

SAMLET MOT EN SIKRERE FREMTID



**Bacheloroppgave i statsvitenskap
Universitetet i Stavanger**

[Emilia Zannettos]

Studentnummer: 256135

Veileder: Ellen Ravndal

Lvert dato: 12.05.2022

Antall ord: 8515

Sammendrag

I 2015 ble Sendai-rammeverk for Disaster Risk Reduction signert av 187 av FNs medlemsland. Avtalen tar sikte på å hindre og redusere både katastrofer og risiko, og generelt øke resiliens i verdenssamfunnet. I denne studien har jeg undersøkt hva som gir internasjonale organisasjoner og avtaler innflytelsesmakt over stater, sett i lys av liberalistisk og konstruktivistisk teori. Dette gir grunnlag for å videre undersøke hvorfor stater streber etter å nå målene i Sendai-rammeverket. Oppgaven illustrerer noen av de mest sentrale årsakene for etterlevelse av avtaler, med både liberalistisk og konstruktivistisk perspektiv. Rammeverket er vesentlig for å styrke samfunnssikkerhet internasjonalt, og tar derfor sikte på å samle verdens nasjoner mot felles mål. Oppsummerende vil det kort drøftes om hvorvidt rammeverket kan sies å være bindende nok til å sikre reell gjennomslagskraft internasjonalt.

Problemstillingen for denne oppgaven er som følger:

Hva gir internasjonale avtaler og organisasjoner innflytelsesmakt sett i lys av liberalisme og konstruktivisme? Hvordan kan vi deretter forstå staters forpliktelse til Sendai-rammeverket?

Nøkkelord: *DRR, internasjonale organisasjoner og avtaler, liberalisme, konstruktivisme, Sendai-rammeverk, FN, samfunnssikkerhet, internasjonal politikk og relasjoner*

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	4
1.1 Problemstilling og bakgrunn for valgt problemstilling	4
1.2 Avgrensing	4
1.3 Metodisk tilnærming	5
2. Teoretisk grunnlag	6
2.1 Internasjonale organisasjoner	6
2.2 Internasjonale avtaler og internasjonal lov	6
2.3 Hvorfor følger land internasjonale avtaler?	7
2.3.1 Liberalisme	8
2.3.2 Konstruktivisme	10
2.4 Analytisk skjema for teoriene	11
3. Empirisk grunnlag	12
3.1 Samfunnssikkerhet og Disaster Risk Reduction (DRR)	12
3.2 Sendai-rammeverk for Disaster Risk Reduction (DRR)	13
4. Analyse	14
4.1 Hva gjør at stater følger kravene avtalen setter?	14
4.1.1 Hvorfor følger stater avtalen sett i lys av liberalismen	15
4.1.2 Hvorfor følger stater avtalen sett i lys av konstruktivismen	19
5. Drøfting	21
5.1 Hvorfor kan Sendai-rammeverket forstås som viktig?	22
5.2 Har den faktisk gjennomslagskraft?	23
5.3 Avtalen fremover	24
6. Konklusjon	25
Referanser	27

1. Innledning

1.1 Problemstilling og bakgrunn for valgt problemstilling

I en verden som stadig blir mer globalisert, og hvor landegrensene svekkes vil rollen til internasjonale avtaler og organisasjoner trolig få en mer dominerende posisjon. I dag har vi organisasjoner og avtaler som spenner over et stort spekter av kompetanseområder.

Utformingen og omfanget av disse varierer i stor grad, og påvirkes blant annet av aktørens motivasjon og målsettinger. I en verden der stater hyppig blir mer gjensidig avhengige ønsket jeg å nærmere undersøke rollen til internasjonale organisasjoner og avtaler, og hva som er faktorene bak deres muligheter for innflytelse. Det finnes allerede mye eksisterende litteratur på dette feltet, og en rekke teorier er blitt utviklet over lengre tid. Jeg vil i min oppgave benytte teoriene om liberalisme og konstruktivisme for å kartlegge noen av årsakene til at stater gir fra seg suverenitet og beslutningsmyndighet til andre aktører. Teoriene ble valgt på grunnlag av sine etablerte posisjoner i fagfeltet, og fordi de belyser ulike aspekter ved staters motivasjon til å etterleve avtaler.

For å kunne illustrere innflytelsen til internasjonale organisasjoner og avtaler sett i lys av teoriene har jeg valgt å se nærmere på en bestemt avtale. Jeg har besluttet å se nærmere på Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (DRR). Avtalen ble vedtatt av Forente Nasjoners (FN) medlemsland, og har en tidsramme på 15 år, fra 2015-2030. DRR kan oversettes til katastroferisikoreduksjon og viser til å hindre nye risikoer, redusere eksisterende risiko og generelt øke resiliens. Kort oppsummert skisserer avtalen mål for handling og strategier for katastroferisikoreduksjon, som på sikt bedrer sikkerhetsarbeidet internasjonalt. Valget falt på Sendai-rammeverk fordi jeg synes dynamikken i verdenssamfunnet er veldig interessant. Siden internasjonal politikk og relasjoner opptrer i en dynamisk natur ønsket jeg å undersøke hvorfor stater forplikter seg til avtaler. Spesielt ettersom verden blir mer sammenknyttet vil det bli stadig mer nødvendig å håndtere sikkerhetsproblematikk samlet. Med utgangspunkt i disse beskrivelsene blir problemstillingen som følger:

Hva gir internasjonale avtaler og organisasjoner innflytelsesmakt sett i lys av liberalisme og konstruktivisme? Hvordan kan vi deretter forstå staters forpliktelse til Sendai-rammeverket?

1.2 Avgrensning

Det er mange ulike vinklinger jeg kunne benyttet for å belyse tema om internasjonale avtaler og sikkerhetsarbeid internasjonalt. Hadde jeg benyttet teori om for eksempel realismen og marxisme ville årsakene for forpliktelse sett helt annerledes ut. Jeg kunne også valgt å

illustrere forpliktelse ved hjelp av en annen internasjonale avtale. Ved valg av en annen avtale kunne jeg undersøkt temaer som klima, flyktninger og krigføring fremfor sikkerhetspolitikk, og dermed endret oppgavens natur. Grunnet oppgavens formelle rammer har jeg ikke valgt å vie mye plass til nøyere gjennomgang av målene satt i rammeverket, og i hvor stor grad disse er oppfylt av medlemslandene. Dersom jeg hadde valgt en annen vinkling på oppgaven kunne jeg også sammenlignet to, eller flere, land sine måloppnåelser og deretter sett på hva deres motiver bak måloppnåelse var.

1.3 Metodisk tilnærming

Min metodiske tilnærming er kvalitativ forskningsmetode. Jeg har valgt en deduktiv fremgangsmetode der jeg starter med teori om hvorfor land følger avtaler. Formålet med oppgaven er å forsøke å forstå hvorfor land velger å frasi seg suverenitet når det gjelder internasjonale avtaler. Oppgaven baserer seg på dokumentanalyse og litteraturstudie. Jeg har benyttet publisert anerkjent litteratur. I tillegg har jeg analysert en rekke dokumenter publisert av involverte aktører for å forsøke å besvare deler av problemstillingen min. Ved å benytte sekundærlitteratur kan jeg på egenhånd reflektere rundt valgt tema. Ikke all dokumentasjon benyttet er fagfellevurdert informasjon, som delvis svekker legitimiteten til kilden. Likevel ettersom temaene oppgaven baserer seg på er såpass etablerte forståelser, kan en i større grad stole på reliabiliteten til utvalgte dokumenter. Dataene benyttet i oppgaven er i all hovedsak publisert litteratur som tidsskrifter, bøker og offentlige dokumenter: primært rapportene utgitt av FN og UNDRR. Oppgaven omfatter en kombinasjon av normative og deskriptive kilder for å belyse problemstillingen. Sammensettingen av kilder tar for seg for ulike synspunkt, og vinklinger som bidrar til å styrke forståelsene.

Oppgaven er delt inn i 3 hoveddeler. I første del av oppgaven har jeg valgt å redegjøre for internasjonale organisasjoner og avtaler. Videre benytter jeg teoriene om liberalisme og konstruktivisme for å kartlegge noen av årsakene til at stater følger avtaler. Empirien tar for seg samfunnssikkerhet, DRR og Sendai-rammeverk. I andre del av oppgaven benytter jeg teoriene for å analysere hvorfor land følger Sendai. Oppgavens tredje del tar for seg drøfting om hvorvidt avtalen har reell gjennomslagskraft, og om det kan kategoriseres som en viktig avtale.

2. Teoretisk grunnlag

2.1 Internasjonale organisasjoner

En internasjonal organisasjon betegnes som en organisasjon med medlemmer fra mer enn én nasjon. Organisasjoner kan variere i størrelse og utforming, men alle innehar relativt stabile normer og regler for å lettere kontrollere oppførselen til medlemsstatene. Organisasjonene benytter ofte avtaler og traktater som instrumenter for å kunne oppnå ulike målsettinger (Caryl-Sue, 2012). Vi kan skille mellom mellomstatlige organisasjoner og overnasjonale organisasjoner. De mellomstatlige organisasjoner har sin opprinnelse i en traktat og arbeider for problemløsning av felles interesse. Hovedformålet til mellomstatlige organisasjoner har siden sin opprinnelse handlet om å danne en mekanisme for å samle verdensborgere i ett samarbeid, for å sikre blant annet global fred og sikkerhet. Dette er fortsatt store pådrivere for opprettelse av avtaler, traktater og organisasjoner. Andre drivkrefter bak flere internasjonale avtaler og organisasjoner i dag er blant annet globalisering, global oppvarming og flyktningkriser. I en slik dynamisk tid som vi opplever i dag er gjensidig avhengighet blitt stadige viktigere, og internasjonale organisasjoner sin rolle blir derav viktigere for å løse verdensproblematikk (Harvard, 2022).

Majoriteten av internasjonale organisasjoner faller i kategorien mellomstatlige organisasjoner. NATO og UNESCO deriblant regnes som mellomstatlige organisasjoner. De kjennetegnes av at det prinsipielt kreves enstemmighet for at en avgjørelse skal være bindende. Dette er i motsetning til de overnasjonale organisasjoner der flertallets avgjørelser er bindende for alle medlemslandene, selv de som ikke har stemt for avgjørelsen. Grunnet strenge kriterier regner vi ingen organisasjoner i dag som overnasjonale (Hovi & Underdal, 2017). Ikke-statlige organisasjoner (NGOs) spiller også en sentral rolle i verdenssamfunnet. Dette er transnasjonale organisasjoner som jobber sidestilt med diverse statlige organer. De er ikke underlagt en statlig myndighet eller land. NGOs har ofte samarbeid og bistår andre internasjonale organisasjoner. Internasjonale NGOs har skapt en direkte og uavhengig form for ikke-statlig diplomati gjennom egne nettverk. Dette er nokså dynamiske forhold der påvirkningen på statlig politikk endrer seg over tid (Clark, 1995).

2.2 Internasjonale avtaler og internasjonal lov

Traktater og flere andre former for internasjonale folkerettslige avtaler inngås mellom suverene stater, eller mellom internasjonale organisasjoner. Dette er formelle forståelser som forplikter statene som har inngått avtalen, og er dermed sentrale virkemidler for arbeidet med internasjonale relasjoner. Det er vanskelig å se for seg en moderne verdensorden og

statssystem uten henvisninger til sentrale traktater som Westfalen-traktaten og Versailles-traktaten. Opprettelsen av Verdens Handelsorganisasjon dro nytte av generelle avtaler om handel, og bisto i stor grad med å videreutvikle et samlet marked. Traktater og andre internasjonale avtaler spiller altså en stor rolle i utformingen av dagens verdenssamfunn. Deres juridiske bindende karakter er blant årsakene til viktigheten til traktater. Likevel er det viktig å forstå at ikke alle traktater er så forpliktende som man kanskje skulle ønsket. Vi kan skille mellom «myk lov» og «hard lov». Myk lov refererer til handling som burde tas, og hard lov refererer til handling som må tas. Mye av gjennomføringsevnen til traktater kan altså ofte spores tilbake til språk brukt i avtalen, og hvorvidt den er ratifisert eller ikke (B. Simmons, 2010).

Traktater er derimot ikke den eneste kilden til internasjonal juridisk forpliktelse, flere lovforskere påpeker også hvor viktig folkerettslig sedvanerett er. I motsetning til traktater gjelder i utgangspunktet folkerettslig sedvanerett for alle stater i verden og har dermed stor betydning innenfor den internasjonale arena (B. Simmons, 2010). Gjennom langvarig statspraksis blir stater gjensidig bundet i tråd med egen atferd. Dette resulterer i generell sedvanerettsregel. Både sedvaneretten og traktater brukes for å regulere folkeretten, altså rettsregler som er gjeldene for hele det internasjonale samfunn både på individnivå og samfunnsnivå (B. A. Simmons, 2012). Folkeretten skiller seg fra andre rettssystem ved at det ikke eksisterer en autonom statsmakt som besitter kompetansen til å kunne både vedta og håndheve reglement og normer (Utenriksdepartementet, 2020).

Traktater, samt internasjonale organisasjoner bidrar med å skape en felles identitet som strekker seg forbi landegrensene. I Maastricht-traktaten står det at blant annet at enhver person som har nasjonalitet til et av medlemslandene er en borger av unionen. Rettigheter som medfølger europeisk borgerskap endret statusen til nasjonalt borgerskap og hierarkiet mellom borgere i EU statene forandres. Også i Lisboa-traktaten skisseres det felles sivile, politiske, økonomiske og sosiale rettigheter som skal være gjeldene for alle individer som inngår i EU (Hansen & Hager, 2010). Gjennom slike omfattende bestemmelser skapes det en felles identitet for alle medlemslandene. Ved å benytte en felles myntenhet for medlemslandene styrkes også den økonomiske enheten mellom stater, og det gir en større følelse av homogenitet og tilhørighet.

2.3 Hvorfor følger land internasjonale avtaler?

Det er utviklet en rekke ulike teorier om hvorfor land følger internasjonale avtaler for å gi oss bedre forståelse om hvordan internasjonale systemer fungerer og hvordan stater samhandler

seg imellom. Statlige myndigheter søker generelt etter å opprettholde sin suverenitet, spesielt dersom det gjelder deres autoritet til å bedømme aksepten av egen politikk på den internasjonale arena. Teoretikere streber etter å forstå hva som er motivene bak politiske valg land tar internasjonalt, og videre hvorfor de velgere å delegerer delvis beslutningstaking og suverenitet til en annen beslutningsmyndighet. Derfor er det blitt utviklet mye teoretisk og empirisk arbeid for å forsøke å forklare hvorfor stater vier seg til slike forpliktelser (B. A. Simmons, 1998). Realisme, konstruktivisme og liberalisme er eksempler på sentrale teorier som tar for seg internasjonale relasjoner og avtaler. Realisme prioriter statens rolle, nasjonale interesser og makt i verdenspolitikken. Liberalisme på sin side omhandler ideen om at internasjonale relasjoner ikke burde bli ledet av politikk alene og at økonomi spiller en sentral rolle i å bringe stater sammen. Konstruktivisme ser på verden som sosialt konstruert, altså at viktige aspekter i internasjonale relasjoner er formet av idemessige faktorer (Ruthu, 2021).

Internasjonale avtaler har en funksjonell rolle grunnet ønsket om større forutsigbarhet i relasjonene og økende statsansvar. Statlige myndigheter er villig til å ofre en viss grad av handlefrihet, dersom de til gjengjeld er mer beskyttet mot innvirkning til andre stater innad i egen stat (B. A. Simmons, 1998). For å styrke forståelsen bak statlig forpliktelse til internasjonale avtaler kommer jeg til å benytte teoriene om liberalisme og konstruktivisme. Etersom årsakene til etterlevelse av avtaler er mangfoldige, ser jeg det som hensiktsmessig å benyttes disse to teoriene på bakgrunn av at de tar for seg ulike dimensjoner.

2.3.1 Liberalisme

Liberalismen oppsto som en reaksjon på realismen. Dens etablerte paradigmer baserte seg på en grunnleggende antagelse om at internasjonale relasjoner vil ende i krig, og derfor er stater sitt fremste hensyn å sikre egen overlevelse. I motsetning til realismen mente teoretikere innenfor liberalismen at det er fullt mulig at internasjonale relasjoner kan brukes for å fremme samarbeid, og ikke konflikt. Hovedpoenget innenfor liberalismen er at gjensidig økonomisk avhengighet mellom stater er bidragsyter til internasjonale organisasjoner sin sentrale posisjon. Gjennom solide globale nettverk blir trusselen om krig dempet, og stater kan lettere ivareta egne behov gjennom internasjonale samarbeid. Liberalisme viser til hvordan institusjoner, normer, atferd og forbindelser demper staters voldelige makt og heller søker fred. Ideologien baserer seg på moralsk argument om at det mest verdifulle en regjering kan gjøre er å sikre borgere retten til liv, frihet og eiendom (Meiser, 2018).

Daniel Deudney og G. John Ikenberry skisserte en liberal verdensorden med tre sammenflettede faktorer. For det første vil internasjonal lov og avtaler sammen med

internasjonale organisasjoner skape et internasjonalt system som strekker seg forbi kun individuelle stater. FN er et typisk eksempel på en organisasjon som benytter ressurser mot et felles mål, samt fremmer diplomati og fred mellom stater. For det andre vil spredningen av frihandel og kapitalisme gjennom avtaler og organisasjoner skape et åpent, markedsbasert økonomisk system. Det skapes en gjensidig fordelaktig relasjon mellom stater der høyt handelsnivå promottes, og insentivene for krig minimeres. Den siste faktoren for en liberal internasjonal orden er internasjonale normer som favoriserer mellomstatlig samarbeid, menneskerettigheter og lovgivning (Meiser, 2018).

Nyere liberalisme har fokus på hvordan internasjonale organisasjoner promotorer samarbeid mellom stater. Dette gjøres gjennom å hjelpe stater å eliminere motivasjonen for å unngå internasjonale avtaler. Dette kan også refereres til som nyliberal institusjonalisme, eller bare nyliberalisme. Essensen til nyliberalisme i denne konteksten er at stater kan ha stor nytteverdi av samarbeid dersom de stoler på at de andre aktørene oppfyller sine forpliktelser i en avtale. Dersom en stat kan tjene på «juks» uten noe form for sanksjoner vil det være fristende for stater å unngå å gjøre sin del av jobben. For å unngå dette benyttes en tredjepart, ofte en internasjonal organisasjon, som sikrer at alle deltakerne forplikter seg til avtalen. Insentivene til å hoppe av reduseres, og insentivene for å samarbeide økes. Alle partene i avtalen kan dermed dra absolutt gevinst av forholdet. Flere teoretikere innenfor den liberale tradisjonen hevder at stater bryr seg mer om absolutt gevinst, fremfor relative gevinster. Med absolutt gevinst henvises det til en generell velferdsøkning for alle berørte parter (Meiser, 2018).

Fisher trakk frem i sin undersøkelse et viktig skille mellom to former for etterlevelse. «Første orden» referer til å underordne seg de stående materielle reglene som er nedfelt i traktatordninger. «Andre orden» henviser til overholdelse av en avgjørelse tatt av en autoritær tredjepart, som en internasjonal organisasjon. Studiet av «førsteordens» etterlevelse møter utfordringer når det kommer til etablering av en underliggende rangering for nettopp dette, da det ikke er tydelig hvordan en kan konseptualisere en fellesnevner for en slik rangering. Dette kan resultere i at forskere som undersøker samme sett av oppførsel kan være sterkt uenig om hvorvidt majoriteten av utenrikspolitiske handlinger styres effektivt av lover, regler og avtaler, eller om slike verktøy har liten innspill på staters atferd. Studier av «andreordens» etterlevelse derimot virker ofte mer overbevisende gjennom etableringen av en slik rangering. Det kan dermed til en viss grad begrense omfanget av atferd som utgjør samsvar ved at det fokuserer på en mer presis gjengitt beslutning. Dessverre viser likevel de fleste forskere til at det er vanskelig å bedømme hvorvidt en bestemt policy eller avtale resulterer i reell

overholdelse fra stater. En rekke internasjonale avtaler er skrevet med tvetydelig språk som åpner opp for en rekke ulike tolkninger om partenes forpliktelse. Også aktørenes oppførsel er ofte tvetydig og forvirrende, og gjør det vanskelig å verifisere om det er samsvar (B. A. Simmons, 1998).

2.3.2 Konstruktivisme

Internasjonale organisasjoner sin kraft kan sees tilbake til klassiske weberianske argumenter om byråkrati, og en rasjonell-juridisk autoritet som gir legitim makt til organisasjonene. Det er blitt undersøkt hvorvidt byråkratier kan sies å være en moderne kulturell form som gir utspill for verdier og normer sett gjennom Webers teorier. Byråkratier skaper sosial kunnskap og normer gjennom skapelse av regler. Antakelsene her er at internasjonale organisasjoner er mer enn bare refleksjon av statlige preferanser og at de kan være mektige autonome aktører på den internasjonale arena. Internasjonale organisasjoner gjør mer enn å tilrettelegge for samarbeid, de er også pådrivere for dannelsen av aktører, spesifisere ansvar og definere arbeidet til aktørene for å gi dem normativ verdi. De kan forstås som mekanismer som andre stater opererer gjennom og er både sosiale og kulturelle bidragsytere. Dette gir de en særegen posisjon knyttet til makt og sosial kontroll i en global verden (Barnett & Finnemore, 1999).

Fremveksten av internasjonale organisasjoner forklares ofte som behovsdrevet. Martha Finnemore peker på opprettelsen av vitenskapspolitiske organisasjoner som viktig ledd i utviklingen av multinasjonale organisasjoner. Store organisasjoner som the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) lærte bort verdier til andre politisk vitenskapelige organisasjoner. UNESCO hadde originalt en ikke-statlig struktur med tro på at ideer var en forenende kraft i verden. Etter hvert som realpolitikk erstattet Kantiansk liberalisme, ble stater reintegrert som sentrale aktører i bestemmelsene av UNESCO sin politikk. Dette skiftet representerer en endring i maktbalansen mellom organisasjonens to kretser. Man begynte å bry seg med å promotere vitenskap også på nasjonalt nivå. Fokus ble rettet mot å hjelpe stater å organisere, og utvide deres egne vitenskapsinstitusjoner. Adapsjoner ble påvirket av systematiske normer som UNESCO promoterte. Slik systematisk normadapsjoner spres seg over de ulike. Dette kan sees på som en refleksjon av en ny norm som utviklet seg innenfor den internasjonale arena. Vitenskapelige byråkratier oppsto som hjelpemidler for å overholde den nye normen. Den organisatoriske innovasjon ble levert utenfra fra internasjonale organisasjoner, istedenfor kompetansen fra innad i staten (Finnemore, 1993).

Fra dette spredde teorien om konstruktivismen seg. Det er ideen om at impulsene og hendelsene i internasjonal politikk ikke er en statisk prosess, men en dynamisk endring av normer som sentrale aktører definerer. I denne forstand kan vi forstå internasjonale organisasjoner sin innflytelse på medlemsland som konstruktivistisk gjennom sin normsettende rolle. Stater vil strebe etter å etterfølge avtaler, regler og rammeverk som internasjonale organisasjoner presenterer, fordi de ønsker å følge normen (Tollersrud, 2016). Konstruktivistisk teori antar altså at atferd til medlemsland i stor grad kan spores tilbake til den oppførselen og normene som konstrueres av internasjonale organisasjoner. Denne makten kan spores tilbake til to kilder, legitimitet og kontroll. Disse gir et teoretisk grunnlag til å kunne behandle internasjonale organisasjoner som selvstendige aktører i verdenspolitikken, selv om maktkildene kan sies å være konstruerte. Weber pekte på at byråkratier ga ramme for sosialt interaksjon og eksemplifiserte rasjonalitet, men at de var politiske autonome og kom til å dominere samfunnet de ble skapt for å tjene (Barnett & Finnemore, 1999).

Internasjonale organisasjoner skaper sosiale verdener gjennom klassifisering og definisjonsmakt før de videre sprer disse ideene og normene. Det dannes en kultur innad i organisasjonene som sprer seg mellom medlemslandene, som får viktige konsekvenser for individene i samfunnene. Man skaper felles tolkningsrammer som bidrar til å genere meninger (Barnett & Finnemore, 1999). Analysen til Finnemore (1999) viser hvordan krefter internasjonalt kan påvirke valgene som tas innad i en stat. Den antyder at stater er mer sosialt mottakelig enn opprinnelig forstått under blant annet liberalisme. Statlig politikk og struktur er påvirket av intersubjektive systematiske faktorer, nærmere sagt etablerte normer innad i et internasjonalt system. Belyst ved spredningen av UNESCO kan det sees hvordan stater blir sosialisert gjennom normer. Stater adopterer ikke ny politikk fordi gammel var utdatert, men som respons for å passe overens med normene i det internasjonale miljø (Finnermore, 1993).

2.4 Analytisk skjema for teoriene

For å lettere kunne konseptualisere teoriene og styrke forståelsen i analysedelen ser jeg det nyttig å skape et analytisk skjema for de to teoriene, illustrert ved tabell 1. Her vil jeg i korte trekk oppsummere sentrale kjennetegn innenfor 4 utvalgte kriterier. Ettersom liberalisme innehar flere komponenter og fremstår som en mer kompleks teori, vil ideologien spille en større rolle når det kommer til analysen.

Tabell 1: Analytisk skjema

KJENNETEGN	LIBERALISME	KONSTRUKTIVISME
MOTIVASJON	Land følger reglene fordi de er rasjonelle aktører.	Land følger reglene fordi de ønsker å opptre sosialt «korrekt».
PRIORITET	Regulere internasjonale relasjoner for å begrense krig og usikkerhet.	Følge felles normer for å være en del av fellesskapet.
VEKTLEGGER	Internasjonale relasjoner er ikke bare politikk, men styres også av økonomiske insentiver.	Internasjonale relasjoner bestemmes av delte ideer og normer fremfor økonomiske interesser.
INTERESSER	Interesser til stater og andre aktører kommer av ønske om å unngå krig, fremme velstand og sikre absolutt gevinst.	Interesser til stater og andre aktører konstrueres gjennom sosial interaksjon. Staters identitet er resultat av sosiale samhandlinger.

3. Empirisk grunnlag

3.1 Samfunnssikkerhet og Disaster Risk Reduction (DRR)

I St.meld.10 defineres samfunnssikkerhet som samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner, og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan enten være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger (Engen et al., 2021). Samfunnssikkerhet bygger på tre viktige begreper: robusthet, sårbarhet og tillit. Robusthet handler om evnen til å motstå uønskede hendelser, sårbarhet er samfunnets manglende evne til å motstå eller håndtere trusler og tillit er limet som opprettholder samfunnets funksjonsevne. En sentral del av samfunnssikkerhet er å sørge for god krisehåndtering (Engen et al., 2021).

DRR omfatter strategier for å integrere krisehåndtering i alle ledd. Spesielt i møte med klimarelaterte katastrofer er DRR et kritisk virkemiddel. Konseptet tar sikte på å beskytte både individer og samfunn som er sårbare i møte med kriser og utfordringer. For å gjøre dette streber DRR etter å hindre nye risikoer, redusere eksisterende risiko og generelt øke resiliens (Concern Worldwide, 2020). Det inkluderer disipliner om katastrofehåndtering,

katastrofereduksjon og beredskap. Mye av strategiene inkluderer diverse sårbarhet og risikovurderinger for å gjøre det lettere for sentrale aktører og stater å ta riktige valg i implementering av tiltak og politikktutforming (Niekerk, 2011).

3.2 Sendai-rammeverk for Disaster Risk Reduction (DRR)

Sendai-rammeverk for DRR er en internasjonal enighet som ble adoptert av FNs medlemsland i 2015 på verdenskonferanse for katastroferisiko. 187 land har signert den 15 år lange avtalen. Det er en ambisiøs avtale som søker etter å redusere katastroferisiko og dermed tap av liv, levebrød og helse i økonomiske, fysiske, sosiale, kulturelle og miljømessige eiendelene til personer, bedrifter, lokalsamfunn og land. Rammeverket fokuserer på vedtakelse av tiltak som tar sikte på å forhindre at ny risiko oppstår, samt reduserer eksisterende risiko. Avtalen omfatter syv globale mål og fire prioriteter for handling (UNDRR, 2015).

Første prioritet er å forstå katastroferisiko. Dette omfatter å forstå i dimensjoner av sårbarhet, kapasitet, eksponering, fareegenskaper og miljø for å kunne iverksette lønnsomme tiltak.

Prioritet nummer to handler om styrking av katastroferisikostyring for å håndtere katastroferisiko på nasjonalt, regionalt og globalt nivå. Her poengteres det at dette fremmer samarbeid og partnerskap. Tredje prioritet omhandler å investere i katastroferisikoreduksjon for robusthet. Det skal gjøres både offentlige og private investeringer i forebygging og reduksjon av katastroferisiko gjennom strukturelle og ikke-strukturelle tiltak som er avgjørende for robustheten. Siste prioritet handler om å styrke katastrofeberedskapen for effektiv respons og til «build back better» i utvinning, rehabilitering og rekonstruksjon.

Grunnet veksten av katastroferisiko er det økt behov for å styrke beredskapen for respons, iverksettelse av tiltak og sikre tilstrekkelig kapasitet for effektiv respons og utvinning på alle nivåer. Rammeverket fremmer samfunnssikkerhet lokalt, nasjonalt og internasjonalt på tvers av sektorer. I tillegg til de fire prioritete er det lagt frem syv delmål. A-D er resultatbasert og streber etter reduksjon i menneskeliv og materielle tap fra katastrofer. E-G målene er inputbaserte; de følger nasjonalt bestående mekanismer for å redusere katastroferisiko. (Mizutori, 2020). Delmålene har en varighet frem til 2030 og er i henhold til katastrofer og hendelser. Målene er som følger:

- A. Redusere dødelighet
- B. Redusere antall mennesker berørt
- C. Redusere økonomiske tap
- D. Redusere bortfall av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner
- E. Øke antall land som har nasjonale og lokale strategier for samfunnssikkerhet

F. Øke internasjonalt utviklingssamarbeid gjennom værekraftig bistand som støtter opp om landets egne planer for implementering

G. Styrke systemer for varling og risikoinformasjon til befolkningen

(Beredskapsdepartementet, 2020).

Avtalen gjenkjenner at staten har hovedansvar for å redusere katastroferisiko, men at ansvaret likevel burde fordeles mellom aktører. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) har ansvar for implementering, oppfølging, og vurderingen av rammeverket. Avtalen tar sikte på å opererer i takt med bærekraftsmålene (SDGs) og tusenårsmålene (MDGs). Ved å redusere og forebygge for katastroferisiko vil man bygge et mer robust og resilient samfunn, som er bedre skikket til å takle samfunnssikkerhetspolitiske utfordringer som fremtiden truer med. Ettersom global samfunnssikkerhet best ivaretas av et samlet verdenssamfunn, kan vi anta at et slikt verktøy for samarbeid er sentralt de kommende årene (UNDRR, 2015).

4. Analyse

4.1 Hva gjør at stater følger kravene avtalen setter?

Lover og avtaler kan bare øke forventninger om samsvarende atferd dersom deltakerne deler en gjensidig konstruert forestilling om deres bindende status. Ingen stater vil bære byrden av å følge avtaler alene, men det er heller ikke ønskelig å få sitt omdømme svertet av å ikke følge avtaler (B. A. Simmons, 2012). Fastsatte avtaler, som for eksempel Sendai-rammeverk, er eksempler på hvordan en lettere kan forplikte stater til gjennomførelse. De deltakende landene samtykker til felles mål, og insentivene for å gjøre sin del forsterkes. I etterkant av FNs tredje verdenskonferanse om katastrofereduksjon i 2015 ble det dannet en plan som skulle bistå stater og lokale myndigheter i å selv videreutvikle planer for katastrofehendling. Her samles det kunnskap fra eksperter verden over og deler denne kompetansen med alle deltakerne (IISD, 2015) (Islamic Relief Worldwide, 2019).

Implementering av rammeverket krever en adopsjon av politikk, strategier og planer. Ettersom dette ikke er en strengt bindende avtale og rammeverket primært skal virke veiledende, kan man anta at det finnes andre insentiver bak å forfølge målene (UNISDR, u.å.). Jeg vil i denne delen av oppgaven forsøke å svare på hva som gir internasjonale avtaler og organisasjoner innflytelsesmakt, sett i lys av liberalisme og konstruktivisme. For å lettere illustrere hovedpoengene benytter jeg det analytiske skjemaet som fremvist ved tabell 1.

4.1.1 Hvorfor følger stater avtalen sett i lys av liberalismen

MOTIVASJON

Ifølge den liberalistiske teorien er motivasjonen for å følge avtaler og normer at det er det rasjonelle å gjøre. Etersom land regnes som rasjonelle aktører vil de dermed følge gitte retningslinjer. Målene og prioritene i Sendai-rammeverket er nøye utvalgt av eksperter og tar sikte på å takle sosio-økonomiske faktorer, politiske-institusjonelle faktorer og miljømessige faktorer (Stein & Walch, 2017). Innenfor FN-systemer har DRR vært et sentralt tema siden sent 1980-tallet og har i dag fått en dominerende posisjon som et kritisk fagområde (Mysiak et al., 2016). På en tidsperiode fra 2001 til 2010 forårsaket katastrofer nesten 1 billion dollar i skade, 28 millioner mennesker mistet hjemmene sine og om lag 1.1 millioner menneskeliv gikk tapt (Humanitarian Practice Network, 2015). Det er rasjonelt blant alle aktører å ville minske katastrofer, påvirkningene av dem og redusere antall dødsfall som konsekvens av katastrofer. Sendai-rammeverk er utviklet av FN organet UNDRR. FN, samt deres underetater, er kompetente internasjonale organisasjoner som innehar mye autoritet og legitimitet. Dette gir beslutningene de tar, og informasjonen de tilbyr mer substans. Å ikke følge retningslinjene som gis av disse aktørene kan oppfattes som irrasjonelt.

Spesielt for fattige land vil det være rasjonelt å strebe etter å oppnå målene i avtalen. Katastrofer har en tendens til å avsløre ulikheter, så jo mer sårbar en stat er desto verre vil katastrofekonsekvensene være. Fattige stater har vanligvis ikke de samme verktøyene som rikere stater for å bygge opp en robust samfunnsstruktur, og har generelt lavere kvalitet på samfunnssikkerhet. Hyppig framvoksende risiko er multidimensjonalt, og i dagens globaliserte verden, er det stadig vanskeligere å kontrollere innenfor nasjonale landegrenser. Effektiv risikoreduksjon trenger både systemtenkning og lokaliserte sårbarhetsanalyser, samt sårbarhetsreduksjon (Mizutori, 2020). Med andre ord kan katastrofereduksjon best oppnås dersom stater opptrer samlet. Det vil derfor være både rasjonelt og nyttig å benytte verktøy som Sendai-rammeverk for å oppnå målsettinger innenfor feltet.

PRIORITET

Å benytte internasjonale avtaler kan på sikt resultere i begrensning av krig og konflikt globalt. Verden blir stadig mer globalisert og verdiene til diverse nasjoner har tendenser til å kollidere, noe som kan føre til større grad av polarisering og derav konflikt. Internasjonale organisasjoner og avtaler, er sentrale i fredsbevaring på tvers av landegrenser. Ved å samle verdens nasjoner innunder en avtale, og mot felles mål, vil motivasjon for konflikt reduseres.

Stater kan i større grad ivareta sine økonomiske interesser, og fokusere på å fremme egen velstand. Ettersom hele 187 land har signert Sendai-rammeverk arbeider majoriteten av verdensbefolkningen felles mot de fire satte målene innenfor dette feltet. SDGs er tett knyttet opp til avtalen, og arbeidet med DRR. De kobler behovet for konfliktforebygging sammen med katastroferisikoreduksjon ved å adressere underliggende årsaker til konflikt som gjenspeiler katastroferisiko: fattigdom og ulikhet, marginalisering og ekskludering, svakt styresett og institusjoner, blant annet (Stein & Walch, 2017). Dette samsvarer i stor grad med prioritet én om å forstå katastroferisiko.

Konfliktforebygging og katastrofereduksjon er altså tett knyttede fenomener. En sentral del av å forebygge og minske konflikt er å redusere pådrivere for konflikt. Katastrofer er både direkte og indirekte årsak til flere konflikter. Ettersom katastrofer i flere tilfeller har svært ødeleggende effekter på lokalsamfunn, skapes det grobunn for konflikt. Tall fra 2019 viser til at omkring 25 millioner mennesker på tvers av 140 land var på flukt som konsekvens av klimarelaterte katastrofer. Dette isolert vil ikke nødvendigvis avle konflikt, men det kan forsterke andre faktorer for konflikt. Mangel på sentrale ressurser er svært reelt i tilfeller der mange må migrere som følge av katastrofer. Katastrofer kan også resultere i tap av andre naturlige ressurser, og kan føre til mangel på rent drikkevann og mangel på matvarer (UNHCR, 2022).

Mangel på ressurser, i kombinasjon med flyktningstrømmer, kan også føre til økt stratifisering i samfunnet. Klasseskiller tydeliggjøres og forsterkes i møte med konflikt. Dette vil igjen kunne resultere i mer polariserte samfunn, som videre avler konflikt. At katastrofer og konflikt er nært beslektet er viktige komponenter i arbeidet med Sendai-rammeverket. Delmål A, B og D tar sikte på å redusere dette, og er viktige punkter for å styrke samfunnssikkerhet globalt. Ettersom begrensning av krig og konflikt er sentralt for verdenssamfunnet er det en naturlig prioritet blant stater å følge de retningslinjene og målene som er nedsatt i avtalen, for å minimere de negative konsekvensene på verdenssamfunnet (Wisner, 2020).

INTERESSER

Hovedinteressen for å følge avtaler innenfor denne ideologien er altså å unngå krig, fremme velstand og sikre absolutt gevinst. Disse tre interessene opptre i et samspill, og har innvirkning på hverandre. Som allerede poengtert vil det være rasjonelt av stater å følge Sendai-rammeverk for å unngå konflikt, og krig. Unngåelse av krig er også en sentral faktor

for mulighetene til å fremme velstand, og sikre gevinst. Gjennom internasjonale avtaler skapes det et åpent marked, der fordelaktige relasjoner mellom stater produseres. I et verdenssamfunn med lavere konfliktnivå utvikles handelsnivået, og insentiver for krig vil stadig minimeres.

En av årsakene til at stater ønsker å sikre absolutt gevinst, er fordi det fremmer velstand. Stater vil dermed ha stor nytteverdi av å følge internasjonale avtaler fordi de da kan stole på at motpartene oppfyller sine forpliktelser. Videre vil så deltakerne ha en generell velferdsøkning fordi partene får absolutt gevinst. Rammeverk som forplikter stater vil bidra til å promotere en politisk godvilje. Dersom stater får en garanti for at de ikke er eneste bidragsytere innenfor et felt økes insentivene for å følge prioritetene. DRR krever en samlet innsats, rammeverket er viktig for å unngå å havne i en såkalt allmenningens tragedie. Manglende innsats av et fåtall stater vil ikke nødvendigvis ha katastrofale slutninger, men dersom alle land tenker at de ikke trenger å oppfylle sine satte kriterier kan resultatet blir en totalomveltning i samfunnet og økende konfliktnivå. Å forplikte seg til DRR, og generelt arbeidet med å styrke global samfunnssikkerhet vil både være dyrt og lite realistisk at en stat er villig til å gjøre isolert. Ved hjelp av rammene til Sendai vil forpliktelsene styrkes og bidrag vil lettere kunne realiseres. FN i sin rolle som overordnet autoritær organisasjon bidrar til at statene overholder beslutningene som er tatt i tråd med rammeverket.

De første fem årene etter rammeverket ble implementert (2016-2020) var det rapportert 328 867 katastrofe-relaterte dødstill (eller savnende) av gjennomsnittlig 82 land. Arbeidet med å styrke institusjoner og bedre arbeidet i møte med katastrofe har allerede hatt stor innvirkning. Det gjennomsnittlige årlige antallet dødsfall og savnende som følge av katastrofer per 100,000 falt fra 1.98 (2005-2014) til 1.32 (2011-2020). Staten Odisha rapporterte at dødsfall som følge av tropiske sykloner falt fra omkring 10,000 (1999) til under 100 (2019). Dette til tross for at antall katastrofer øker globalt (UNDRR, 2021a).

Å følge målene nedsatt i avtalen er sentralt for å sikre borgeres liv, og fremme velstand. Dette samsvarer med den moralske argumentet innenfor liberalismen om at det viktigste en regjering kan gjøre er å sikre borgere retten til liv, frihet og eiendom. Både de sosio-økonomiske faktorene og de politisk-institusjonelle faktorene ivaretas gjennom etterlevelse av rammeverket.

VEKTLEGGER

Det er altså ikke kun ønsket om å begrense krig og usikkerhet som ligger bak gjennomføring av avtaler, men også en rekke økonomiske faktorer. En svært appellerende økonomisk faktor ved avtalen er det sentrale fokuset på DRR, og interessen for å redusere skadeomfanget ved katastrofer. Alle de fire prioritettene ivaretar stateres økonomiske behov gjennom ulike fremgangsmåter. Investering i DRR er en investering i fremtidig sikkerhet og resiliens. De rapporterte økonomiske kostandene av katastrofer er høye. Ettersom både hyppigheten og ødeleggelsene til katastrofer stadig stiger vil også disse kostandene øke. Tap som følge av naturlige kriser i 2020 estimeres til US\$210 billion, og tilsvarer en økning på 25% høyere utgifter enn forgående år. Kostnadene som brukes for å styrke katastrofereduksjonsarbeidet og resiliens er betydelig lavere enn kostnadene som brukes ved reparasjon og gjenoppbygging etter katastrofer. For hver US\$100 brukt på katastroferelatert offisiell utviklingshjelp (ODA), er bare 50 cent investert i å beskytte utvikling mot påvirkningen av katastrofer. Sendai-rammeverket tar sikte på å støtte stater til å redistribuere midlene slik at fokuset i større grad er på katastrofereduksjon (UNDRR, 2021a).

DRR er en solid tilnærming fordi det reduserer risiko og bygger resiliens som verner om liv og samfunn, samt gir økonomiske goder. United Nations Office for DRR (UNDRR) viser til at \$1 (USD) investert i katastroferisikoreduksjon kan spare opptil \$15 i utvinning. Kapital som brukes på katastrofereduserende tiltak gir mye mer gevinst enn kapital som benyttes på restituering og reparasjoner. (What Is Disaster Risk Reduction, and Why Do We Need It?, u.å.). Mål F i rammeverket illustrere rollen internasjonalt samarbeid har for å framskynde implementering og måle samarbeidet gjennom finansering, teknologioverføring og kapasitetsutvikling. Dette målet er derimot det som er blant de minst rapporterte. Det kreves en bedre sporing av det internasjonale samarbeidet for å videreutvikle og bedre arbeidet med rammeverket (UNDRR, 2021a).

ODA er ment til å fremme økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland, og er en viktig komponent for å oppnå de fire målene. Dette, sammen med annen bistandshjelp til utviklingsland, kan påføre ekstra kostander for rikere land. I sum vil det være økonomisk nyttig med slik bistand for land i begge ender av velferdsskalaen. Fattige land har ofte ikke midler selv til å gjøre tilstrekkelig arbeid i katastrofereduksjon, og er dermed avhengig av støtte fra land med bedre økonomi. Ettersom konsekvensene av å ikke redusere katastroferisiko globalt vil være katastrofale for hele verdenssamfunnet, vil det være mer

økonomisk rasjonelt for rike land å bistå fattige land i arbeidet. Slike rammer for samarbeid på tvers av landegrensener er å finne igjen i Sendai-rammeverket (UNDRR, 2021a).

4.1.2 Hvorfor følger stater avtalen sett i lys av konstruktivismen

MOTIVASJON OG PRIORITET

Ettersom både motivasjonen og prioriteten til stater for å følge avtaler er sammenfallende har jeg valgt å samle disse to analysepunktene.

Konstruktivismen antyder at stater er mer sosialt mottakelig for internasjonale impulser enn liberalismen antar. I denne ideologien er motivasjonen for å følge internasjonale avtaler at stater ønsker å opptre i tråd med normene og det som anses som sosialt «korrekt» i verdenssamfunnet. Dette er en prioritet for stater å gjøre fordi de ønsker å være en del av fellesskapet. Ifølge konstruktivisme er det viktig for stater å opptre i tråd med normene andre stater følger for å fremstå som en god nasjon. Adopsjon av ny politikk kommer ikke nødvendigvis av at situasjonen krever det, men heller som respons for å imøtekomme normene i verdenssamfunnet. Til nå har UNDRR publisert 10 «Words into action» (WiA). Dette er en serie retningslinjer som er basert på global ekspertise som tilbyr praktisk og spesifikk råd om implementering en tilnærming til DRR som er menneske-sentrert (UNDRR, 2021b). Dersom stater ønsker å følge normene og den standardiserte oppførselen i verdenssamfunnet kan vi anta at de gjør klokt i å følge både retningslinjene fra WiA, og generelt strebe etter å nå målene satt ved avtalen. Statene som har signert avtalen må sporadisk sende inn tall og resultater, noe som kan ha en motiverende effekt på arbeidet med DRR.

I tillegg til å sende inn tall til UNDRR har organisasjonen en egen plattform der stater kan sende inn initiativer og egne oppnåelser (UNDRR, 2022). Det finnes også en rekke diverse rapporter utgitt av UNDRR som illustrerer innsatsen til flere av medlemsstatene. Å ha åpne rapporter og plattformer der alle individer kan undersøke lands oppnåelser kan ha en motiverende effekt for stater. For eksempel i den ene rapporten publisert av UNDRR som tar for seg delmål F, vises det en liten oversikt over mottakere og forsørgere av sin teknologioverføring. Spesielt for de statene som er forsørgere av teknologioverføring, og tilbyr økt kompetanse til andre stater, vil ved dette oppnå et mer positivt omdømme internasjonalt. Delmål F fokuserer blant annet på viktigheten av internasjonalt samarbeid for å nå målene i rammeverket (UNDRR, 2021a). For at lavere økonomisk stilte land skal kunne nå sine mål innen DRR er det viktig at rike land bidrar med å dele både midler og kompetanse.

Rikere land motiveres til å bistå, ettersom ingen ønsker å være blant nasjonene som ikke bidrar til fellesskapet. Til gjengjeld vil det da være viktig for fattigere land å bruke disse midlene nyttig for å ikke oppfattes som snyltere.

INTERESSER

Interesser til stater er ifølge konstruktivismen konstruert av sosial interaksjon og samhandling. Noen områder innenfor internasjonale relasjoner er mer sosialt konstruert enn andre. Det internasjonale lovsystemet, samt internasjonale avtaler kan anses som mer sosialt konstruerte felt innenfor det internasjonale samfunnet (Byers, 2009). Majoriteten av lover og avtaler er dannet etter menneskelige behov og virkelighetsforståelser. Sendai-rammeverk tar sikte på å redusere både naturlige og menneskeskapte katastrofer. Stater har en interesse av å nå de oppsatte målene fordi de er opplært til at det er ønskelig å strebe etter å kunne opprettholde dagens samfunnsstrukturer, og ikke la det trues av ytterligere katastrofer.

Samfunnsstrukturer er sosialt konstruert – de siste tiårene har det vært en merkverdig endring i menneskelig bosetting. Urbanisering har ført til at folk bor mye tettere, og dersom en katastrofe oppstår vil langt flere mennesker rammes. Samfunnsstrukturer og interesser er bestående i en dynamisk prosess, og derav trengs det normer og avtaler som også er dynamiske. Ettersom vi bor i konstruerte samfunn og nasjoner vil det være rasjonelt at også interessene til disse nasjonene er konstruert. Her tildeles noen aktører mer definisjonsmakt, og får mulighet til å konstruere hvilken oppfatninger verdenssamfunnet burde inneha.

Internasjonale organisasjoner har makt til å skape sosiale verdener og tolkningsrammer gjennom klassifisering. Som resultat av dette skapes det egne konstruerte kulturer innenfor organisasjonen som påvirker prioritene og politikken til beslutningstakerne (Barnett & Finnemore, 1999). Interessene og verdiene får en selvbekreftende effekt i tilfeller med lukket sosial interaksjon innad i en organisasjonskultur. For eksempel vil de normene og interessene som følges og verdsettes innad blant medlemsstatene i FN, få en forsterkende effekt der statene blir påvirket av hverandres engasjement.

VEKTLEGGER

Internasjonale relasjoner bestemmes av delte ideer og normer. Opprettelsen av vitenskapspolitiske organisasjoner som UNESCO illustrerer hvordan store organisasjoner er

sentrale pådrivere for utvikling og progresjon internasjonalt. UNESCO promoterte ett bestemt sett normer, og satt oppførsel som spredde seg gjennom verdenssamfunnet. Man kan argumentere for at FN har samme normsettende definisjonsmakt og beslutningsmyndighet i dagens klima.

I makt av dette vil det FN definerer som viktige faktorer sannsynligvis også medlemsstatene definere som viktige. Deres ideologi og verdigrunnlag videreføres til medlemslandene, gjennom blant annet avtaler som Sendai-rammeverk. Dersom verdenssamfunnet har en felles oppfattelse om at FN som en organisasjon har en viktig og positiv rolle, får det en bekreftende effekt og organisasjonen fremstår som enda viktigere. Som en omfattende og stor organisasjon som samler nasjoner på tvers av landegrenser tildeles medlemslandene til en viss grad tilsvarende like ideer og normer. Ettersom FN har karakterisert DRR, samfunnsikkerhet, katastrofeberedskap osv som viktige dimensjoner i verdenssamfunnet kan en anta at de deretter tilegnes en sentral posisjon når det kommer til stater politikkutforming. Å kunne fremme systemtenkning og ønsket om forebyggende risikoanalyse, som begge er viktig for å oppnå prioritene i avtalen, kreves det en endring i tankesett (Mizutori, 2020). FN har mulighet til å delvis konstruere stater vektlegging av interesser, og kan derav fremme systemtenkning og risikoanalyser innad i medlemsstatene.

Interessen for DRR har hyppig utviklet seg de siste tiårene. Verden eksisterer ikke i en statisk ramme og internasjonale behov og dynamikker endrer seg svært dynamisk. Normer og regler konstrueres hyppig for å imøtekomme behovene i verden, med organisasjoner som FN i front. Fremveksten av avtaler, som Sendai-rammeverk, kan sees som behovsdrevet. Ettersom stater er ivrige etter å følge normene vil de sannsynlig strebe etter å etterfølge avtaler, som Sendai-rammeverk. Gjennom hyppige rapporter, og WiA strategier understrekes relevansen til Sendai. Statene blir hele veien påminnet om avtalens aktualitet og hvorfor den er viktig. De sosiale, økonomiske og politiske rettighetene til statene ivaretas likt under avtalen. Like rettigheter er et sentralt punkt for følelsen av tilhørighet og skapelsen av felles identitet.

5. Drøfting

I analysekapittelet har jeg kartlagt noen av hovedmotivasjonene for stater til å følge avtaler, sett i lys av teoriene. Videre i dette drøftingskapittelet ønsker jeg å se nærmere på Sendai-rammeverket. Her vil jeg fortrinnsvis forsøke å kartlegge hvorvidt avtalen faktisk har

gjennomslagskraft, om avtalen kan sies å være viktig, og hvordan den resterende tidsperioden kan se ut.

5.1 Hvorfor kan Sendai-rammeverket forstås som viktig?

En stor andel av Sendai-rammeverket handler om å redusere risiko for å forhindre at farer får utvikle seg til å bli katastrofer. En verden som er utsatt for mye kriser og katastrofer vil resultere i større fattigdom på generell verdensbasis. DRR og økt fokus på å styrke samfunnssikkerhet vil fremme utvikling og velstand. En sentral del av å redusere risiko, og samfunnssikkerhets arbeid generelt handler om å bygge robusthet (Kälin, 2015).

Det kan sees som lite sannsynlig at stater individuelt hadde valgt å ofre egen kapital og ressurser i forsøk på å bedre samfunnssikkerheten globalt. Avtalen fremstår da som et godt alternativ fordi det garanterer at flere stater bidrar. Som illustrert i analysekapittelet er det ulike bakenforliggende årsaker til hvorfor avtalen kan sies å være viktig, og hva som gir avtalen innflytelse basert på hvilken ideologi som legges til grunn. Ifølge liberalismen er avtalen viktig fordi den bidrar til å sikre absolutt gevinst, dempe konflikt og fremme velstand. Både på grunnlag av de økonomiske godene DRR tilbyr og fordi den til en viss grad forplikter alle medlemsstatene til å bidra. Ser man avtalen i lys av konstruktivisme er avtalen viktig, nettopp fordi den er blitt identifisert som viktig av sentrale aktører som FN. Avtalen promoterer ett definert sett med normer og atferd, som forsterkes i møte med medlemsstatene.

Uavhengig av hvilken tradisjon man ser avtalen i lys av, gir Sendai-rammeverket et viktig grunnlag for å forbedre beskyttelsen av lokalsamfunn og individer. Spesielt viktig er den for mennesker som er drevet på flukt av katastrofer. For å sikre et effektivt rammeverk er det viktig å investere kapasitetsbygging og strategier for katastrofereduksjon (Kälin, 2015). Både i lys av liberalismen og konstruktivismen er dette tilfredsstillende løsninger. Det er både rasjonelt og økonomisk med katastrofereduserende tiltak, og tiltakene følger sosiale normer i samfunnet. Omfanget av katastrofer avgjøres som regel av valgene stater tar når det kommer til alt fra matproduksjon og infrastruktur, til handel og styreformer. Alle beslutninger og handlinger som tas kan bidra til å enten gjøre oss mer sårbare, eller mer resiliente mot kriser og katastrofer som truer samfunnssikkerheten. Dette er faktorene som kan ha global påvirkningskraft og det er derfor nødvendig med en avtale som binder stater i en felles forståelse og at man sammen tar sikte til å redusere katastroferisiko. Til tross for at Sendai-rammeverk på flere punkter er tilfredsstillende og fremstår som en viktig avtale, kan det diskuteres hvorvidt avtalen strekker seg langt nok.

5.2 Har den faktisk gjennomslagskraft?

2022 markerer halvveispunktet til avtalen. Med sine fire prioriteter og 7 delmål er det en ambisiøs avtale. Etersom FN er en mellomstatlig organisasjon er det begrensede muligheter til å forplikte stater til å etterfølge målene. For å ha gjennomslagskraft benyttes det derfor avtaler, slik som Sendai-rammeverket. Medlemstatene har rapportert inn implementerte tiltak for å nå de ulike delmålene. Hovedprioriteten til de fleste statene har omhandlet mål A som tar sikte på å redusere antall tapte menneskeliv som konsekvens av katastrofer. 82 land (2018), som tilsvarte omtrent halvparten av den globale befolkningen, rapporterte inn om dette målet. 72 land rapporterte inn om mål B: antall mennesker berørt av katastrofer. Mål E tar for seg å øke lands nasjonale og lokale DRR-strategier. Rammeverket har lansert et eget monitorprogram der landene er pålagt å vurdere implementeringen av deres strategier mot 10 parametere. Ved utgangen av 2019 hadde 101 land gjennomført øvelsen og rapportert inn resultatene. 81 land rapporterte en viss grad av tilpasning av sine nasjonale DRR-strategier mot Sendai-rammeverket og 21 land anså sine strategier som å ha en høy grad av tilpasning. Kun 6 av landene som hadde rapportert inn vurderte sine nasjonale strategier i full overensstemmelse med prinsippene nedfelt i avtalen (Mizutori, 2020).

Dette er gode presentasjoner som er rapportert inn, men antallet land som har sendt inn tall er langt ifra tilfredsstillende. Avtalen gjør en solid jobb med å erkjenne behovet for omfattende DRR strategier, men kan kritiseres for å benytte for mye myk lov. De syv delmålene spesifiserer ikke en kvantitativ grad av progresjon som skal gjøres; de henviser til «vesentlige» kvalifisereringen istedenfor. I de fleste tilfeller er målene kun spesifisert som kollektive samlede resultater, fremfor individuelle statsbaserte presentasjoner (Mysiak et al., 2016). Dette kan bidra til å fjerne deler av motivasjonen til staters gjennomføringsevne. Dersom de for eksempel ikke får anerkjennelse for sitt arbeid kan deler av insentivene falle fra. Om det heller ikke strammes inn på statenes forpliktelser, og avtalen blir i større grad blir juridisk bindende, kan det resultere i at noen stater må ta regningen for arbeidet andre stater ikke gjør.

Folkerettslig sedvanerett kan bidra til å gi avtalen mer legitimitet, og derav styrke staters gjennomføringsevne. Langvarige statspraksiser fører til at stater blir gjensidig bundet i tråd med sin atferd. Dersom det promoterer en atferd i tråd med avtalen, kan dette resultere i å spille inn på folkeretten. Spesielt sett i lys av konstruktivismen vil dette være en reell mulighet for avtalen å oppnå større grad av innflytelse internasjonalt. Til tross for at avtalen er dannet med gode intensjoner, og har vært motivasjonen bak en rekke suksessfulle tiltak er det

mye som tyder på at avtalen ikke er forpliktende nok. Avtalen er knapt halvveis gjennom sin virkeperiode, så det er enda muligheter for at avtalen kan nå sitt fulle potensiale.

5.3 Avtalen fremover

Ettersom avtalen kun har nådd sin midtperiode har den fortsatt en vei å gå før de fire prioritene er nådd. Avtalen kan støte på en rekke utfordringer når det gjelder videre implementering av rammeverket; deriblant mistillit og fremmedgjøring. Polarisering og stratifisering mellom klasser skaper mistillit og kompliserer mulighetene for samarbeid, spesielt i samfunn med lav inntekt (Wisner, 2020). DRR er blant de tilnærmingene som best sikrer forbedrede levevilkår for lokalsamfunn med dårlige økonomi. Som tidligere redegjort for er kostandene av katastrofer langt mer omfattende, og ødeleggende for fattige nasjoner, enn for rike. NGOs kan være et supplerende verktøy, som har særegne fordeler på grasrot-nivå. De innehar ofte lokal kompetanse når det gjelder å ivareta de mest sårbare i samfunnet (Lassa, 2018). En kan likevel ikke legge majoritet av ansvaret for dette på NGOs. Det er derfor viktig at avtalen videre krever høyere forpliktelse av medlemsstatene for å unngå økende grad av katastrofer, og generelt for å minske konfliktgrunnlag internasjonalt.

Implementeringen av rammeverket går hånd i hånd med andre viktige internasjonale initiativer: SDGs og Paris-avtalen for eksempel. De deler flere felles målsettinger og prioriteter, og tar sikte på å redusere flere av de samme samfunnsproblemene. Flere samfunnssikkerhetsstrategier, både nasjonalt og internasjonalt, har sammenfallende fokusområder som DRR. Det er dermed vanskelig å måle de konkrete innsatsene gjort i tråd med Sendai-rammeverk. Dersom en ser situasjonen i lys av Fishers forståelse av «førsteorden» understrekes det at det kan være utfordrende å konseptualisere en fellesnevner for konkret innsats. Studiet av «andreorden» referer også til hvordan det kan være vanskelig å bedømme hvorvidt handling tas som resultat av avtalen, eller på bakgrunn av andre motiver.

Ofte vil en sammensatt handlingsplan som omfatter kompetanse fra ulike aktører, og forskjellig vinkling være den mest presise løsningen mot et så omfattende felt som DRR. En rekke internasjonale organisasjoner har også meldt seg på når det gjelder arbeidet med katastrofereduksjon. Flere NGOs er sentrale i arbeidet med DRR, og styrking av samfunnssikkerhet. Ettersom de er uavhengige aktører, som ofte innehar stor av legitimitet kan de lettere tilpasse seg de dynamiske forholdene i verdenssamfunnet. The Swiss NGO DRR plattform har for eksempel skapt et felles nettverk for arbeidet som omfatter DRR, på tvers av aktører (Swiss NGO, 2022).

Andre bidragsytende organisasjoner er Internasjonal Føderasjon for Røde Kors og Red Crescent Societies (IFRC) og United Nations Framework Conventioon on Climate Change (UNFCCC) som kunngjorde initiativet «One Billion Coalition for Resilience». De søker blant annet etter å redusere innvirkningen katastrofer har på over 100 millioner mennesker, redusere sårbarhet og øke resiliens globalt (IFRC, 2015). Dette er bare ett eksempel på at alternative organisasjoner og avtaler kan bidra som støttespillere for å nå målene i Sendai-rammeverket innen 2030.

6. Konklusjon

Som nevnt opptrer verdenssamfunnet i en dynamisk orden. Etterhvert som vi blir mer globalisert og landegrensene svekkes vil det bli viktigere å opptre som en samlet enhet. Her vil internasjonale avtaler og organisasjoner være sentrale verktøy for å samle nasjoner om et mål. Som fremvist ved analysen finnes det en rekke motiver bak staters forpliktelse til internasjonale avtaler og organisasjoner, og hvorfor de gir fra seg beslutningsmyndighet til en tredjepart. Sett i lys av liberalismen er deriblant grunnlagene for etterlevelse av avtaler at det kan begrense krig, og konflikt, fremme velstand og promotere andre økonomiske goder. Det kan også sies å være rasjonelt av stater å følge store omfattende avtaler, som Sendai-rammeverket. DRR er en tilfredsstillende taktikk for å redusere innvirkningene av katastrofer, i tillegg til å være en økonomisk lønnsom strategi. Dersom en ser motivasjonen gjennom en konstruktivistisk linse kan vi anta at stater følger avtaler fordi de ønsker å følge etablerte normer og forståelser i verdenssamfunnet. Staters interesse er konstruert av sosial interaksjon. Ettersom Sendai defineres som en viktig avtale, vil også oppfatningen til stater være at avtalen er viktig. Selv om teoriene belyser en rekke årsaker, er det viktig å huske på at de primært brukes som verktøy for å utvide forståelsen av et fenomen. Virkeligheten er langt mer kompleks, og kan ikke plassere i slike faste rammer.

Vi kan likevel peke på en rekke faktorer som kan gi internasjonale avtaler og organisasjoner innflytelsesmakt sett gjennom rammene til liberalisme og konstruktivisme. Staters insentiver for forpliktelse til Sendai-rammeverk er omfattende. Avtalen tar blant annet sikte på å redusere både hyppigheten, og påvirkningene av katastrofer. Dette vil på sikt bidra til å styrke internasjonalt sikkerhetsarbeid. Mye gode tiltak er iverksatt av medlemsstatene, og flere nasjoner rapporterer inn solide presentasjoner. Likevel viser flere av rapportene som følger Sendai-rammeverket at statene ikke har gitt tilstrekkelig innsats. Signaler i verdenssamfunnet tyder på at den politiske viljen for DRR er tilstede, dette potensialet kan dog utnyttes i større grad. En kombinasjon av strategier og avtaler, som promoterer av internasjonale

organisasjoner kan ha betydelig innspill på tiltak som implementeres. Uavhengig av hvilke strategier som benyttes for å bedre sikkerhetsarbeid internasjonalt, er det tydelig at det må gjøres samlet av verdenssamfunnet.

Referanser

- Barnett, M. N., & Finnemore, M. (1999). The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, 53(4), 699–732.
<https://www.jstor.org/stable/2601307>
- Beredskapsdepartementet, J. (2020, oktober 16). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden* [Meld. St. 5 (2020–2021)]. Regjeringen.no; regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>
- Byers, M. (2009). *International Law*.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0035>
- Caryl-Sue. (2012). International organization. I *National Geographic Society*.
<http://www.nationalgeographic.org/encyclopedia/international-organization/>
- Clark, A. M. (1995). Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society. *Journal of International Affairs*, 48(2), 507–525.
<https://www.jstor.org/stable/24357601>
- Concern Worldwide. (2020, mars). *What is disaster risk reduction, and why do we need it?* Concern Worldwide. <https://www.concernusa.org/story/what-is-disaster-risk-reduction/>
- Engen, O. A. H., Pettersen Gould, K. A., Kruke, B. I., Hempel Lind??e, P., Olsen, K. H., & Olsen, O. E. (2021). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*.
- Finnemore, M. (1993). International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy. *International Organization*, 47(4), 565–597. <http://www.jstor.org/stable/2706939>
- Hansen, P., & Hager, S. B. (2010). *The politics of European citizenship: Deepening contradictions in social rights and migration policy*. Berghahn Books.

- Harvard. (2022). *Intergovernmental Organizations (IGOs)*. Harvard Law School.
<https://hls.harvard.edu/dept/opia/what-is-public-interest-law/public-service-practice-settings/public-international-law/intergovernmental-organizations-igos/>
- Hovi, J., & Underdal, A. (2017). *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Humanitarian Practice Network. (2015, oktober 21). *10 things you should know about disaster risk reduction*. <https://www.youtube.com/watch?v=y16aMLeh91Q>
- IFRC. (2015). *The One Billion Coalition for Resilience*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
https://www.preventionweb.net/files/47458_ifrconebillioncoalitionexternal.pdf
- IISD. (2015, mars 23). *WCDRR Adopts Sendai Framework for Disaster Risk Reduction / News / SDG Knowledge Hub / IISD*. <https://sdg.iisd.org:443/news/wcdrr-adopts-sendai-framework-for-disaster-risk-reduction/>
- Islamic Relief Worldwide. (2019). *Sendai framework for action / Islamic Relief Worldwide*.
<https://www.islamic-relief.org/sendai-framework-for-action/>
- Kälin, W. (2015). *Sendai Framework: An important step forward for people displaced by disasters*. Brookings. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2015/03/20/sendai-framework-an-important-step-forward-for-people-displaced-by-disasters/>
- Lassa, J. A. (2018, juni 25). *Roles of Non-Government Organizations in Disaster Risk Reduction*. Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science.
<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199389407.013.45>
- Meiser, J. (2018, februar 18). *Introducing Liberalism in International Relations Theory*. E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2018/02/18/introducing-liberalism-in-international-relations-theory/>

- Mizutori, M. (2020). Reflections on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: Five Years Since Its Adoption. *International Journal of Disaster Risk Science*, 11(2), 147–151. <https://doi.org/10.1007/s13753-020-00261-2>
- Mysiak, J., Surminski, S., Thielen, A., Mechler, R., & Aerts, J. (2016). Brief communication: Sendai framework for disaster risk reduction – successor warning sign for Paris? *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 16(10), 2189–2193. <https://doi.org/10.5194/nhess-16-2189-2016>
- Niekerk, D. van. (2011). *Introduction to disaster risk reduction*. African Centre for Disaster Studies NWU. <https://www.phe.gov/s3/law/Pages/International.aspx>
- Ruthu, G. J. (2021). *Theories of International Relations: Realism, Liberalism, Constructivism*. <https://www.sociologygroup.com/international-relations-theories/>
- Simmons, B. (2010). Treaty Compliance and Violation. *Annual Review of Political Science*, 13(1), 273–296. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.12.040907.132713>
- Simmons, B. A. (1998). COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL AGREEMENTS. *Annual Review of Political Science*, 1(1), 75–93. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.75>
- Simmons, B. A. (2012). *International Law*. <file:///C:/Users/Emili/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/Content.Outlook/U3L62PO1/ch%2014%20-%20simmons%20-%20international%20law.pdf>
- Stein, S., & Walch, C. (2017). *The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction as a tool for conflict prevention—World*. <https://reliefweb.int/report/world/sendai-framework-disaster-risk-reduction-tool-conflict-prevention>
- Swiss NGO. (2022). *About us | Swiss NGO DRR Platform*. <https://drrplatform.org/about-us/>

- Tollersrud, E. (2016). *Kampen om ideene i internasjonal politikk—Institutt for statsvitenskap (ISV)*. <https://www.sv.uio.no/isv/forskning/aktuelt/aktuelle-saker/2016/kampen-om-ideene-i-internasjonal-politikk.html>
- UNDRR. (2015). *Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030*.
https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf
- UNDRR. (2021a). *International Cooperation in Disaster Risk Reduction: Target F*. UNDRR.
<https://www.undrr.org/publication/international-cooperation-disaster-risk-reduction-target-f>
- UNDRR. (2021b). *Words into Action*. Words into Action. <https://www.undrr.org/words-action>
- UNDRR. (2022). *Sendai Voluntary Commitments*. <https://sendaicommitments.undrr.org/>
- UNHCR. (2022). *How climate change impacts refugees and displaced communities*.
<https://www.unrefugees.org/news/how-climate-change-impacts-refugees-and-displaced-communities/>
- UNISDR. (u.å.). *Reading the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015—2030*.
<https://www.preventionweb.net/publication/reading-sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
- Utenriksdepartementet. (2020). Folkerett. I *Regjeringen.no*. [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/folkerett/folkerett/id2076280/).
<https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/folkerett/folkerett/id2076280/>
- Wisner, B. (2020). Five Years Beyond Sendai—Can We Get Beyond Frameworks?
International Journal of Disaster Risk Science, 11(2), 239–249.
<https://doi.org/10.1007/s13753-020-00263-0>