporter og evalueringer av OCHA og relaterte organisasjoner. Dette datamaterialet danner grunnlag for å beskrive hvordan ulike aktører i FN-systemet oppfatter og forholder seg til PoC-agendaen og til de andre aktørene i feltet. Der intervjuene fremmer divergerende forståelser, omstridte påstander eller informasjon som ikke finnes i skrift er kildene sitert i teksten, men der intervjuobjektene sammenfaller i forståelsen av fenomener og hendelser er de ikke direkte sitert.

Teoretisk rammeverk

Barnett og Finnemore (2004) hevder at IOer øver innflytelse i det internasjonale samfunnet, ikke først og fremst gjennom å kontrollere materielle ressurser eller informasjon, men ved å bruke sin autoritet til å definere problemer og deres løsninger, innrette handling og skape sosial virkelighet. De identifiserer fire kilder til autoritet hos IOer: rasjonell-legal, delegert, moralsk og ekspert-basert. IOer har per definisjon rasjonell-legal

4. Mens Cornwall og Brock bruker betegnelsen «buzzwords», som på norsk ofte blir oversatt med *moteord*, har jeg valgt å holde meg til den norske oversettelsen av Williams' «Key Words» for å klargjøre at slike begrep har tyngde utover å være rene moteord.

autoritet innenfor sitt felt, fordi de utfører sitt mandat på måter som ansees som rasjonelle, teknokratiske, upartiske og ikke-voldelige. Dermed fremstår IOer som mer legitime enn egennyttige stater som ikke går av veien for å bruke tvangsmidler for å oppnå sine mål. Videre kan IOers autoritet være delegert fra stater som har gitt organisasjonen én eller flere oppgaver. Fordi statene som regel har ulike syn på organisasjonens oppgaver, og det er opp til IOen å avbalansere de ulike synene, gir også denne formen for autoritet mer rom for autonomi enn man først kunne anta. IOer kan også ha moralsk autoritet fordi de ofte er etablert for å ivareta eller beskytte prinsipper som deles av mange og som sees på som moralsk høyverdige. For det fjerde kan IOer hevde autoritet i kraft av sin ekspertise innenfor et felt. Spesialisert kunnskap basert på utdanning, forskning eller erfaring skaper troverdighet og gir den byråkratiske organisasjonen autoritet til å ta avgjørelser og løse problemer. I likhet med delegert og moralsk autoritet, gir også autoritet basert på ekspertise et inntrykk av depolitisering og tekniske løsninger som er løsrevet fra staters maktkamp og interessedrevne politikk.

Det er imidlertid til svakheter ved Barnett og Finnemores tilnærming: De unnlater å forklare hvordan IOer tilegner seg og styrker sin autoritet og hvorfor enkelte IOer har større autoritet enn andre. Dette skyldes for det første at de i sin analyse ikke tar tilstrekkelig hensyn til at autoritet er et grunnleggende relasjonelt fenomen. De definerer i stedet autoritet som evnen en organisasjon har til å bruke diskursive og institusjonelle ressurser for å få andre aktører til å rette seg etter deres ønsker. For det andre presenterer de autoritet som en gitt egenskap ved IOer som eksisterer uavhengig av aktørens bruk av diskursive og institusjonelle ressurser.

For å bøte på disse svakhetene må vi gå bort fra synet på autoritet som en «egenskap» ved IOen som sådan, men snarere se på autoritet som en egenskap ved *relasjonen* IOen har til andre aktører – og på hvordan denne relasjonen forvaltes. Autoritet bør altså forstås som et relasjonelt og grunnleggende sosialt fenomen. Dette er et poeng også Barnett og Finnemore fremmer, men som de verken tar opp i sin definisjon av autoritet eller i sin videre analyse (Barnett & Finnemore 2004: 20-21). I så måte er de langt fra unike. Litteraturen på autoritet i global styring domineres av forsøk på å lokalisere autoritet i institusjonene, snarere enn å analysere den kontinuerlige reproduksjonen av autoritet i relasjonene mellom aktørene (f.eks. Slaughter 2004; Woods 2006). Dette er noe paradoksalt, siden konstruktivismens fortrinn nettopp er fokuset på intersubjektiv og gjensidig produksjon av mening. Flere forskere, blant dem Dahl (1970), Lincoln (1994), Avant, Finnemore & Sell (2010) og Sending (2012), understreker det relasjonelle aspektet ved autoritet i global styring som også lå implisitt i Webers forståelse av autoritet som legitim bruk av makt (se Weber & Parsons 1964). I denne artikkelen benytter jeg meg av Lincolns (1994: 1-5)

definisjon av relasjonell autoritet som effekten av en hevdet, oppfattet eller institusjonelt tilskrevet asymmetri mellom taler og publikum som (1) tillater enkelte aktører å nyte ikke bare oppmerksomheten til, men også fortrolighet, respekt og tillit fra sitt publikum – eller (2) får publikum til å oppføre seg som om dette var tilfellet.

Formålet er altså å analysere hvordan IOer forsøker å hevde og styrke sin autoritet gjennom diskurs og praksis. Autoritetshevdelse avhenger også av ikke-språklige virkemidler og medium så som gester, kostymer, scener og rekvisitter som kan etablere asymmetri i forholdet mellom aktørene. Hvor og hvordan autoritetshevdelsen formuleres, kan med andre ord være like viktig som innholdet. Fordi asymmetri vurderes ut fra relasjonen mellom sender og mottaker, er effekten av autoritetshevdelse avhengig av hvilke former for autoritet (rasjonell-legal, delegert, ekspert, moralsk) som vektlegges i nettopp denne relasjonen. Ikke bare IOens, men også mottakerens forståelse av autoritet har med andre ord stor innvirkning på effekten av autoritetshevdelsen. Med dette lagt til grunn, blir denne artikkelens hovedoppgave å undersøke hvordan det asymmetriske forholdet mellom OCHA og dens hovedinteressenter (Sikkerhetsrådet og det humanitære samfunnet) forsøksvis etableres gjennom diskurs og praksis.

Symbolske teknologier

Symbolske teknologier er et viktig verktøy i arbeidet med å etablere asymmetri i relasjonen mellom aktører. Laffey og Weldes (1997) definerer symbolske teknologier som intersubjektive representasjonssystemer i form av ideer som gjør det mulig å formulere og dele mer eller mindre koherente meninger om et spesifikt tema. Dette er en kritikk av en rekke konstruktivist (Goldstein & Keohane 1993; Checkel 2007; Sikking 1993; Risse-Kappen 1994) som først og fremst ser på ideer som diskrete kausale variabler som eksisterer «inne i hodene» på aktørene uavhengig av den sosiale relasjonen. Sistnevnte forståelse reduserer ideer til variabler som kun kan forklare avvik fra «rasjonell» tenkning eller verktøy for å rettferdiggjøre egenytelige handlinger. Laffey og Weldes argumenterer i stedet for at ideer må forstås som sosiale og intersubjektive teknologier som eksisterer «mellom» aktørene. Slike symbolske teknologier inneholder sett av kategorier som muliggjør klassifiserende og differensierende praksiser. Fordi symbolske teknologier konstituerer og (potensielt) produserer sosial virkelighet i den grad at de informerer og strukturerer praksis, blir de også en kilde til innflytelse (Laffey & Weldes 1997: 219): de definerer et hierarki av aktører hvorav IOene selv er sentrale. Gjennom å ta del i utformingen av symbolske teknologier, ved nettopp å kategorisere, definere og presentere begreper, objekter og årsaksforklaringer som blir akseptert av andre aktø-

rer, kan IOer etablere en oppfatning av asymmetri som igjen bygger oppunder deres autoritet.

Fordi symbolske teknologier eksisterer «mellom» aktørene og ikke kan løsrives fra den sosiale relasjonen, står ikke IOer fritt til å formulere og utvikle dem etter sitt eget forgodtbefinnende. I diskursen om det internasjonale samfunnets rolle i borgerkriger har symbolske teknologier som «suverenitet» og «ikke-intervensjon» vært dominerende. Diskursiv innovasjon som bidrar til å reformulere slike dominerende teknologier, krever en uvanlig stor innsats i form av materielle ressurser, tid og anstrengelser. Å benytte seg av allerede mer eller mindre uttenkte, formulerte og distribuerte symbolske teknologier er langt mindre kostnadskrevende (jf. McAdam et al. 2001: 47-50). Aktører med få ressurser og liten autoritet har altså mindre spillerom på dette feltet. En mulighet for dem er derfor å basere seg på eksisterende diskurser som ennå ikke er etablert. Innspill fra finansielle givere, medlemsstater og andre interessenter blir i så måte spesielt viktig.

Nøkkelbegreper

Nøkkelbegreper er en spesiell form for symbolske teknologier. Dette er begreper som mange aktører i feltet bruker og henviser til, som har allmenn aksept, men som samtidig er lite kontroversielle hos givere, medlemsstater, NGOer fordi det – bevisst eller ubevisst – er liten enighet om deres betydning. Nøkkelbegreper er overtalende, positive, normativt kraftige og lover ofte en ny og bedre måte å tilnærme seg et gitt sett problemer på (Cornwall & Brock 2005; Williams 1983). Et nøkkelbegrep har vid spredning i feltet, men omfatter ikke nødvendigvis et rigid formulert hierarki av aktører, objekter og årsaksforhold. Nøkkelbegrepets konseptuelle vaghet muliggjør en rekke situasjons- og relasjonsbetingede meninger som fortsetter å være omstridt selv etter at de er tatt i bruk (Cornwall & Brock 2005: 10⁵46). Nettopp denne mangetydigheten gjør nøkkelbegreper nyttige i policy-erklæringer og utviklingen av ny politikk. Deres evne til å romme mange ulike meninger gjør dem politisk hensiktsmessige ved at de «freder» aktørene som tar dem i bruk: de gir inntrykk av at det finnes en felles forståelse av begrepet på tvers av svært ulike aktører (Cornwall & Brock 2005: 1056). I politisk ladete miljøer som Sikkerhetsrådet får nøkkelbegreper stor betydning fordi de kan dempe konflikter og skape – i

-
5. Cornwall og Brock (2005) viser hvordan ulike konfigurasjoner av tre buzzord: «participation», «empowerment» og «poverty reduction» rammer inn og legitimerer spesifikke utviklingsintervensjoner. Begreper som en gang beskrev politikk og makt er rekonfigurert og tilpasset en depolitisert one-size-fits-all oppskrift på utviklingsbistand som ikke skaper for store kontroverser og som alle kan være enige om. Se også spesialutgaven av *Development in Practice*, 17 (4–5), 2008.

hvert fall inntrykk av – enhet og felles retning. Ved å ta eierskap over nøkkelbegreper med bred appell, kan IOer definere og gi begrepet mening og styrke sin autoritet vis-à-vis andre aktører. IOer står imidlertid ikke fritt til å forme disse nøkkelbegrepene. En rekke ulike aktører – stater, andre IOer og NGOer – legger også føringer på hvilke representasjoner som er mulige. I OCHAs tilfelle gjelder dette spesielt de ulike FN-organisasjonene, noe den påfølgende delen vil gå nærmere inn på.

Fokuset på diskurser og praksiser er ikke et forsøk på å avvise betydningen av materielle insentiver i form av økt finansiering, øremerking av midler eller bruk av trusler eller maktmidler. Disse utgjør uten tvil en viktig del av rammevilkårene til IOer generelt og OCHA spesielt for styringen av det humanitære feltet. Formålet er snarere å vise at også diskurser og praksiser – i form av nøkkelbegreper og symbolske teknologier – utgjør en viktig del av disse rammevilkårene. De er dermed ikke bare kilder til å forstå «øyeblikkets kulturelle og politiske verdier» (Williams 1983), men også nøkler som kan åpne privatpersoners lommebøker, dører til viktige fora og staters bankkonti.

OCHA: Store oppgaver, usikker autoritet

OCHAs forløper, FNs Department of Humanitarian Affairs (DHA), ble opprettet av FNs generalforsamling i desember 1991 for å styrke effekten av det humanitære arbeidet og FNs reaksjonsevne overfor komplekse kriser og naturkatastrofer gjennom økt koordinering av innsatsen til FNs spesialiserte organer og de frivillige, humanitære organisasjonene. DHA skulle ledes av en Nødhjelpskoordinator med status som Undergeneralsekretær for humanitære saker, med kontorer i New York og Genève. DHA viste seg imidlertid å være lite effektiv ved humanitære kriser, mye fordi organisasjonen var underbemannet og hadde for få ressurser. Dessuten var DHA omgitt av sterke organisasjoner med langt større autonomi og handlingsrom, slik som FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) og FN-sekretariatets avdeling for fredsbevarende operasjoner (DPKO) (Weiss 1998; Longford 1999). FNs humanitære organisasjoner, inkludert FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), FNs utviklingsfond (UNDP), Verdens matvareprogram og FNs barnefond (UNICEF), hadde «en høy grad av konstitusjonell autonomi og uavhengighet» og motsatte seg «ethvert forsøk fra DHA til å hevde sin autoritet» (Loescher 1997: 164, forf.s oversettelse). Som ledd i generalsekretær Kofi Annans reformprogram, ble DHA erstattet av FN-sekretariatets kontor for samordning av humanitære aktiviteter (OCHA) i januar 1998.

Nedskjæringene og navnebyttet gjorde organisasjonen om til en gjennomført byråkratisk organisasjon nesten uten operative oppgaver.⁶ Det nye mandatet bestod nå av tre kjernefunksjoner:

(a) policy development and coordination functions in support of the Secretary-General, ensuring that all humanitarian issues, including those which fall between gaps in existing mandates of agencies such as protection and assistance for internally displaced persons, are addressed (...) (b) advocacy of humanitarian issues with political organs, notably the Security Council; and (c) coordination of humanitarian emergency response, by ensuring that an appropriate response mechanism is established, through [Inter Agency Standing Committee] consultations on the ground (FNs generalsekretær 1997).

OCHA var tiltenkt en rolle som koordinator og premissleverandør for det humanitære feltet og skulle bidra til en mer samordnet innsats og øke ansvarligheten hos de operative organisasjonene (FNs generalsekretær 1997: 186). Ifølge mandatet stod OCHA relativt fritt til å forme sin egen rolle, så lenge organisasjonen jobbet tett med de humanitære organisasjonene og fulgte de humanitære prinsippene om humanitet, nøytralitet, upartiskhet (Generalforsamlingens resolusjon 46/182).⁷

Ved (re)etableringen i 1998 var altså OCHAs autoritet i det internasjonale samfunnet lav. Budsjettet og bemanningen var kuttet kraftig, og OCHA måtte bevise at det var en organisasjon som fortjente videre prioritering – både i form av politisk støtte og finansiering. Det nye mandatet (politikkutvikling, politisk påvirkning og koordinering) etablerte OCHAs to hovedinteressenter: Sikkerhetsrådet og de humanitære organisasjonene (FNs såkalte «specialized agencies» og uavhengige NGOer) som bidrar til å sette rammene for OCHAs handlingsrom. I mangel av maktmidler eller andre insentivmekanismer var OCHA avhengig av å styrke sin autoritet overfor disse to gruppene for å kunne øve innflytelse i det humanitære feltet og oppfylle sitt mandat. Spenninger oppstod imidlertid raskt fordi disse to gruppene vektlegger ulike former for autoritet – som til tider også står i direkte motsetning til hverandre.

Relasjonen til Sikkerhetsrådet

I Sikkerhetsrådet er OCHAs autoritet først og fremst knyttet til 1) effektivitet i utførelsen av delegerte oppgaver og 2) evnen til å bringe til veie

6. Ansvar for minerydding gikk til DPKO, mens United Nations Development Program (UNDP) tok over ansvaret for forebygging og beredskap ved naturkatastrofer (Weiss 1998: 61–62).

7. Prinsippet om uavhengighet ble lagt til i ettertid.

ekspertkunnskap som kan danne grunnlag for avgjørelser i Rådet. I sitt mandat ble OCHA gitt i oppgave å utføre en rekke funksjoner som statene hver for seg ikke ønsker – og heller ikke er i stand til – å utføre på egenhånd. Dette gjelder i hovedsak å utvikle «nøytral» policy som ikke assosieres med noen av medlemslandene og å øke «ansvarligheten» hos de humanitære aktørene (jf. Barnett & Finnemore). Målet er både å effektivisere og profesjonalisere den humanitære bistanden og å kunne dokumentere at givene får noe igjen for sine bidrag. Mindre uttalt fra medlemmenes side er ønsket om økt kontroll av de humanitære organisasjonene, fra å bruke humanitær nødhjelp til politiske formål til å forhindre at humanitære organisasjoner undergraver statenes innsats på andre områder, for eksempel i «krigen mot terror» (Shannon 2009; *Bistandsaktuelt* 2012: 12). OCHAs delegerte autoritet holdes i sjakk blant annet gjennom medlemsstatenes kontroll over OCHAs økonomi. OCHA er svært avhengig av frivillige bidrag hvorav hoveddelen kommer fra vestlige givere gjennom OCHAs giverlandsgruppe. Dette er en uformell gruppe av medlemsland som bidrar med økonomisk, politisk og teknisk støtte. Sverige, Storbritannia, USA, EU-kommisjonen og Norge har siden 2002 vært blant de største givene. Selv om giverlandsgruppen ikke har formell myndighet over OCHAs økonomiske disposisjoner, har gruppen betydelig indirekte innflytelse ved hver for seg å kunne øremerke bidrag i tråd med sine prioriteringer. Giverlandsgruppens indirekte kontroll over OCHA bidrar til å sette spørsmålstegn ved organisasjonens uavhengighet – og skaper spenninger i OCHAs relasjon til de humanitære organisasjonene.

Som ekspert på humanitære spørsmål skal OCHA skaffe til veie informasjon og drive politisk påvirkningsarbeid overfor Sikkerhetsrådet. Her får OCHA tilgang til de fem faste medlemmene og muligheten til å få sine kjernesaker til topps på den internasjonale dagsorden. Et problem i OCHAs oppstartfase var imidlertid at organisasjonen var delegert en ekspertposisjon av medlemsstatene (i autoritetsposisjon), men fremdeles ikke var ansett som en ekspert (en autoritet) på humanitære spørsmål – verken av de humanitære organisasjonene eller FN-sekretariatet (Weiss 1998: 68). Ved (re)etableringen i 1998 hadde Nødhjelpskoordinatoren kun sporadisk tilgang til Sikkerhetsrådet for å orientere medlemmene om de humanitære aspektene ved situasjoner på Rådets dagsorden. Til sammenligning hadde UNHCR siden 1992 jevnlig orientert Rådet om situasjonen for flyktninger og internt fordrevne (Hulton 2004: 244). Den økte innsatsen fra OCHAs side for å kontrollere og bearbeide strømmen av informa-

8. Opprinnelig skulle organisasjonens aktiviteter finansieres gjennom FNs femte komité som har ansvar for administrative saker og budsjett, men dette har aldri blitt gjennomført. Overføringene fra FNs femte komité sank i perioden 2002–2010 fra tolv til fem prosent (OCHA 2002; OCHA 2009).

sjon på det humanitære feltet til FN-systemet, Sikkerhetsrådet og andre aktører (OCHA 2010c), kan sees på som et forsøk på å styrke organisasjonens ekspertautoritet overfor disse aktørene.

Tilgang til Sikkerhetsrådets formelle og uformelle møter var og er viktig fordi det gir OCHA anledning til å sette saker på dagsordenen, definere problemer og skissere løsninger. Ikke minst bidrar det til å befeste OCHAs rolle som en ekspert på humanitære saker – ikke bare innad blant medlemsstatene, men også vis-à-vis andre aktører. Her er det ikke budskapet som formidles som er viktig, men også hvor og hvordan det formidles. Ved å opptre foran noen av verdens mektigste land i en formelt og historisk sentral arena, styrkes OCHAs autoritet også utenfor denne settingen. Hver sesjon bidrar til å understreke asymmetrien i forholdet mellom OCHA og andre aktører i det humanitære feltet.

Relasjonen til det humanitære samfunnet

Den offisielle kontakten med de humanitære organisasjonene går først og fremst via Inter-Agency Standing Committee (IASC) som samler alle humanitære partnere, fra FN-organisasjoner, fond og programmer til Røde Kors-bevegelsen og frivillige organisasjoner. IASC ledes av FNs Nødhjelpskoordinator og har som formål å utvikle humanitær policy, identifisere mangler og fordele ansvar for de ulike delene av den humanitære innsatsen, og øke bevisstheten om hvordan de humanitære prinsippene kan anvendes mer effektivt. Strukturelle faktorer bidrar til å komplisere OCHAs samarbeid med de humanitære organisasjonene. For det første består denne gruppen av en mengde aktører med ulike agendaer, fra store FN-organisasjoner til humanitære NGOer under paraplyorganisasjonene International Council of Voluntary Agencies og Interaction. Videre har IASC en demokratisk struktur der alle medlemmers stemme teller like mye – noe som skaper problemer i utarbeidelsen av felles policy (Jones & Stoddard 2003).

De humanitære organisasjonene er mer samstemte når det gjelder vektleggingen av kilder til autoritet: moralsk – manifestert i nærhet til de nødlidende og lojalitet til de humanitære prinsippene om humanitet, nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet – og autoritet basert på praktisk ekspertise opparbeidet gjennom oppnådde resultater i felt (Sending 2012).

Som først og fremst en koordinerende organisasjon vil OCHA ikke være i stand til å måle seg med nærheten og den operasjonelle erfaringen til de store humanitære organisasjonene.⁹ Dette er naturlig, tatt i betrakt-

9. I 2010 hadde OCHA 1539 ansatte i felt, mens tilsvarende tall for UNCHRC var mer enn 6000. I Sudan hadde ICRC 143 internasjonalt ansatte og 1488 nasjonalt ansatte. Til sammenligning hadde OCHA 224 internasjonalt og 42 nasjonalt ansatte i Sudan.

ning OCHAs ikke-implementerende rolle som skaper langt mindre synlighet og bygger mindre felterfaring i organisasjonen. Like fullt skaper dette vanskeligheter for OCHA i forsøket på å hevde autoritet overfor de humanitære. Den økende profesjonaliseringen av humanitært arbeid betyr riktignok at førstehåndserfaring er i ferd med å bli sidestilt og, i noen tilfeller, erstattet med mer tekniske metoder for å vurdere «behovene på bakken». Imidlertid er spenningen mellom erfaringsbasert, moralsk autoritet og ekspertautoritet på ingen måte avklart, men fortsetter å være et stridsspørsmål både innad blant de humanitære og mellom humanitære og eksterne aktører (Sending 2012).

Som nevnt skaper også OCHAs delegerte autoritet fra stater gjennom mandat, finansiering og ODSGs rådgivende funksjoner – i hvert fall i teorien – problemer i organisasjonens forsøk på å hevde moralsk autoritet overfor de humanitære. 2000-tallets økende tendens blant vestlige regjeringer til å knytte humanitær innsats til bredere utenrikspolitiske mål, bidro ikke til å dempe denne spenningen mellom politikk og humanitære prinsipper (Harvey et al. 2010: 46-48).

I forholdet mellom de humanitære organisasjonene og OCHA finnes det imidlertid også et element av delegert autoritet. Det er viktig for OCHA å fremstå som en legitim talsorganisasjon for det humanitære samfunnet for å ivareta sin ekspertrolle vis-à-vis Sikkerhetsrådet. Likeledes må OCHA fremstå som en forsvarer av interessene til de humanitære organisasjonene overfor FN-sekretariatet og medlemsstatene. De fleste informanter fra humanitære organisasjoner hevdet derfor at OCHA, tross sine svakheter, representerer dem og «deres» organisasjon. Denne delegerte autoriteten styrkes gjennom OCHAs evne til å forsvare de humanitære prinsippene, informere om pågående katastrofer, formidle oppfordringer om å øke den finansielle støtten til humanitære nødhjelp ol. overfor FN-sekretariatet og medlemsstatene.

OCHA og PoC-agendaen

PoC ville ikke blitt en sentral del av dagsordenen i Sikkerhetsrådets uten bevisst, strategisk handling fra sentrale aktører i FN-systemet, i OCHA og blant medlemslandene. Som tematisk problemstilling ble PoC først formulert i to rapporter fra FNs generalsekretær i 1998: den ene om humanitær bistand til flyktninger og andre grupper (FNs generalsekretær 1998b) og den andre om konflikter i Afrika (FNs generalsekretær 1998a). Disse to rapportene skisserte en løsning på hvordan det internasjonale samfunnet kunne unngå å gjenta sin mangelfulle håndtering av de mange krigene som kostet svært mange sivile menneskeliv på 1990-tallet. Rapportene har en folkerettslig tilnærming til beskyttelse og legger først og fremst vekt på

ansvaret som hviler på de stridende partene for å følge internasjonal humanitær rett, nødvendigheten av å sikre uavhengige kommisjoner til å undersøke brudd på menneskerettighetene, og barns rett til å være fritatt fra angrep og rekruttering til militære grupperinger. Rapporten gir også det internasjonale samfunnet i oppgave å kreve at stridende parter skal respektere menneskerettighetene til både sivile og bistandsarbeidere i konfliktområder (FNs generalsekretær 1998b: 10).

PoC som nøkkelbegrep – «apolitisk» mobilisering

Mot slutten av 1990-tallet jobbet flere innflytelsesrike mellomstore makter med midlertidige plasser i Sikkerhetsrådet (blant dem Canada, Norge, Brasil og Nederland) for at Rådet skulle vedta en resolusjon på Beskyttelse av sivile (Malone 2000; Golberg & Hubert 2001). Da temaet ble lansert, var det imidlertid liten enighet innad i FN-sekretariatet om hvem som skulle ta ansvar for PoC-agendaen eller hva den skulle innebære. Department of Political Affairs (DPA) viste interesse, mens DPKO fryktet for hvordan de troppebidragsytende landene ville reagere på PoC-agendaen (Egeland 2011). For de aller fleste aktørene involvert i humanitært arbeid og fredsbevarende operasjoner, var beskyttelse av sivile et begrep som kunne beskrive deres – vidt forskjellige – operasjonelle aktiviteter. OCHAs leder, Sergio de Mello, identifiserte tidlig dette potensialet. Han hadde kommet til stillingen som Nødhjelps koordinator etter en lang karriere hos UNHCR. Der hadde han latt seg frustrere over det han så på som overdrevent puritanske holdninger blant de humanitære organisasjonene, som etter hans syn hemmet det humanitære arbeidet. Som leder for OCHA så han en mulighet til å påvirke disse holdningene gjennom aktiv deltakelse i beslutningsprosesser på strategisk nivå. Utsiktene til å få økt adgang til Sikkerhetsrådet var en viktig motivasjon for de Mello da han tok jobben som OCHAs leder og Nødhjelps koordinator i 1998 (Power 2008: 221).

De Mello ble 21. januar 1999 invitert til Sikkerhetsrådet av det ikke-permanente medlemmet Brasil for å gi en åpen orientering om humanitære aktiviteter, der Beskyttelse av sivile utgjorde en sentral del av briefinggen. Da Canada hadde presidentskapet påfølgende måned, ledet de en åpen debatt om beskyttelse av sivile i væpnet konflikt. I forkant hadde canadiserne jobbet tett med de Mello, OCHA og ICRC for å samle støtte fra Sikkerhetsrådets medlemmer, blant annet gjennom diplomatiske fremstøt til de respektive hovedstedene. Resultatet var en enstemmig presidentuttalelse som bekreftet Sikkerhetsrådets vilje til å reagere, i tråd med FN-charteret, på situasjoner der sivile blir utsatt for overgrep eller der humanitær assistanse blir bevisst tilbakeholdt (FNs sikkerhetsråd 1999: 2).

Med dette gikk folkerettens *protection of civilians* over til å bli nøkkelbegrepet «*Protection of Civilians*», med trebokstavs-forkortelsen PoC. Pre-

sidentuttalelsen i Sikkerhetsrådet ga ingen oppskrift på hvordan sivile skulle beskyttes (den ga for eksempel ingen fullmakt til å intervensere i andre stater). Ved å bekrefte verdenssamfunnets (ved Sikkerhetsrådet) rolle og ansvar i beskyttelsen av sivile også i medlemsstatenes interne konflikter, var PoC i høyeste grad en normativ nyvinning; samtidig var den bredt nok definert og vagt nok formulert til å kunne appellere til en rekke ulike aktører i det internasjonale samfunnet. Noe av årsaken til den brede appellen var at Beskyttelse av sivile ikke var noe nytt begrep i FNs freds- og sikkerhetsdiskurs.¹⁰ Det var altså snarere snakk om en reformulering av et begrep som hadde vært i aktiv bruk av ulike aktører både i og utenfor FN-systemet, spesielt de humanitære NGOene og FNs organisasjoner med et beskyttelsesmandat – blant annet UNHCR, OHCHR, UNICEF og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC). Disse aktørene hadde og har konkurrerende synspunkter og underliggende kulturer som gjør at de legger ulike meninger i diskursens nøkkelbegreper (jfr. Cornwall & Brock 2005: 1047). ICRC, som skal vokte overholdelsen av internasjonal humanitær rett i krig, og OHCHR som ser til at statene følger menneskerettighetene generelt, deler en juridisk eller rettighetsbasert tilnærming til hva Beskyttelse av sivile innebærer. De knytter begrepet til væpnet konflikt, enten den er internasjonal eller intern. Humanitære organisasjoner og aktører knytter PoC til konseptet Humanitær beskyttelse. Også denne tilnærmingen er rettighetsbasert og har sitt fundament i allerede anerkjente internasjonale traktater og erklæringer. Imidlertid er den ikke begrenset til væpnet konflikt, men omfatter også humanitære nødssituasjoner generelt. Humanitær beskyttelse defineres som: «all activities aimed at obtaining full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and the spirit of the relevant bodies of law (i.e. HR law, IHL, refugee law)» (ICRC 1999). For UNHCR og UNICEF er beskyttelse snevrere definert fordi det knyttes spesifikt til henholdsvis flyktningers og barns rettigheter.

Med Sikkerhetsrådets presidentuttalelse tok OCHA formelt oppgaven med å lede utviklingen av PoC-begrepet blant annet gjennom å skrive utkastene til Generalsekretærens rapport på beskyttelse av sivile. Dette la grunnlaget for dagens regime der OCHA legger frem en ny PoC-rapport hver 18. måned, og Nødhjelpskoordinatoreren holder en muntlig orientering til Sikkerhetsrådet hver sjette måned (OCHA 2000¹¹). Den første av Generalsekretærens PoC-rapporter fra september 1999 og de etterfølgende sik-

10. Sivilbefolkningens særskilte behov for beskyttelse har vært etablert i folkeretten siden 1950-tallet, gjennom Internasjonal humanitær rett (IHR), De universelle menneskerettighetene og Flyktningretten. På 1990-tallet ble individets rett til beskyttelse også satt inn i en sikkerhetspolitisk sammenheng da begrepet Human Security ble presentert for første gang i FNs utviklingsfonds (UNDP) Human Development Report fra 1994. Se også Tadjbakhsh & Chenoy (2007).

kerhetsrådsresolusjonene 1265 og 1296 forsterket Beskyttelse av sivile som et nøkkelbegrep i FN-systemet freds- og sikkerhetsdiskurs. PoC-rapporten slo fast at overgrep mot sivile utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet og således krever Sikkerhetsrådets oppmerksomhet og handling (FNs generalsekretær 1999: 7). Rapporten plasserte hovedansvaret for beskyttelse av sivile på de stridende partene, men fremhevet også ansvarsområder for det internasjonale samfunnet. I rapporten avgrenset ikke OCHA PoC-begrepet i nevneverdig grad, men holdt agendaen åpen, blant annet gjennom å presentere 40 anbefalinger – fra diplomatiske og politiske initiativ til fredsbevarende operasjoner – som tar sikte på å forbedre sivils juridiske og fysiske beskyttelse før og under væpnede konfliktsituasjoner. Sikkerhetsrådsresolusjonene 1265 og 1296 bekreftet også det som skulle bli kjernen i PoC: (i) sikkerhet for sivile, (ii) overholdelse av IHR, (iii) bekjempelse av straffrihet og rettsløshet, (iv) uhindret adgang og sikkerhet for humanitært personell, og (v) bekjempelse av spredningen av håndvåpen og problemene relatert til konvensjonelle våpen. PoC-agendaen ga med dette Sikkerhetsrådet og FN's fredsbevarende operasjoner et langt større ansvar for å beskytte sivile enn tidligere resolusjoner, folkerett og sedvane tilsa.¹²

Implisitt i PoC-begrepet og i disse første rapportene og resolusjonene lå det samtidig en teknifisering av det i høyeste grad politiske problemet med at stater og ikke-statlige væpnede aktører bevisst og ubevisst dreper sivile i krig. Dette problemet ble skissert løst gjennom økt involvering av andre byråkratiske organisasjoner eller enheter: styrking av internasjonal rett, etablering av internasjonale straffedomstoler – både ad hoc-domstoler og Den internasjonale straffedomstolen (ICC) – undersøkelseskommisjoner og fredsbevarende operasjoner. Selv om statene selv ble gitt ansvar for å beskytte sivile i sitt eget land eller i sine egne områder, ville Sikkerhetsrådets ansvar først og fremst bli å finne frem til de rette byråkratiske verktøyene for å imøtegå truslene. PoC-begrepets lettfattelighet og løfte om en ny, teknisk og mer effektiv måte å hindre menneskelig lidelse, sørget for at agendaen tidlig fikk allmenn aksept på tvers av en rekke ulike felt og aktører. Som nøkkelbegrep var PoC positivt vinklet, teknokratisk og skapte begeistring blant Sikkerhetsrådets medlemmer.

Den vide definisjonen gjorde at OCHA opprettholdt oppmerksomheten til mange aktører med til dels svært forskjellige forståelser av hva som

11. I 2002 tok OCHA på anmodning fra Sikkerhetsrådet på seg å utarbeide en Aide Mémoire, ment som et diagnostiseringsverktøy over resolusjoner og uttalelser om PoC som skulle bistå Sikkerhetsrådet i planlegging, utforming og avslutning av mandater for fredsbevarende operasjoner (Security Council Report 2005).

12. Sikkerhetsrådsresolusjon 1296 (2000) slår fast at fredsbevarende operasjoner skal, når det er hensiktsmessig, være utstyrt med tilstrekkelige ressurser – økonomiske og menneskelige – til å beskytte sivile som utsettes for en «overhengende fysisk trussel».

skulle og kunne inkluderes i PoC-begrepet. Som vil bli drøftet nedenfor var dette til dels en bevisst strategi fra Nødhjelpskoordinatorene, men også et resultat av den politiske konteksten OCHA befant seg i. En stor utfordring bestod i å samordne og utvikle retningslinjer for disse ulike aktørene. Løsningen slik den ble presentert av OCHA selv var å avstå fra å definere og begrense PoC-begrepet nærmere. I Generalsekretærens andre PoC-rapport (2001) lanserte OCHA «Beskyttelseskulturen» (Culture of Protection) som i all hovedsak favnet de mange ulike perspektivene på beskyttelse. Dette innebar en «kompleks og flerdimensjonal prosess som omfatter et mangfold av aktører og tilnærminger» (FNs generalsekretær 2001: 2, forfatterens oversettelse), inkludert: humanitær bistand, overvåking og dokumentering av brudd på internasjonal humanitær rett og menneskerettighetene, rapportering av disse overtrampene til ansvarlige myndigheter og til andre beslutningstakere, institusjonsbygging, utviklingsprogrammer og utplassering av fredsbevarende soldater. Den utvidede definisjonen av PoC ble ønsket velkommen av en rekke medlemsland som fryktet at en for sterk norm om sivil beskyttelse ville kunne undergrave statenes suverenitet og territoriale integritet eller trekke dem inn i konflikter der de ikke hadde interesser (Security Council Report 2010a).

Den halvårslige PoC-orienteringen til Sikkerhetsrådet var en viktig kanal for å styrke OCHAs autoritet både vis-à-vis Sikkerhetsrådet og de humanitære organisasjonene. Gjennom de jevnlige PoC-briefingene, som i motsetning til OCHAs tidligere opptredener hadde et tematisk snarere enn landspesifikt utgangspunkt, fikk ikke organisasjonen bare en åpen kanal inn til verdenssamfunnets mektigste fora, men også en scene der OCHA overfor omverdenen kunne etablere sin rolle som ekspert på humanitære saker generelt og beskyttelse av sivile spesielt. Fast tilgang til Sikkerhetsrådets medlemmer bidro også til å etablere OCHAs fremskutte posisjon som et ledd mellom det politiske Sikkerhetsrådet og de presumpitivt apolitiske humanitære organisasjonene – her oppfylte OCHA sin delegerte rolle som talerør for de humanitære organisasjonene. Ved å holde definisjonen av Beskyttelse av sivile åpen, kunne Nødhjelpskoordinatoren og OCHA legge frem saker for Sikkerhetsrådet som inntil da ikke hadde hatt noen naturlig plass på Rådets dagsorden. I starten var dette i høy grad drevet av den personlige innsatsen til Nødhjelpskoordinatorene. Jan Egeland, som var nødhjelpskordinator fra 2003 til 2005, brukte sine PoC-orienteringer bevisst til å utvide grensene for hva som var mulig å ta opp og fikk dermed anledning til å presentere en rekke humanitære problemstillinger – uten å bli hindret av Rådets definisjon av «sikkerhet» eller en streng IHL-basert definisjon av beskyttelse (Egeland 2008: 2011). Ved å konsultere bredt med en rekke humanitære NGOer i forkant av briefingene, styrket OCHA sin delegerte autoritet fra det humanitære samfunnet.

Etter hvert som OCHA etablerte sin rolle som ekspert på PoC, styrket ikke organisasjonen bare sin autoritet overfor Sikkerhetsrådet, men også PoC-begrepets verdi. PoC-agendaen utviklet seg mot å bli en symbolsk teknologi, med tilhørende kategoriseringer og hierarkier. Beskyttelseskulturen etablerte det internasjonale samfunnet og FNs fredsbevarende operasjoners rolle i og ansvar for å sikre beskyttelse av sivile, både i internasjonale og interne konflikter. Dette innebar en rekke ulike intervensjoner, med det fellestrekk at OCHA satt sentralt plassert, enten som koordinator (for de humanitære) eller som ledd mellom politiske organer og fredsbevarende operasjoner, og humanitære organisasjoner i felt. OCHAs sentrale rolle i PoC-agendaen førte også med seg økte budsjetter. Da OCHA inkluderte utvikling av PoC-policy i sine kjerneoppgaver, økte de øremerkede bevilgningene fra ODSG,¹³ spesielt til OCHAs Policy Development and Studies Branch (PDSB). Fra 2002–2011 vokste PDSBs PoC-satsing fra to prosjektstillinger og et budsjett på USD 402 280 til å bli en avdeling med åtte ansatte og et årlig budsjett på USD 1 656 000 (OCHA 2010a; 2009, 2002, 2000). Dette utgjorde over 17 prosent av OCHAs budsjett på policy-utvikling.

PoC som symbolsk teknologi – ekskludering og differensiering

Blant FN-organisasjonene var det en gryende misnøye med at PoC-agendaen i økende grad formulerte deres kjerneoppgaver, slik som beskyttelse av menneskerettigheter, nødhjelp og aktiviteter tilknyttet fredsbevarende styrker som underordnet Beskyttelse av sivile.

Flere informanter trakk frem hvordan OCHAs eierskap over PoC-agendaen hindret deres og andre organisasjoners adgang til Sikkerhetsrådet (UNHCR 2010; OHCHR 2010). Denne dynamikken utspilte seg blant annet i forbindelse med opprettelsen av Sikkerhetsrådets uformelle ekspertgruppe på PoC i 2009. Gruppen er ment som et forum for Sikkerhetsrådets medlemsland og skal sørge for systematiske konsultasjoner om problemstillinger knyttet til Beskyttelse av sivile, som regel i forkant av fornyelsen av mandater for FNs fredsbevarende operasjoner og andre oppdrags¹⁴. Under gruppens møter er det OCHA som orienterer representantene fra medlemslandene og som kommer med forslag til hva slags tiltak Sikkerhetsrådet kan sette i verk (Security Council Report 2010b). I tillegg til OCHA er også DPKO til stede for å svare på spørsmål knyttet til freds-

13. Noen av OCHAs største givere, som Norge (midlertidig plass i Sikkerhetsrådet 2001–2002), Canada (midlertidig plass i Sikkerhetsrådet 1999–2000) og Storbritannia (fast medlem), presset på for at OCHA skulle ta aktivt del i utformingen av PoC-agendaen (intervju Utenriksdepartementet 2010).

14. Kina deltar ikke, mest sannsynlig for å unngå en formalisering av arbeidsgruppen (Security Council Report 2011).

operasjoner. Ekspertgruppen ble nok en arena hvor OCHA fikk anledning til å representere både FN-organisasjoner og de humanitære i mer inngående diskusjoner med Rådets medlemmer. Dette har også fått enkelte medlemsstater til å etterspørre informasjon fra en videre krets, først og fremst fra UNHCR og OHCHR (Security Council Report 2010a).

Innenfor OHCHR vokste bekymringen for at definisjonen av Beskyttelse av sivile var så åpen at den stod i fare for å omfatte også denne organisasjonens oppgaver. OHCHR knytter som nevnt beskyttelse av sivile spesifikt til væpnet konflikt, og argumenterer for at det nødvendige konseptuelle rammeverket – i sin helhet – dekkes av IHL og de universelle menneskerettighetene. Høykommissæren for menneskerettigheter hadde siden 1990 gitt regelmessige orienteringer til Sikkerhetsrådet (Deschamps 2010: 27), men denne praksisen stoppet opp i 2002. Omtrent samtidig dukket PoC-agendaen opp på Sikkerhetsrådets dagsorden, og OCHA begynte med sine faste halvårlige briefinger (se Security Council Report 2007). Mens mandatet til FNs fredsbevarende operasjon i Den Demokratiske Republikken Congo fra 2003 (S/RES 1468) inneholdt et eget avsnitt om beskyttelse mot menneskerettighetsbrudd, ble beskyttelse av menneskerettigheter plassert i avsnittet om PoC i det fornyede mandatet fra 2010 (S/RES 1925). Nødhjelpskoordinator John Holmes' initiativ i juli 2010 for å etablere en permanent mekanisme for å etterforske brudd på internasjonal humanitær rett og menneskerettigheter (FNs sikkerhetsråd 2010), ble stoppet blant annet etter protester fra OHCHR (2010), som tradisjonelt har hatt ansvar for slike undersøkelseskommisjoner (i samarbeid med DPA og Office of Legal Affairs). Dette fikk Høykommissæren til å be om en avklaring av PoCs juridiske regime og dets implikasjoner for organisasjonenes operative arbeid med å beskytte sivile (Security Council Report 2010b). Hvorvidt disse hendelsene faktisk illustrerer en tendens hos OCHA til å underlegge seg andre organisasjoners oppgaver, er mindre viktig enn at de ble oppfattet slik på flere nivå i OHCHR.

DPKO hadde på sin side først og fremst et ønske om en klarere definisjon av PoC for bedre å kunne operasjonalisere begrepet og utarbeide tydeligere retningslinjer for roller og oppgaver til personell og styrker i sine misjoner. DPKO har i større grad knyttet sin forståelse av PoC til fysisk beskyttelse og hvordan FN-styrker kan forhindre overhengende trusler mot sivilbefolkningen i områder der fredsbevarende operasjoner er utplassert (Carvalho & Lie 2010: 74–75; FNs sikkerhetsråd 2000: 51). På dette området var imidlertid DPKO forhindret av en av *sine* viktigste interessenter, de troppebidragsytende landene, som var skeptiske til fremveksten av PoC-mandater i fredsbevarende operasjoner. De ønsket å dempe forventningene til hva deres bidrag skulle utrette på bakken og forhindre at FN-operasjoner skulle brukes til å undergrave suverenitetsprinsippet (intervju DPKO 2010; intervju OCHA 2010b). Utover det generelle språket

i FN-mandater og Generalsekretærens rapporter, ble derfor ikke PoCs rolle i fredsbevarende operasjoner konkretisert før i 2009 (FNs sikkerhetsråd 2009), da de troppebidragsytende landene offisielt anerkjente PoC som en del av oppgavene til FNs fredsbevarende operasjoner. Dermed lå veien åpen for økt involvering i PoC-agendaen også fra DPKOs side (FNs spesialkomité for fredsbevarende operasjoner 2009).

I sum fikk dette FN-organisasjonene til å engasjere seg mer aktivt i arbeidet med å definere PoCs innhold og betydning på måter som også reflekterte deres organisatoriske interesser. Dette skjedde i første omgang gjennom arbeidet med den såkalte DPKO/OCHA-studien «Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations» i 2009, som var et svar på en gryende erkjennelse av at PoC-agendaens sentrale rolle i freds- og sikkerhetsdiskursen i realiteten ikke hadde bedret situasjonen for sivile på bakken (Security Council Report 2010a: 6). Foruten OCHA og DPKO bidro både UNHCR og OHCHR aktivt til studien som konkluderte med at FNs fredsbevarende operasjoner manglet en klar definisjon og forståelse av hva beskyttelse av sivile innebærer i praksis, samt omfattende strategier for å gjennomføre denne delen av mandatet (Holt et al. 2009: 6–9). Denne prosessen bidro til tettere samarbeid internt i FN-sekretariatet, og spesielt mellom OCHAs PoC-avdeling og DPKOs Best Practices seksjon (OCHA 2010a; DPKO 2010). OHCHR tok også en mer proaktiv holdning til arbeidet med å definere og utvikle PoC-agendaen og har siden 2010 i økende grad blitt invitert til PoC-orienteringene for Sikkerhetsrådet (Security Council Report 2010b: 5).

Mange av DPKO/OCHA-studiens funn og anbefalinger ble inkorporert i Sikkerhetsrådets resolusjon 1894 om beskyttelse av sivile. Fra å være et nøkkelbegrep med allmenn appell, men liten påvirkning på aktørenes handlemåter, ble PoC-agendaen nå smalere definert. Resolusjon 1894 knyttet PoC tettere opp til FNs fredsbevarende operasjoner og politiske prosesser. Dette ble også reflektert i Generalsekretærens rapporter på PoC som var utarbeidet av OCHA. Frem til 2007 fokuserte PoC-rapportene hovedsakelig på ikke-voldelige beskyttelsesstrategier og mottok få innspill fra DPKO.¹⁵ I rapportene fra mai 2009 og november 2010 ble PoC i FNs fredsbevarende operasjoner presentert som én av fem sentrale utfordringer for å sikre mer effektiv implementering av PoC-agendaen. DPKO utviklet i 2009 i samarbeid med Department of Field Support, og med innspill fra flere FN-organisasjoner, et operasjonelt konsept for beskyttelse av sivile i FNs fredsbevarende operasjoner (DPKO/DFS 2010). De troppe-

15. Generalsekretærens årlige PoC-rapport til Sikkerhetsrådet i 2007 (FNs generalsekretær 2007) presenterte de følgende fem kjerneutfordringene for effektiv beskyttelse av sivile: forbedre tilgangen for humanitære organisasjoner; respondere mer robust på seksualisert vold; respondere mer effektivt i saker knyttet til bolig, land og eiendom; og eliminere de humanitære konsekvensene av klaseammunisjon.

bidragsytende landene godtok også utviklingen av et strategisk rammeverk for utvikling av PoC-strategier i fredsbevarende operasjoner (FNs spesialkomité for fredsbevarende operasjoner 2010). Disse policy-dokumentene unngår å definere PoC i klartekst, men presenterer likevel en tredelt forståelse av hva PoC i fredsbevarende operasjoner innebærer: beskyttelse gjennom politisk prosess, beskyttelse mot fysisk vold og etableringen av et beskyttende miljø. Denne forståelsen av PoC, ikke minst fokuset på politisk prosess og fysisk beskyttelse, kommer tydelig i konflikt med den humanitære forståelsen som knytter seg til de humanitære prinsippene om uavhengighet, nøytralitet og upartiskhet.

Den foregående analysen viser hvordan PoC som en symbolsk teknologi ga OCHA mulighet til å (re)definere og kategorisere aktører, roller og oppgaver. I første omgang løftet PoC-agendaen deler av ansvaret for sivils sikkerhet fra det nasjonale til det internasjonale nivået. OCHA ble plassert sentralt i implementeringen av Beskyttelse av sivile, noe som ikke var uanturlig gitt organisasjonens mandat. PoC-agendaen ble sterkt knyttet til OCHAs identitet gjennom organisasjonens rolle i utviklingen av Generalsekretærens PoC-rapporter, briefingene til Sikkerhetsrådet og deltakelse i Rådets ekspertgruppe på PoC. Som en konsekvens av det tettere samarbeidet på PoC innad i FN, revurderte OCHA sin definisjon av PoC. Den vidt definerte Beskyttelseskulturen gikk dårlig overens med DPKO og troppebidragsyternes ønske om konseptuell klarhet og OHCHR og UNHCRs ønske om tydeligere rollefordelinger og begrensning av PoCs dekningsområde. Etter som motstanden mot en for vid PoC-definisjon vokste frem i FN-sekretariatet, korrigererte OCHA sin forståelse av PoC til å bli mer i tråd med disse organisasjonenes interesser. Like fullt har OCHA etablert og beholdt sin sentrale rolle i den videre utviklingen av PoC for Sikkerhetsrådet og i FN-systemet som en ekspert på humanitære saker og beskyttelse av sivile og som koordinator for samarbeidet mellom politiske FN-organ og humanitære i felt.

Svekket autoritet overfor de humanitære organisasjonene

OCHAs promotering av Beskyttelseskulturen styrket til en viss grad organisasjonens autoritet vis-à-vis de humanitære. Nødhjelpskoordinatorene brukte tilgangen til Sikkerhetsrådet til å fronte en rekke humanitære saker, og OCHA styrket sin posisjon som talsorganisasjon for de humanitære. Parallelt var det imidlertid flere prosesser som bidro til å motvirke denne tendensen, og som hindret OCHA i arbeidet med å omsette sin delegerte autoritet til også å gjelde politikktutvikling for de humanitære organisasjonene.

OCHA ble i økende grad assosiert med politisering og instrumentalisering av humanitær bistand. Organisasjonen frontet innføringen av den

humanitære reformen i 2006, som blant annet opprettet tematiske klynger globalt og i felt (blant annet på humanitær beskyttelse) som var ment å gi mer og bedre koordinering av den humanitære innsatsen og økt effektivitet. Flere kritiserte imidlertid reformen for at den først og fremst førte med seg økt byråkrati og utvisket ansvarligheten til de ulike aktørene (Derderian et al. 2007). OCHAs deltakelse i såkalte integrerte FN-operasjoner der de ulike dimensjonene (politisk, utvikling, menneskerettigheter, humanitær assistanse osv.) er knyttet sammen av én enhetlig strategi, ble kritisert for å bidra til å viske ut skillet mellom humanitær og politisk motivert innsats og for å gå på akkord med de humanitære prinsippene (Flyktninghjelpen udatert; Eide et al. 2005).

OCHA har heller ikke lyktes med å overbevise de humanitære organisasjonene om at organisasjonens koordinering i felt har bidratt til å effektivisere den humanitære bistanden. En rekke informanter, med referanse til tsunamien i Det indiske hav i 2004 og jordskjelvet i Kashmir i 2005, trakk frem at OCHA ikke har klart å bevise at de innehar den nødvendige praktiske erfaringen og ekspertisen for å koordinere den humanitære innsatsen i felt. Rapporter som evaluerer innsatsen til blant annet OCHA etter jordskjelvet på Haiti og flommen i Pakistan i 2010, kritiserer organisasjonen for manglende lederskap og for å ha sendt personell uten nødvendig kompetanse og felterfaring, samt at OCHAs kompliserte organisasjonsmodell forsinket viktige prosesser (Grunewald & Binder 2010; Bhat-tacharjee & Lossio 2011; Harvey et al. 2010; Polastro et al. 2011).

Etter hvert som OCHA ble forbundet med en mer politisk og sikkerhetsorientert forståelse av PoC, ble også OCHAs delegerede autoritet – som talerør for de humanitære organisasjonenes interesser overfor Sikkerhetsrådet – svekket. Den konseptuelle reorienteringen i forbindelse med DPKO/OCHA-studien og de påfølgende sikkerhetsrådsresolusjonene trakk PoC-agendaen i en langt mer pragmatisk og politisk retning som møtte liten forståelse hos de humanitære. Pragmatisme og effektivitet er verdsatte egenskaper, men like viktig er moralsk autoritet gjennom fastholdelse av de humanitære prinsippene. Flere informanter uttrykte at OCHA i for stor grad hadde nærmet seg DPKO og Sikkerhetsrådet i arbeidet med å utvikle PoC-agendaen og policy-dokumenter for fredsbevarende operasjoner hvor politiske og militære aktører og prosesser spiller en sentral rolle (ICRC 2010; UNHCR 2010). De mente operasjonaliseringen av PoC for fredsbevarende operasjoner bidro til å undergrave humanitære prinsipper og interesser.

Probleme med å utvikle samtlende policy for de humanitære organisasjonene skyldes imidlertid også strukturelle trekk ved forumene som organiserer de humanitære organisasjonene. IASC består ikke av en ensartet gruppe organisasjoner, men er snarere et konglomerat av små og store humanitære aktører med ulike interesser. IASC og clusterne har en

demokratisk struktur der alle medlemmers stemme teller like mye. Dermed får de små organisasjonene relativt større makt enn de store organisasjonene – og det blir vanskelig å komme frem til omforente løsninger (Jones & Stoddard 2003). Nettopp fordi Beskyttelse er en aktivitet alle humanitære organisasjoner hevder å være involvert i, blir det vanskelig å skape en avgrenset definisjon som potensielt kan utelukke noen organisasjon. IASC er heller ikke i stand til å diktere at medlemmene skal inkorporere nye forståelser av beskyttelsesbegrepet. Også IASCs Global Protection Cluster har hatt problemer med å klargjøre hvordan beskyttelse konkret skal utføres. Det er illustrerende at Global Protection Cluster (som ledes av UNHCR) har delt inn humanitær beskyttelse i en rekke ulike underkategorier, blant annet Child Protection, Gender-Based Violence, Rule of Law and Justice, og at alle disse gruppene er ledet av en egen humanitær organisasjon. En evaluering av utførelse og utvikling av den humanitære innsatsen fra 2010 (Harvey et al. 2010) viser at det er liten forståelse for hva Humanitær beskyttelse innebærer, noe som fører til underkvalifiserte ansatte, lite gjennomtenkte strategier og ufullstendig oppmerksomhet på effektene på andre deler av den humanitære innsatsen. Løsningen har vært å omgå problemet ved å se på IASC-definisjonen som «konstruktiv flertydig» (Stoddard et al. 2007). I praksis vil dette si at aktørene selv definerer hva de legger i Protection, men at de forsøksvis koordinerer sin innsats seg imellom – en parallell til OCHAs beskyttelseskultur.

Konklusjon

Formålet med denne artikkelen har vært å vise hvordan OCHA ved begynnelsen av årtusenskiftet tok eierskap over begrepet «Protection of Civilians», et nøkkelbegrep som på grunn av sin lettfattelighet og løfte om en ny, teknisk og mer effektiv måte å hindre menneskelig lidelse raskt fikk allmenn aksept på tvers av en rekke ulike felt og aktører. Ved å studere PoC som en symbolsk teknologi, argumenterer jeg for at OCHAs arbeid med å definere og redefinere begrepet var en viktig kilde til autoritetshevelse for organisasjonen.

Ved å ta eierskapet til PoC-agendaens innhold, men samtidig holde definisjonen vid, klarte OCHA å fremstå som en ekspert på PoC og styrke sin autoritet overfor Sikkerhetsrådet. Med vekslende hell klarte OCHA også å fremstå som talerør for de humanitære organisasjonene og slik understreke den asymmetriske relasjonen dem imellom – en viktig forutsetning for autoritet. Det var imidlertid hele tiden en skjør balanse, gitt OCHAs problemer med å fremskaffe utvetydige resultater i felt og til å oppfylle de humanitære organisasjonenes krav til å hevde moralsk autoritet – nemlig en klar lojalitet til de humanitære prinsippene og nærhet til

de nødlidende. Siden OCHA først og fremst har til oppgave å koordinere, hadde organisasjonen liten mulighet til å hevde seg på dette området.

Som symbolsk teknologi bidro PoC-agendaen til at OCHA fikk økte bevilgninger og bedret tilgangen til viktige fora. OCHAs vide definisjon av PoC agendaen, som også inkluderte såpass vidtfavnende tema som menneskerettigheter, humanitær nødhjelp og aktiviteter utført av fredsbevarende styrker, ble imidlertid problematisk for FN-organisasjonene som så dette som en undergraving av deres mandat og oppgaver. Samarbeidet med andre FN-organer, som DPKO, OHCHR og UNHCR, bidro til å snevre inn definisjonen av PoC ved at det ble trukket klarere (om ikke klare) grenser mellom PoC og beskyttelse av menneskerettigheter, nødhjelp og humanitær beskyttelse.

IOers autoritet kan ikke sees på som forhåndsgitt eller absolutt, men må alltid analyseres i relasjon til andre aktører. Derfor vil også autoritetshevdelse med grunnlag i defineringen av en symbolsk teknologi ha ulik effekt på ulike mottakere. Fordi asymmetri vurderes ut fra relasjonen mellom sender og mottaker, er effekten av autoritetshevdelse avhengig av hvilke former for autoritet som er rådende i den gitte relasjonen. Mottakerens forståelse av autoritet har derfor sterk innvirkning på effekten av autoritetshevdelse. Vis-à-vis Sikkerhetsrådet er dette først og fremst knyttet til effektivitet i utførelsen av delegerte oppgaver og evnen til å bringe til veie ekspertkunnskap som kan danne grunnlag for avgjørelser i Rådet. I relasjon til de humanitære organisasjonene er autoritet først og fremst knyttet til lojalitet til humanitære prinsipper, nærhet til de nødlidende og praktisk kompetanse i felt. PoC-agendaen slik den har blitt fremmet av OCHA har lyktes med det første, men ikke med det andre. I dag er PoC og humanitær beskyttelse langt på vei løsrevet fra hverandre. Mens førstnevnte koples til Sikkerhetsrådet, DPKO og FNs fredsbevarende operasjoner, knyttes sistnevnte til IASC, Global Protection Cluster og de humanitære organisasjonene.

Allment aksepterte nøkkelbegreper, som PoC i utgangspunktet var, kan bidra til å samle oppmerksomheten og innsatsen til svært ulike aktører omkring et tema. En vag definisjon demper spenningene mellom aktørene, men hindrer dem samtidig i å operasjonalisere begrepet og effektivt implementere oppgavene. Dersom noen forsøker å konkretisere begrepet, øker imidlertid spenningene mellom aktørene og forhindrer samordnet innsats. I FN-systemet er standardsvaret på dette problemet ofte å iverksette tiltak som skal bidra til økt bevissthet omkring temaet, mer koordinering og integrering eller etablering av nye, organisatoriske enheter. Men fordi autoriteten til de ulike aktørene – og dermed deres innflytelse – er så tett knyttet til deres forståelse av ulike policy-begreper, vil de i praksis vegre seg for å tilpasse seg én felles forståelse. Tiltakene som iverksettes vil derfor i liten grad gi noen fullgod løsning på problemet.

Om artikkelen

En stor takk til Ole Jacob Sending samt to anonyme fagfeller for deres bidrag til artikkelen. Alle feil og mangler er mine egne.

Litteratur

- Avant, Deborah D., Martha Finnemore & Susan K. Sell (2010) *Who Governs the Globe?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Barnett, Michael N. & Martha Finnemore (2004) *Rules for the World: International organizations in global politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Bhattacharjee, Abhijit & Roberta Lossio (2011) *Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake*. Tilgjengelig på <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Evaluation%20of%20OCHA%20Response%20to%20the%20Haiti%20Earthquake.pdf>. Lesedato 04.02.2013.
- Bistandsaktuelt* (2012) USAs nye antiterrorprogram bekymrer.
- Carvalho, Benjamin de & Jon Harald S. Lie (2010) Between Culture and Concept: The Protection of Civilians in Sudan. *Journal of International Peacekeeping*, 14: 60–85.
- Checkel, Jeffrey T. (2007) *International institutions and socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cornwall, Andrea & Karen Brock (2005) What do buzzwords do for development policy? A critical look at ‘participation’, ‘empowerment’ and ‘poverty reduction’. *Third World Quarterly*, 26: 1043–1060.
- Dahl, Robert A. (1970) *After the Revolution? Authority in a good society*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Derderian, Katharine et al. (2007) UN humanitarian reforms: A view from the field. *Humanitarian Exchange Magazine*, 39.
- Deschamps, Bryan (2010) *Victims of violence – A review of the Protection of Civilians concept and its relevance to UNHCR's mandate*. UNHCR Policy Development and Evaluation Service.
- DPKO (2010) Personlig intervju. New York.
- DPKO/DFS (2010) Operational Concept on the Protection of Civilians in Peacekeeping Operations. New York: United Nations.
- Egeland, Jan (2008) *A billion lives: An eyewitness report from the frontlines of humanity*. New York: Simon & Schuster.
- Egeland, Jan (2011) Intervju. Oslo.
- Eide, Espen B. et al. (2005) *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Oslo: NUPI.
- Finnemore, Martha & Kathryn Sikkink (2005) International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52 (4): 887–917.
- Flyktninghjelpen (udatert) *A Partnership at Risk? The UN-NGO relationship in Light of UN Integration*. An NRC Discussion Paper.
- FNs generalsekretær (1997) *Renewing the United Nations: A Programme for Reform (A/51/950)*. New York: United Nations.
- FNs generalsekretær (1998a) *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*. New York: United Nations.

- FNs generalsekretær (1998b) *Protection for Humanitarian Assistance to Refugees and Others in Conflict Situations*. New York: United Nations.
- FNs generalsekretær (1999) *Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict*. New York: United Nations.
- FNs generalsekretær (2001) *Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict*. New York: United Nations.
- FNs generalsekretær (2007) *Report of the Secretary General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict*. New York: United Nations.
- FNs sikkerhetsråd (1999) *Statement by the President of the Security Council S/PRST/1999/6*. New York: United Nations.
- FNs sikkerhetsråd (2000) *Resolution S/RES/1296*. New York: United Nations.
- FNs sikkerhetsråd (2009) *Security Council Resolution S/RES/1894*. New York: United Nations.
- FNs sikkerhetsråd (2010) *6354th meeting, S/PV.6354*. New York: United Nations.
- FNs spesialkomité for fredsbevarende operasjoner (2009) *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations*. New York: United Nations.
- FNs spesialkomité for fredsbevarende operasjoner (2010) *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations*. New York: United Nations.
- Golberg, Elissa & Don Hubert (2001) The Security Council and the Protection of Civilians. I Rob G. McRae & Don Hubert (red.) *Human security and the new diplomacy: Protecting people, promoting peace*. Montreal: McGill–Queen's University Press.
- Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (1993) *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Grunewald, François & Andrea Binder (2010) *Inter-Agency Real Time Evaluation in Haiti: 3 Months after the Earthquake*. Global Public Policy Institute.
- Harvey, Paul et al. (2010) *The State of the Humanitarian System: Assessing performance and progress – a pilot study*. London: ALNAP.
- Holt, Victoria, Glyn Taylor & Max Kelly (2009) *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations – Successes, Setbacks and Remaining Challenge, Independent Study Jointly Commissioned by the Department of Peacekeeping Operations and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. New York: United Nations.
- Hulton, Susan C. (2004) Council Working Methods and Procedures. I David M. Malone (red.) *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- ICRC (1999) *Third Workshop on Protection*. ICRC.
- ICRC (2010) Personlig intervju. New York.
- International Rescue Committee (2010) Personlig intervju. New York.
- Utenriksdepartementet (2010) Personlig intervju. Oslo.
- Jones, Bruce & Abby Stoddard (2003) *External Review of the Inter-Agency Standing Committee Commissioned by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. New York: New York University, Center on International Cooperation.
- Keohane, Robert O. (1982) The Demand for International Regimes. *International Organization*, 36: 325–355.
- Krasner, Stephen D. (1983) Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. I Stephen Krasner (red.) *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Laffey, Mark & Jutta Weldes (1997) Beyond Belief. *European Journal of International Relations*, 3: 193–237.
- Lincoln, Bruce (1994) *Authority: Construction and Corrosion*. Chicago: University of Chicago Press.
- Loescher, Gil (1997) The United Nations High Commissioner for Refugees in the Post-Cold War Era. I Eric A. Belgrad & Nitza Nachmias (red.) *The Politics of International Humanitarian Aid Operations*. Westport, Conn.: Praeger (157–170).
- Longford, Sarah (1999) OCHA One Year On: Is Humanitarian Coordination any Better? *Humanitarian Exchange Magazine*, 13.
- Malone, David M. (2000) Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council. *Global Governance*, 6: 3–23.
- McAdam, Doug, Sidney G. Tarrow & Charles Tilly (2001) *Dynamics Of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mearsheimer, John J. (1994) The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19: 5–49.
- OCHA (2000) *OCHA in 2000: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – Annual Plan and Budget*. New York & Geneva: United Nations.
- OCHA (2002) *OCHA in 2002: Activities and Extrabudgetary Funding Requirements*. New York & Geneva: United Nations.
- OCHA (2009) *OCHA in 2010: Annual Plan and Budget*. New York: United Nations.
- OCHA (2010a) *OCHA in 2011: Annual Plan and Budget*. New York: United Nations.
- OCHA (2010b) Personlig intervju 1. New York.
- OCHA (2010c) Personlig intervju 3., New York.
- Pantuliano, Sarah & Sorcha O’Callaghan (2006) The ‘protection crisis’: A review of field-based strategies for humanitarian protection in Darfur. I Group HP *Discussion Paper*. London: Overseas Development Institute.
- Polastro, Riccardo et al. (2011) *Inter-Agency Real Time Evaluation of the Humanitarian Response to Pakistan’s 2010 Flood crisis*. Tilgjengelig på <http://daraint.org/wp-content/uploads/2011/03/Final-Report-RTE-Pakistan-2011.pdf>. Lesedato 04.02.2013.
- Power, Samantha (2008) *Chasing the Flame: Sergio Vieira De Mello and the Fight to Save the World*. New York: Penguin Press.
- Risse-Kappen, Thomas (1994) Ideas do not float freely: Transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war. *International Organization*, 48: 185–214.
- Security Council Report (2005) *Protection of Civilians in Armed Conflict*. New York: Security Council Report.
- Security Council Report (2007) *Briefings by the High Commissioner for Human Rights to the Security Council and the Peacebuilding Commission*. Update Report. New York: Security Council Report.
- Security Council Report (2010a) *Protection of Civilians in Armed Conflict*. New York: Security Council Report.
- Security Council Report (2010b) *Protection of Civilians in Armed Conflicts*. New York: Security Council Report.
- Security Council Report (2011) *Protection of Civilian/Children/Women in Situations of Armed Conflict*. Cross-Cutting Report. New York: Security Council Report.

- Sending, Ole J. (2012) *Governance Authority in the Humanitarian Field* (upublisert manuskript). Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Shannon, Róisín (2009) Playing with principles in an era of securitized aid. *Progress in Development Studies*, 9: 15–36.
- Sikkink, Kathryn (1993) *The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe*. I Judith Goldstein & Robert O. Robert (red.) *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sikkink, Kathryn, Thomas Risse & Stephen C. Ropp (1999) *The Power of Human Rights: International norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Slaughter, Anne-Marie (2004) *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Stoddard, Abby et al. (2007) *Cluster Approach Evaluation*. OCHA Evaluation and Studies Section.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou & Anuradha Chenoy (2007) *Human Security: Concepts and implications*. New York: Routledge.
- UNHCR (2010) Personlig intervju. New York.
- Weber, Max & Talcott Parsons (1964) *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press.
- Weiss, Thomas G. (1998) Civilian-military interactions and ongoing UN reforms: DHA's past and OCHA's remaining challenges. *International Peacekeeping*, 5: 49–70.
- Williams, Raymond (1983) *Keywords: A vocabulary of culture and society*. London: Fontana Press.
- Woods, Ngaire (2006) *The globalizers: The IMF, the World Bank, and their borrowers*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.