Rapport

Norsk humanitær politikk

Årsrapport 2014

Forord

Vi står i dag overfor en ekstraordinær situasjon når det gjelder humanitære kriser og humanitære behov i verden. Ikke siden andre verdenskrig har så mange mennesker vært drevet på flukt fra sine hjem. Konflikten i Syria har skapt en humanitær katastrofe og bidratt til en migrasjonsbølge som utfordrer hele Europa. FNs og Røde Kors sine appeller har aldri vært større, og gapet mellom behov og tilgjengelige midler vokser. I en kompleks og komplisert verden er det viktigere enn noensinne å sørge for at mennesker i nød får nødvendig beskyttelse og assistanse. Norges humanitære budsjett er økt betydelig både i 2015 og i regjeringens forslag for 2016, som er det største i norsk historie. Akutte og omfattende kriser i Midtøsten og Afrika har gjort det nødvendig å gjøre et slikt krafttak.

2014 var et år med mange uforutsette og store kriser. FN sin globale appell for 2014 var ved slutten av året rundt 60 prosent finansiert. Selv om mange land har økt sine humanitære budsjetter, er det et økende gap mellom de humanitære behovene og tilgjengelig finansiering. Mange organisasjoner og land jobbet i 2014 med å bedre samspillet mellom humanitær innsats og utviklingsarbeid, f.eks. gjennom utarbeidelsen av regionale responsplaner for flyktninger, med fokus på å bygge motstandskraft («resilience») også i vertssamfunnene.

I tillegg til den stadig forverrede situasjonen i Syria og nabolandene, og en rekke andre pågående konfliktsituasjoner, måtte Norge og andre trå til på nye og utfordrende områder. Med konflikten i Ukraina har vi for første gang på over tjue år fått en humanitær krise i Europa, i vårt nærområde. Ebolautbruddet i Vest-Afrika var både en helsekrise og en humanitær krise, og satte systemene på prøve. ISILs fremmarsj og brutalitet i Irak og Syria tydeliggjorde viktigheten av beskyttelse for sårbare grupper og minoriteter. Konflikten i Ukraina ga oss for første gang på lenge en humanitær krise i vårt nærområde. Kroniske langvarige kriser i land som Somalia, DR Kongo, Afghanistan, Pakistan og i Sahel medførte at millioner av mennesker fortsatt var internt fordrevne, manglet beskyttelse, mistet skolegang, hadde for lite å spise og ikke fikk oppfylt sine grunnleggende rettigheter til mat, ly, utdanning.

Flere av resultateksemplene i årets humanitære årsrapport ser nettopp på disse nye krisene, hvilke utfordringer vi må møte, og hva vi likevel klarer å oppnå. For selv om krisene er store og komplekse er det mulig å redde liv og lindre nød med en humanitær innsats.

Humanitær bistand har som mål å redde liv og avhjelpe umiddelbare behov. Altfor ofte er humanitær bistand eneste virkemiddel som brukes i langvarige og kroniske kriser som krever en mye større og mer langsiktig respons. Forebygging, både av naturkatastrofer og av krig og konflikt, er mer kostnadseffektivt enn respons og redder derfor flere liv per innsats. Dette arbeides det med på mange fronter. Evnen til rask og effektiv humanitær respons når en krise oppstår er likevel helt nødvendig. Sammen med andre land og de humanitære organisasjonene bidro Norge i 2014 til å lindre nød og redde mangfoldige liv, i en lang rekke kriser i alle verdensdeler.

Vi trenger global oppslutning om behovet for økt humanitær innsats. FNs generalsekretær tok i 2014 initiativ til en prosess frem mot verdens første humanitære toppmøte i Istanbul 2016. Toppmøtet vil også være viktig for å mobilisere nye internasjonale givere og få oppslutning om at de humanitære prinsippene må respekteres.

Jeg vil rette en stor takk til alle våre partnere - de organisasjonene og menneskene som gjennomfører arbeidet i felt, både FN, Røde Kors-bevegelsen og de andre frivillige organisasjonene. Vi er avhengige av deres kompetanse og innsatsvilje for å omgjøre våre midler og prioriteringer til

god og effektiv humanitær bistand og innsats. Jeg vil også takke for gode bidrag til resultateksemplene i denne årsrapporten.

Børge Brende

Forord ... 2

Året som gikk – Den humanitære situasjonen i 2014 ... 5

Årlig rapport om norsk humanitær politikk ... 8

Del I: Norsk humanitær politikk 2014 ... **9**

1. Et globalt humanitært system ... 10
2. Beskyttelse av sivile og respekt for humanitære prinsipper ... 12
3. Humanitær nedrustning ... 13
4. Beskyttelse av flyktninger og internt fordrevne ... 16
5. Innsats etter behov – kjønnsperspektivet ... 19
6. Helhetlig bistand ... 21
7. Godt giverskap, effektiv forvaltning og fleksibilitet ... 24

Del II: Norsk humanitær bistand i tall ... 26

Del III: Utvalgte resultater i humanitær bistand ... 32

Minerydding i Mosambik ... 34

Flyktninghjelpens arbeid i Ukraina ... 36

Leger uten grenser sitt arbeid mot ebola ... 38

Norges Røde Kors sitt arbeid i helsesektoren i Colombia ... 40

Flyktninghjelpen responderer på krisen i Irak ... 41

Kirkens Nødhjelp: utvalgte resultater innenfor vann, sanitær og hygiene ... 43

Året som gikk – Den humanitære situasjonen i 2014

Krig, konflikt og naturkatastrofer krevde mange liv, drev mange mennesker på flukt og hindret utdanning, sosial og økonomisk utvikling også i 2014. Millioner av kvinner og menn, barn og eldre fikk ikke oppfylt sine grunnleggende rettigheter og behov som rent vann, husly, mat, skolegang og helsetjenester. Sivile ble drept i konflikter de ikke tok del i, av både statlige og ikke-statlige aktører som ikke respekterer folkeretten. Sårbare grupper som barn, mennesker med nedsatt funksjonshemmede, kvinner og minoriteter fikk ikke tilstrekkelig beskyttelse og ble utsatt for overgrep. Flere mennesker var drevet på flukt av krig og konflikt enn noensinne siden andre verdenskrig

Humanitære aktører arbeidet kontinuerlig for å lindre nød og gi beskyttelse til utsatte grupper, og derved minimere konsekvensene av krig, konflikt og naturkatastrofer. Samtidig så man i 2014 en økning i antall angrep mot humanitære hjelpearbeidere, både i konfliktsituasjoner og andre steder som i Vest-Afrika under ebola-responsen. Både frivillige medarbeidere og internasjonale hjelpearbeidere ble drept og bortført, humanitær bistand stanset og hindret av aktører som ikke overholder sine forpliktelser til å fasilitere humanitær tilgang til den nødlidende befolkningen. Store kompliserte konflikter i Midtøsten og i Afrika fortsatte uten tegn til snarlig løsning. Nye konflikter oppstod eller blusset opp på nytt. Disse krever politiske løsninger.

Konflikten i Syria forverret seg i løpet av 2014, og fikk stadig større konsekvenser også i nabolandene. Mer enn 12,2 millioner mennesker hadde behov for bistand, både flyktninger og befolkningen inne i Syria. Både regimet og opposisjonen la hindre i veien for å nå fram til de rammede områdene med nødhjelp.

Fremveksten og suksessen til terrororganisasjonen ISIL førte til en uforutsett stor krise i Irak. Grusomme overgrep mot mennesker og folkegrupper fra andre trosretninger drev folk på flukt i frykt og fortvilelse og førte til 2.1 millioner fordrevne.

Maktkampene i Sør-Sudan fortsatte uten synlig vilje til løsning, og imens fortsatte overgrepene mot sivilbefolkningen. 1,9 millioner mennesker ble tvunget til å flykte fra sine hjem, en halv million av disse til nabolandene. Behovene for mat, helsetjenester og husly vokste. På den positive siden var det god respons på giverkonferansen som Norge arrangerte i mai 2014, som resulterte i dobling av støtten til humanitær innsats til landet, fra 3,6 milliarder kroner til over 7,2 milliarder kroner.

I Den sentralafrikanske republikk fortsatte konflikten og den politiske maktkampen mellom ulike grupper, og halvparten av befolkningen hadde behov for humanitær bistand. Selv etter opprettelsen av en fredsbevarende operasjon i regi av FN var det store områder av landet som var utilgjengelig for humanitære aktører.

Disse fire krisene var alle definert som nivå 3-kriser av FN, det høyeste nivået. I starten av 2014 var også Filippinene i samme kategori som følge av tyfonen som rammet landet i desember 2013. Når en krise blir definert som en nivå 3-krise utløser dette ekstraordinære tiltak som umiddelbar mobilisering av høyt kvalifisert personell, finansiering fra FNs sentrale nødhjelpsfond (CERF) og utarbeidelse av felles handlingsplan for hele det humanitære systemet. Erfaringene siden disse reformene ble innført i 2013 har vært gode i naturkatastrofesituasjoner, men retningslinjene har vist seg utilstrekkelige i konfliktrelaterte kriser. I tillegg har det store antallet nivå 3-kriser medført et stort press på tilgjengelige kvalifiserte ressurser, noe som har gjort det vanskelig å rekruttere gode nok folk på tilstrekkelig stabil basis. Ebola-epidemien i Vest-Afrika krevde også enorm innsats, selv om den ikke var klassifisert som nivå 3. En ny krig i Gaza sommeren 2014 medførte store sivile tap og

ødeleggelser. Konflikten i Ukraina ga oss for første gang på lenge en humanitær krise i vårt nærområde. Kroniske langvarige kriser i land som Somalia, DR Kongo, Afghanistan, Pakistan og i Sahel medførte at millioner av mennesker fortsatt var internt fordrevne, manglet beskyttelse, mistet skolegang, hadde for lite å spise og ikke fikk oppfylt sine grunnleggende rettigheter til mat, ly, utdanning.

I løpet av året så man også konsekvensene av tyfonen på Filippinene desember 2013, og naturkatastrofer fortsatte å kreve mange liv og forårsake store ødeleggelser. Samtidig bidro erfaringene til at da en ny tyfon nådde Filippinene i desember 2014 agerte myndighetene tidlig, evakuerte på forhånd og reddet mange liv på denne måten. Norges deltok i 2014 aktivt i arbeidet med å forhandle fram og få på plass et nytt internasjonalt rammeverk for katastrofeforebygging, for å redde liv og minimere skader ved naturkatastrofer, både gjennom humanitært arbeid og innenfor utviklingsinnsatsen.

FN sin globale appell for 2014 var ved slutten av året rundt 60 prosent finansiert. Selv om mange land har økt sine humanitære budsjetter, er det et økende gap mellom de humanitære behovene og tilgjengelig finansiering. Mange organisasjoner og land jobbet i 2014 med å bedre samspillet mellom humanitær innsats og utviklingsarbeid, f.eks. gjennom utarbeidelsen av regionale responsplaner for flyktninger, med fokus på å bygge motstandskraft («resilience») også i vertssamfunnene.

Humanitær bistand har som mål å redde liv og avhjelpe umiddelbare behov. Altfor ofte er humanitær bistand eneste virkemiddel som brukes i langvarige og kroniske kriser som krever en mye større og mer langsiktig respons. Forebygging, både av naturkatastrofer og av krig og konflikt, er mer kostnadseffektivt enn respons og redder derfor flere liv per innsats. Dette arbeides det med på mange fronter. Evnen til rask og effektiv humanitær respons når en krise oppstår er likevel helt nødvendig. Sammen med andre land og de humanitære organisasjonene bidro Norge i 2014 til å lindre nød og redde mangfoldige liv, i en lang rekke kriser i alle verdensdeler.

Mål og virkemidler i humanitær politikk

Humanitærretten og de humanitære prinsippene.

Med humanitærretten som grunnlag og erfaringer fra humanitært arbeid i felt har Røde Kors-bevegelsen, FN-organisasjonene, humanitære givere som Norge og ikke-statlige organisasjoner i fellesskap utviklet et sett av allmenne prinsipper for humanitær innsats på grunnlag av humanitærretten og erfaringer fra humanitært arbeid i felt.

De fire hovedprinsippene er:

- Humanitet: Menneskers liv, helse og verdighet skal beskyttes i tråd med grunnleggende menneskerettigheter og behov.
- Nøytralitet: Humanitær hjelp skal gis uten å ta parti i konflikter eller uoverensstemmelser av politisk, etnisk, religiøs eller ideologisk karakter.
- Upartiskhet: Humanitær hjelp skal gis upartisk, uten diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, kjønn, etnisk tilhørighet, religion eller politisk ståsted.
- Uavhengighet: Humanitære aktører skal utarbeide og iverksette sine egne retningslinjer uavhengig av myndigheters politikk og handlinger.

De overordnede målene for norsk humanitær politikk.

- Trappe opp innsatsen slik at flere mennesker i nød får nødvendig beskyttelse og assistanse, i tråd med de humanitære prinsippene humanitet, upartiskhet, uavhengighet og nøytralitet
- Øke utdanningsandel i humanitær innsats
- Det internasjonale samfunnet er beredt til å møte framtidens globale humanitære utfordringer
- Humanitær bistand er rettighetsbasert
- Humanitære kriser blir forebygget og respondert på og gjenoppbygging startet

Diplomati, normativt arbeid, internasjonalt samarbeid og bistand er virkemiddel som benyttes for å nå målene i norsk humanitær politikk.

- Kjernen i all humanitær innsats er å redde enkeltmenneskers liv, lindre nød og sikre menneskelig verdighet uavhengig av etnisk bakgrunn, kjønn, alder, religion eller politisk tilhørighet. Dette er en sentral del av norsk utenrikspolitikk.
- Sammen med våre partnere, ønsker vi også å endre rammebetingelsene for det humanitære arbeidet. Norge skal bidra til at det investeres i forebygging, klimatilpasning og humanitær beredskap i langt større grad enn i dag. I dette arbeidet skal vi fokusere på de menneskene som rammes av humanitære katastrofer – på deres rettigheter, beredskap og evne til krisehåndtering. Humanitære kriser krever politiske løsninger.
- Freds- og forsoningsarbeid, politisk dialog med berørte land, bidrag til internasjonale fredsoperasjoner, bistand, klima- og skogsatsingen, humanitær nedrustning og arbeidet for å styrke menneskerettighetene gir viktige bidrag til å forebygge humanitære lidelser.
- Rettigheter, prinsipper og verdier utgjør hovedgrunnlaget for norsk humanitær innsats.
- Innsatsen skal også være basert på kunnskap, kompetanse og robust forvaltning. Forvaltningen av humanitære midler skal være effektiv og bør lede til ønskede og målbare resultater.

Årlig rapport om norsk humanitær politikk

Rapporten om norsk humanitær politikk 2014 gir et overblikk over de viktigste prosessene i norsk humanitær politikk og støtten til humanitære innsatser i året som gikk. Dette er den syvende årlige rapporten om humanitær politikk som utgis av Utenriksdepartementet. Rapporten er et ledd i oppfølgingen av den humanitære strategien og Stortingsmelding nr. 40 (2008-2009); "Norsk humanitær politikk", som ble behandlet i Stortinget i juni 2009. Vi ønsker å bidra til mer åpenhet, bedre innsyn og oversikt over hva som gjøres gjennom det norske humanitære engasjementet. Rapporten er også en del av oppfølgningen av Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand fra 2008.

Den årlige rapporten om norsk humanitær politikk må ses i sammenheng med Norads resultatrapport som rapporterer på resultater fra hele bistandsfeltet, inkludert det humanitære.

Rapporten er tredelt:
Del I: Norsk humanitær politikk i 2014 gir en oversikt over det viktigste som ble gjort for å iverksette prioriteringene i norsk humanitær politikk i året som gikk. Del I er inndelt etter humanitære prioriteringer slik de fremgår i kapittel 5 i Stortingsmelding nr. 40 (2008-2009). En viktig del av den humanitære politikken er å påvirke rammebetingelsene for det internasjonale humanitære systemet, slik at bistanden blir mer effektiv. Del I omtaler noe av det som har skjedd gjennom internasjonalt samarbeid og som er oppnådd gjennom dialog i de fora som Utenriksdepartementet deltar i, og som vil bidra til å endre rammebetingelsene for den internasjonale humanitære innsatsen.

Del II: Norsk humanitær bistand i tall gir en oversikt over bruken av midlene som Stortinget bevilget over statsbudsjettet til humanitær bistand for året 2014 (Stortingsproposisjon nr. 1 2013 - 2014). Den humanitære innsatsens karakter tilsier at det vil være store variasjoner i hvor bistanden går fra år til år. Del II viser den totale humanitære bistanden i 2014 fordelt på noen hovedkategorier som land og samarbeidspartnere. Formålet er å gi en oversikt over humanitære midler i året som gikk, men også vise noen trender over tid, ved å sammenlikne tallene for 2014 med tidligere år.

Del III: Utvalgte resultater i 2014 trekker frem eksempler på noe av det som er oppnådd med humanitær innsats finansiert av Norge. Vi ser gode resultater av det humanitære arbeidet som finansieres av norske bistandspenger. I år setter vi søkelyset på seks eksempler fra ulike verdenshjørner. Utvalget viser konkrete resultater. Det viser også noen av de utfordringene man møter når man forsøker å nå flest mulig med humanitær hjelp, på best mulig måte. Eksemplene gir ikke et totalt bilde, men er valgt for å vise resultater av sentrale innsatser i 2014.

Med disse tre innfallsvinklene håper vi å gi et godt innblikk i norsk humanitær politikk og humanitær bistand i 2014. Rapporten gir utfyllende informasjon til Utenriksdepartementets rapport i Stortingsproposisjon nr. 1 for 2014. Samtidig håper vi at rapporten kan ha interesse og være nyttig for et bredere publikum som er opptatt av norsk humanitær politikk.

Del I: Norsk humanitær politikk 2014

Roller og ansvar i norsk humanitær politikk

Norges engasjementspolitikk, politiske dialog med berørte land, arbeid for å styrke menneskerettighetene og arbeid for humanitær nedrustning er alle viktige bidrag til å forebygge humanitære lidelser. Stortingsmelding nr. 40 (2008-2009) om norsk humanitær politikk og Stortingsmelding nr. 9 (2007-2008) om norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer ligger til grunn for regjeringens humanitære innsats.

Det er Utenriksdepartementet, ved Seksjon for humanitære spørsmål, som har ansvaret for oppfølgingen av Norges humanitærpolitiske engasjement og humanitær bistand til utviklingsland rammet av konflikt og naturkatastrofer. Oppfølgingen skjer i nært samarbeid med andre berørte seksjoner i departementet, norske utenriksstasjoner og Norad.

Sentralt i dette arbeidet står forvaltningen av Statsbudsjettets kapittel 163, "Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter", og kjernebidraget til FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og Verdens matvareprogram (WFP). Til sammen forvaltet Seksjon for humanitære spørsmål om lag 3,8 milliarder i 2014.

Norge påtar seg verv, leder komiteer og andre initiativ for i større grad å kunne påvirke utviklingen av det humanitære systemet. Her er noen av de mest sentrale vervene Norge hadde i 2014:

Norge ledet, sammen med OCHA, arbeidsgruppen for humanitære landfond – Pooled Funds Working Group(PFWG).

Norge ble, sammen med Verdensbanken, valgt til å lede **Den globale fasiliteten for forebygging** (GFDRR), et verv som varte til midten av 2015. Et mål er å bidra til mer effektivt samarbeid og bedre koordinering mellom aktørene innenfor forebygging. Vi vil også å ha et spesielt fokus på sikring av skolebygg. Dette for å bidra til bruk av skoler som evakueringssentre i humanitære kriser, samtidig som dette er viktig for utdanning i kriser.

1. Et globalt humanitært system

Globalt har man i 2014 sett flere store og langvarige konfliktrelaterte kriser enn på lang tid. Stadig flere og mer komplekse humanitære katastrofer utfordrer det humanitære systemets evne til effektiv respons. Konflikten i Syria har skapt en helt ekstraordinær katastrofe som berører titalls millioner mennesker i Syria og i nabolandene, og som har drevet flere mennesker på flukt enn siden andre verdenskrig. I en rekke land er det langvarige konflikter uten tegn til snarlig løsning. I tillegg kommer akutte naturkatastrofer som ødelegger folks liv og levekår. Antall naturkatastrofer øker og vil mest sannsynlig fortsette å øke. Klimaendringene med hyppigere tørke og flom og påfølgende vann- og matmangel, forsterker situasjonen i allerede sårbare stater.

Humanitær bistand skal redde enkeltmenneskers liv, lindre nød, og sikre menneskelig verdighet uavhengig av rase, kjønn, religion eller politisk tilhørighet. Rammebetingelsene for humanitært arbeid og beskyttelse av sivile er blitt vanskeligere i 2014. I land som Syria, Somalia, Sudan, Pakistan og Afghanistan hindres humanitære aktører i å gi livreddende hjelp og beskyttelse til sivilbefolkningen. Norge har vært en pådriver for at humanitærretten respekteres. Humanitær bistand gis ofte under tidspress i en uoversiktlig situasjon og i sårbare stater preget av konflikt og svake institusjoner. Det er derfor spesielt stor risiko knyttet til humanitær bistand.

Norge fortsatte i 2014 arbeidet med være pådriver for bedre samarbeid mellom lokale, nasjonale og internasjonale humanitære aktører. FNs kontor for samordning av humanitære aktiviteter (OCHA) og FNs nødhjelpskoordinator er sentrale i dette arbeidet. Norge var i 2014 den femte største giveren til OCHA. Norge var også en aktiv og kritisk partner til de andre FN-organisasjonene, og vi støttet tiltak som inngikk i de humanitære responsplanene. De humanitære aktørene utarbeider felles behovsanalyser, for så å bestemme hva som skal prioriteres og hvilke indikatorer man skal jobbe etter.

Flere gjennomganger har vist at humanitære reformer som ble igangsatt av FN i 2005, har gjort internasjonalt humanitært arbeid mer forutsigbart og effektivt. Man fikk til en klarere arbeidsdeling og ledelse på sektornivå (helse, beskyttelse, husly, mv.), raskere og mer fleksible finansieringsordninger, som FNs nødhjelpsfond (CERF) og humanitære landfond. Større grad av partnerskap mellom FN og frivillige organisasjoner har også vært et resultat. Alt dette har gjort den humanitære innsatsen mer effektiv. Rask respons har kunnet bli igangsatt fordi man har vært i stand til å bruke midler i CERF umiddelbart, appellene har blitt lansert raskere, og da har også finansiering fra giverstater kunnet komme på plass tidligere. Til tross for dette viste de store katastrofene i Haiti og Pakistan i 2010 at det humanitære systemet hadde behov for ytterligere styrking. Siden den gang har det vært arbeidet med å styrke og gjøre humanitært lederskap i felt mer ansvarlig, raskere og bedre koordinert respons på naturkatastrofer, mer strategisk planlegging og mer effektiv koordinering mellom de humanitære aktørene.

Vi trenger global oppslutning om behovet for økt humanitær innsats. FNs generalsekretær tok i 2014 initiativ til en prosess frem mot verdens første humanitære toppmøte i Istanbul 2016. Toppmøtet vil også være viktig for å mobilisere nye internasjonale givere og få oppslutning om at de humanitære prinsippene må respekteres.

For noen av de mest komplekse og langtrukne humanitære krisene har FN etablert humanitære landfond. Norge ledet i 2014 en arbeidsgruppe for humanitære landfond. Gjennom dette arbeidet ønsker vi å bidra til at de humanitære landfondene blir mer effektive humanitære kanaler og å styrke fondenes rolle innen forebygging. Gjennom arbeidsgruppen har Norge vært i stand til å påvirke til at landfondene har fått et økt fokus på å sette lokale og nasjonale organisasjoner i stand til å motta midler fra fondene, gjennom å bidra til styrking av organisasjonenes administrative systemer.

Norge var i 2014 tredje største giver til FNs sentrale nødhjelpsfond CERF med et bidrag på 380 millioner kroner. Norge har lagt vekt på å være en stabil giver, med utbetalinger tidlig på året for å gi fondet evnen til å kunne respondere raskt når en krise oppstår.

Store humanitære kriser har i 2014 lagt betydelig press på ressursene, både i Norge og internasjonalt. Behovene øker, størrelsen på de humanitære bidragene øker – men også gapet mellom behovene og tilgjengelige ressurser øker. Størrelsen, varigheten og kompleksiteten i krisene har aktualisert problemstillinger knyttet til finansiering og særlig til samspillet mellom humanitær bistand og langsiktig utvikling. Det har blitt tydeligere at humanitær innsats og kortsiktig finansiering ikke strekker til i langvarige kriser, og at utviklingsaktører med kompetanse innen f.eks. gjenoppbygging, stabilisering og økonomisk utvikling må tyngre inn i humanitære kriser på et tidligere tidspunkt. For å bidra til å sikre bedre effekt både av kortsiktig og langsiktig innsats er det også viktig å bidra til at humanitær innsats innrettes slik at det legges bedre til rette for langsiktig utvikling. Dette har blitt aktualisert gjennom flere langvarige konfliktrelaterte kriser og stort press på ressursene. Diskusjonen er heller ikke et isolert norsk fenomen. Også internasjonalt etterlyses det en bedre sammenheng mellom humanitær innsats og utviklingsbistand.

Regjeringen har i 2014 styrket innsatsen for utdanning i krise- og konfliktsituasjoner. Utdanning kan bidra til følelse av normalitet og opplevelse av håp, stabilitet og trygghet. I tillegg kan utdanning gi informasjon som kan redde liv og beskytte barn mot rekruttering til militante grupper eller prostitusjon. Norge har gått i bresjen for en styrket satsing på utdanning i humanitær respons og langvarige komplekse kriser, slik at flere barn kan få oppfylt retten til skolegang, som også resultateksempelet fra Irak viser. 8 prosent av Norges humanitære bistand gikk i 2014 til utdanningsformål, det dobbelte av det flere sentrale internasjonale organisasjoner som arbeider på området har satt seg som mål. Støtte til utdanning i kriser kan gjøre overgangen til langsiktig gjenoppbygging og utvikling lettere. Norge arbeider for å etablere en plattform for utdanning i krise og konflikt som skal sikre bedre samspill mellom humanitær og langsiktig bistand på området.

2. Beskyttelse av sivile og respekt for humanitære prinsipper

Til tross for at internasjonal humanitærrett er ment å beskytte sivile som rammes av væpnet konflikt fra å bli ofre for angrep, ser vi i praksis at det fremdeles er sivile som rammes hardest. Sivile er ofre for drap, lemlestelse, voldtekt og tvangsfordriving. Angrep på humanitære hjelpearbeidere, helsepersonell og helsefasiliteter som sykehus og ambulanser er et omfattende problem i mange pågående konflikter. Dette er klare brudd på internasjonal humanitærrett. Sivilbefolkningen blir skadelidende og får ikke tilgang til livreddende hjelp. Norge arbeider for å styrke respekten for humanitærretten og de humanitære prinsippene. Samtidig arbeider vi for en klar rolledeling mellom humanitære organisasjoner, andre sivile aktører og militære styrker i konfliktsituasjoner.

Væpnede angrep mot pasienter, helsepersonell og helseinstitusjoner er en av de store humanitære utfordringene i dag. Initiativet «Health Care in Danger» setter fokus på dette. Initiativet springer ut av Den internasjonale Røde Kors- og Røde Halvmåne-konferansen i 2011 der både stater og Den internasjonale Røde Kors- og Røde Halvmåne- bevegelsen deltok. Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) har vært sentral i oppfølgingen, og har fokusert på kartlegging av hvordan man kan styrke sikkerheten rundt helsearbeidet, og dermed oppnå mer effektiv og upartisk helsehjelp i væpnet konflikt og andre nødssituasjoner. Det har også vært gjennomført en omfattende kommunikasjonskampanje. Kampanjen illustrerte mulighetene for å gi helsehjelp i konfliktsituasjoner. I perioden frem til den neste internasjonale konferansen i 2015 flyttes fokuset til mobilisering av alle interessegrupper og implementering av anbefalingene fra kartleggingen.

Norges Røde Kors har engasjert seg aktivt i dette initiativet, spesielt når det gjelder de nasjonale Røde Kors- og Røde Halvmåneforeningenes rolle og ansvar for helsetjenester i væpnet konflikt og andre nødssituasjoner. Fra de seks ekspertkonsultasjonene som har funnet sted, hvorav én i Norge, har det kommet over 150 konkrete anbefalinger.

Norges Røde Kors er med støtte fra UD aktive med prosjekter i felt for å bedre sikkerheten til helsearbeidere og pasienter. I 2014 har de særlig fokusert på Colombia (se resultateksempel senere i rapporten), Libanon, Sør-Sudan og Irak.

Norge støtter Flyktninghjelpens påvirkningsarbeid for å bedre beskyttelsen av flyktninger og internt fordrevne. Flyktninghjelpen fortsatte i 2014 arbeidet fra tidligere år med å styrke respekten for de humanitære prinsippene internasjonalt, gjennom dialog med myndigheter, institusjoner og organisasjoner. Målet er å sikre tilslutning til og etterlevelse av prinsippene fra alle aktører i humanitære kriser og derigjennom gjenoppbygge respekten for og tilliten til de humanitære organisasjonenes nøytralitet og upartiskhet. Flyktninghjelpen er en viktig bidragsyter til diskusjonen om antiterrortiltak og konsekvenser for humanitær bistand.

Vi ser flere og flere eksempler på at skoler blir angrepet i væpnet konflikt, og at barn og unge i praksis mister sin rett til utdanning. Når skoler eller andre utdanningsinstitusjoner brukes til militære formål i væpnede konflikter, blir de militære mål. Norge har derfor satt fokus på dette problemet gjennom utarbeidelse av retningslinjer for trygge skoler, de såkalte Safe Schools-retningslinjene. Håpet er at arbeidet med retningslinjer i 2014 vil føre til tilslutning fra mange stater til en Safe Schools-erklæring i 2015.

3. Humanitær nedrustning

Målet for arbeidet med humanitær nedrustning er å redusere de menneskelige lidelser som forårsakes av etterlatenskaper fra krig og konflikt i form av miner og ueksploderte klasevåpen, eller håndvåpen som havner i gale hender. Norge arbeider for at internasjonale konvensjoner og avtaler om humanitær nedrustning vedtas og etterleves, og at standarder nedfelles i nasjonalt lovverk og praksis. Norge går inn for at kunnskap om situasjonen i rammede land og internasjonal normutvikling skal være nært knyttet sammen og gjensidig forsterke hverandre. Etterlevelse av avtaleforpliktelsene i Minekonvensjonen og Konvensjonen om klaseammunisjon bidrar på sin side til å styrke den internasjonale humanitærretten.

Det ligger en tydelig forpliktelse i Konvensjonen om å støtte rammede land, inkl. støtte til rehabilitering av ofre. Norge er blant de fem største bidragsytere til mine- og klasevåpenrydding, sammen med USA, Japan, EU og Nederland. I 2014 gikk 265 millioner kroner til rydding av miner og klasevåpen i rammede land, til rehabilitering av og bistand til ofre, til sikring av lagre, og til å støtte påvirknings- og dokumentasjonsarbeid.

Ved utgangen av 2014 hadde 115 land sluttet seg til **Konvensjonen om klaseammunisjon**, hvorav 88 var statsparter og 29 land som hadde undertegnet, men ennå ikke ratifisert. Dette betyr at godt over halvparten av FNs medlemsland har sluttet seg til forbudet mot klasevåpen. Libanon og Laos, som er blant de landene som selv er hardest rammet av klasevåpen, ledet an i arbeidet med å få vedtatt Konvensjonen som ble undertegnet i Oslo i 2008. Norge hadde sammen med Ecuador ansvaret for universalisering (tilslutning) av Konvensjonen, og intensiverte den diplomatiske innsatsen for å øke antall statsparter innen Første Tilsynskonferanse for Konvensjonen i Dubrovnik i september 2015.

Landene forplikter seg til å ødelegge lagrene med klasevåpen innen åtte år etter at de har sluttet seg til Konvensjonen (art.3) og til å rydde områder forurenset av klaseammunisjon innen ti år (art.4). I mellomtiden skal det rapporteres årlig om omfang av problemet og nasjonal oppfølging.

Destruksjon av våpenlagre har vært et av de viktigste resultatene av Konvensjonen. Over 80% av samlede erklærte våpenlagre er destruert allerede. Samtlige statsparter har erklært at de vil destruere sine lagre innen fristen, og nesten alle har lagt en tidsplan for å komme i mål. Alt tyder på at rammede land skal være i stand til å avslutte også kartlegging og rydding av områder som er forurenset av blindgjengere innen tiårsfristen. Av de 16 landene som rapporterte om forpliktelser til å rydde blindgjengere da de tiltrådte Konvensjonen, har 5 land allerede fullført ryddearbeidet og det gjenstår 11 statsparter som har forpliktet seg til å rydde eget landområde.

Konvensjonen har bidratt til at bruk av klaseammunisjon er så internasjonalt stigmatisert at selv anklager om bruk er belastende for krigførende parter. Fra norsk side følges nøye rapporter om bruk av klaseammunisjon i aktuelle konflikter. I løpet av året ga en rekke land, også land som ikke selv har sluttet seg til Konvensjonen, uttrykk for fordømmelse eller bekymring for bruk av klasevåpen i Syria, Sør-Sudan og Ukraina. Dette er et tydelig tegn på at normen står sterkt, selv om arbeidet for å hindre at klaseammunisjon blir brukt i nye konflikter også opplever tilbakeslag.

Minekonvensjonen ble undertegnet i Ottawa i 1997, og forbyr all bruk, lagring, produksjon og overføring av anti-personellminer. Innen utgangen av 2014 hadde 161 land sluttet seg til, også de fleste land som tidligere produserte antipersonellminer. Siden Konvensjonen trådte i kraft er flere

millioner kvadratmeter av tidligere utilgjengelige områder ryddet, og mer enn 47.5 million lagrede antipersonellminer destruert. Norge er samtidig tydelig på at mineryddingen går for sakte i mange land. Svært mange minefelt ligger i grenseområder og i fortsatt bestridte områder mellom naboland etter tidligere krig og konflikt.

Burundi ble i løpet av året det 28. landet som erklærte seg fri for landminer. 31 land er fortsatt i ferd med å rydde landminer, av disse har fire land bedt om utvidet frist for å bli ferdig. Mosambik bekreftet i løpet av året at landet ville være ferdig med å rydde miner innen utgangen av 2014, se resultateksempel senere i rapporten.

Minekonvensjonen var banebrytende ved å tydeliggjøre mineofres rettigheter og krav på helsetjenester, tilgang til utdanning, arbeidsmarked, utvikling og fattigdomsbekjempelse. I mange land har kampanjer for ofre for miner og klasevåpen ført til økt oppmerksomhet omkring funksjonshemmedes rettigheter og situasjon. Målet er at overlevende etter miner og klaseammunisjon skal delta i samfunnet på lik linje med andre, og at antallet nye ofre skal være på begrenses så mye som mulig.

Norsk støtte til rydding av miner og klaseammunisjon kanaliseres gjennom flere internasjonale og frivillige organisasjoner. Sentral blant disse er **Norsk Folkehjelp**, som gjennom flere tiår har bygget opp unik kompetanse på spørsmål knyttet til både kartlegging, rydding og lagerdestruksjon. Norsk Folkehjelp mottok 100 millioner kroner i 2014 til å støtte rammede land i arbeidet med å oppfylle sine avtaleforpliktelser om å rydde miner og klasevåpen, og andre krigsetterlatenskaper. Anslagsvis 28 kvadratkilometer land ble frigitt (gjennom kartlegging eller rydding) i 18 land. I tillegg ble over 210 kvadratkilometer kartlagt gjennom en effektiv kartleggingsmetode for klaseammunisjon som Norsk Folkehjelp har utviklet i Sørøst-Asia. Totalt 62000 miner, klasevåpen eller andre eksplosiver ble funnet og destruert. Norsk Folkehjelp anslår at minst 50.000 mennesker var direkte mottakere/brukere av frigitt land, mens anslagsvis 500.000 ansees å være indirekte mottakere ved at risikoen i nærmiljøet ble fjernet. Norsk Folkehjelp ledet arbeidet med statusrapporten «Clearing the mines» som ble utgitt i forkant av den tredje tilsynskonferansen for Minekonvensjonen i Maputo, Mosambik, i juni 2014 – og som er et referansedokumentet for hele sektoren.

Norsk Folkehjelp bruker multilaterale møteplasser og sin operasjonelle erfaring til å fremme for eksempel mer effektive metoder og taktikk overfor både land og andre ryddeoperatører, og er også i nær dialog med Utenriksdepartementet om å arbeide for felles mål. Slik skaper den norske humanitære støtten både direkte resultater i rammede land og arenaer for å diskutere og utvikle feltbasert politikk og mer effektive metoder.

En **ny internasjonal våpenhandelsavtale** (Arms Trade Treaty/ATT) trådte i kraft 25. desember 2014 etter at femti stater hadde ratifisert den. ATT er en eksportkontrollavtale som pålegger statspartene nasjonale forpliktelser til å regulere eksport, og til en viss grad import og transitt, av konvensjonelle våpen. Den omfatter ulike kategorier konvensjonelle våpen, fra marinefartøy til håndvåpen og ammunisjon samt deler og komponenter. FNs generalforsamling vedtok avtalen i april 2013 etter flere års diskusjoner og forhandlinger.

Avtalen inneholder viktige bestemmelser som knytter autorisasjon av eksport til internasjonale menneskerettigheter og internasjonal humanitærrett, og den utgjør et godt grunnlag for å styrke arbeidet mot væpnet vold, overgrep mot sivile og menneskerettighetsbrudd. Norge spilte en sentral rolle i forhandlingene og arbeidet for en avtale med en humanitær profil. Også det internasjonale sivilsamfunnet spilte en viktig rolle som pådrivere i prosessen. Avtalen ble undertegnet av Norge 3. juni 2013 og ratifisert 12. februar 2014. Et enstemmig storting samtykket i ratifikasjon.

Formålet med avtalen er å etablere så høye felles internasjonale standarder for internasjonal handel med konvensjonelle våpen som mulig, og å forhindre ulovlig handel med slike våpen. Norge har bidratt aktivt til at ATT kan brukes til å fremme en normativ og humanitær agenda, ved å innføre internasjonale «minimumsstandarder» på området. Avtalen forhindrer ikke statsparter i å beholde strengere nasjonale eksportkontrollregimer og å styrke disse utover avtalens krav.

Norge har selv et strengt regelverk basert på Stortingets 1959 vedtak, eksisterende lovgivning og det internasjonale eksportkontroll-samarbeidet, spesielt innen Wassenaar. Dette oppfyller på alle vesentlige punkter kravene i ATT. Retningslinjene for UDs behandling av eksportkontrollsøknader ble omarbeidet i 2014 for å ivareta ATT, og økt fokus på interne forhold i mottakerlandet. Behandlingen i Stortinget vil være utslagsgivende for ytterligere arbeid med regelverket.

På det første statspartsmøtet for ATT i Mexico i august 2015 ble landene enige om prosedyreregler, finansiering, oppgaver og stedsvalg for et fremtidig permanent sekretariat. Fra norsk side vil det bli lagt vekt på å skape oppslutning om avtalen blant et størst mulig antall stater fremover, også fra toneangivende rustningseksportland, og sikre åpenhet omkring etterlevelse av avtalens bestemmelser fra statspartenes side.

4. Beskyttelse av flyktninger og internt fordrevne

Væpnede konflikter rammer sivilbefolkningen hardt. Sivile er ofre for drap, lemlestelse, voldtekt og tvangsfordriving. Asymmetrisk krigføring, mangfold og fragmentering av væpnede aktører, manglende skille mellom militære og sivile mål, gjør at de negative konsekvensene for sivilbefolkningen er større. I konflikter som Syria og Sør-Sudan er vi vitne til at medisinsk utstyr og personell blir holdt tilbake eller angrepet som del av krigføringen. Også annen sivil infrastruktur, som skoler, blir misbrukt og er utsatt for angrep i mange konflikter.

Ved utgangen av året 2014 var det ifølge FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) 19,5 millioner **flyktninger** på grunn av krig, konflikt eller forfølgelse. Det innbefatter ca. fem millioner palestinske flyktninger som er UNRWAs ansvar. Det er en økning på ca. 8 millioner fra året før og betyr at det i fjor var flere mennesker på flukt enn man noensinne tidligere har registrert. Av de 59,5 millioner menneskene på flukt var 38,2 millioner internt fordrevne. Bortimot 1,8 millioner personer var asylsøkere. UNHCR anslår at det totalt sett finnes ti millioner mennesker som er statsløse, men har selv kun registrert i underkant av 3,5 millioner statsløse.

Veksten i antall mennesker på flukt fra krig og konflikt skyldes særlig konfliktene i Irak og Syria. Ved utgangen av året hadde i overkant av 3,9 millioner personer flyktet fra Syria, i hovedsak syriske borgere, men også palestinere, irakere og andre, som har hadde søkt tilflukt der før krigen. Med ISILs raske fremmarsj og brutale fremferd sommeren 2014, ble mange irakere, særlig sjia-muslimer, men også kristne, drevet på flukt i sentrale deler av Irak. Mange av disse har søkt tilflukt i kurdisk-kontrollerte områder i nord. Mange ble også drevet på flukt internt fra selve kamphandlingene.

Situasjonen var også dramatisk i andre deler av verden, ikke minst i Afrika. I 2014 slo borgerkrigen i Sør-Sudan for alvor ut i flyktning-statistikken. En million var anslått å være internt fordrevne i Sør-Sudan som følge av krigen mellom regjeringskontrollerte styrker, med støtte i dinka-stammen, og opprørsbevegelsen, hovedsakelig bestående av nuere. Mange flyktet også til nabolandene, Uganda, Kenya og Etiopia. I Nigeria fikk man i 2013 for første gang anslag på internt fordrevne. Nigerianske myndigheter har ikke gitt tall for 2014, men det anslås at anslaget fra 2013 på 3,3 millioner er økt på grunn av Boko Harams herjinger i Nordøst-Nigeria. Situasjonen i land som Mali, Den sentralafrikanske republikk og DR Kongo forble spent og førte til økte flyktningstrømmer både internt og til nabolandene.

Mange personer var i 2014 fortsatt i det man kaller langvarige flyktningsituasjoner. De fremste vertslandene i så måte var Afghanistan, Somalia, Irak, Syria og Sudan. Utviklingsland huser mellom 70 og 80 prosent av verdens flyktninger og det store flertallet bor i land som grenser til deres opprinnelsesland.

2014 var også et år preget av en sterkt voksende strøm av **migranter og flyktninger** med Europa som mål. Nøyaktige tall er vanskelig å oppdrive, men det er klart at 219.000 nådde frem til Europa, først og fremt Italia, men også Hellas. Antall døde er anslått til 3500. De som risikerte den farefulle ferden over Middelhavet utgjorde en sammensatt gruppe, det vi gjerne omtaler som «blandet migrasjon». Noen er opplagt flyktninger, slik Flyktningkonvensjonen definerer dem. Det gjaldt ikke minst syrerne som utgjorde nærmere en fjerdedel av gruppen. Andre er det man kaller irregulære migranter, primært drevet av ønsket om et bedre og tryggere liv i Europa. Det store flertallet av mennesker fra Vest-Afrika faller inn under denne gruppen.

De som kommer fra land som er rammet av krig eller konflikt, slik som på Afrikas Horn og i Sahel-området, har før de nådde Middelhavet, en svært strabasiøs og farefull ferd bak seg, gjennom flere

transittland. Mange har vært lang tid i Libya, og etter alt å dømme vært i menneskesmugleres varetekt i lang tid. Sammenbruddet i Libyas institusjoner er en viktig forklaring på det nye flyktningmønsteret. I november opphørte operasjon «Mare Nostrum» som i løpet av 2014 anslås å ha reddet så mange som 150.000 mennesker. Av disse ble ca. 5000 mennesker reddet av norsk-eide skip.

Norge yter betydelige årlige bidrag til FN, Den Internasjonale Røde Kors-bevegelsen og frivillige organisasjoner slik at de kan hjelpe flyktninger og internt fordrevne der de oppholder seg eller til å returnere. Støtte til beskyttelse og assistanse gis også gjennom Norges kjernebidrag til FNs sentrale nødhjelpsfond CERF og landfond i bl.a. Den sentralafrikanske republikk, Sør-Sudan, Sudan og DR Kongo

I innsatsen for beskyttelse av flyktninger og internt fordrevne står UNHCR og Flyktninghjelpen helt sentralt. De er Utenriksdepartementets viktigste samarbeidspartnere på dette området. UNHCR mottok i 2014 ca. 417 millioner kroner i støtte. Med det var Norge niende største bidragsyter globalt sett. 300 millioner kroner ble gitt som et ikke øremerket bidrag på begynnelsen av året.

I 2014 gikk det største øremerkede bidraget til internt fordrevne eller flyktninger fra Syria/Irak. Øvrige øremerkede bidrag gikk til Afghanistan, Pakistan, Colombia, og Sør-Sudan. UNHCR gjorde i 2014 utstrakt bruk av utsendt personell, både fra egne rekker, men også gjennom såkalte «stand by-partnerships», fra blant annet Norcap, som driftes av Flyktninghjelpen, og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

I tillegg til å være en av UNHCRs fremste givere, la Norge i 2014 stor vekt på å videreføre den gode dialogen med UNHCR om viktige temaer. Dette gjaldt koordinering av innsatsen i felt, god resultat-styring og –rapportering, beskyttelse av internt fordrevne, miljøfordrevne, og beskyttelse av mennesker til sjøs.

Norges **kvote for overføringsflyktninger** var i 2014 på 1 620 personer og hadde tre nasjonale undergrupper; afghanske flyktninger i Iran, kongolesiske flyktninger i Uganda og flyktninger fra Syria i nabolandene (Tyrkia, Libanon og Jordan). Antall flyktninger fra Syria utgjorde 1 000. For å kunne ta i mot så mange måtte regjeringen utvide kvoten med 500 personer. Den klare prioriteringen av denne gruppen skyldes omfanget av krisen i Syria, en antakelse av at den vil vare i mange år, og ønske om å vise solidaritet med nabolandene som har tatt i mot svært mange flyktninger fra Syria.

Flyktninghjelpen har med årene blitt en stadig viktigere samarbeidspartner. Organisasjonen var ved utgangen av 2014 tilstede i 25 land, og mange av disse hører til verdens mest konfliktfylte land. Regjeringens støtte til Flyktninghjelpens arbeid over den såkalte globale partnerskapsavtalen var i 2014 på 480 millioner kroner, noe som utgjør ca. 40 prosent av totalbudsjettet, men betyr at Norge fortsatt er Flyktninghjelpens største giver.

I tillegg forvalter Flyktninghjelpen Norcap-avtalen, som sørger for at eksperter kan stilles til disposisjon for FN i akutte kriser. I 2014 sendte Flyktninghjelpen 312 eksperter til 48 land gjennom sitt beredskapssystem.

Norge legger stor vekt på å styrke rettsvernet for **internt fordrevne**, en gruppe som ikke omfattes av Flyktningkonvensjonen. At antall mennesker drevet på flukt i sitt hjemland stiger gir grunn til bekymring, spesielt siden økningen kommer i land hvor det er vanskelig å nå frem med humanitær hjelp. Landene med flest internt fordrevne er i dag Syria, Colombia, DR Kongo, Irak, Somalia og Sudan/Sør-Sudan. Afrika er det kontinentet som har særlig mange internt fordrevne.

Norge har en viktig posisjon internasjonalt som talsmann for internt fordrevne. Norge hadde en nøkkelrolle i etableringen av spesialrepresentanten for internt fordrevnes menneskerettigheter på begynnelsen av 90-tallet. Norge støttet opp om «Guiding Principles on Internal Displacement» som ble utarbeidet i 1998 og Norge har støttet Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) siden opprettelsen samme år. IDMC er underlagt Flyktninghjelpen og har sete i Genève. Norge har også rollen som leder av resolusjonsforhandlingene om støtte til og beskyttelse av internt fordrevne, som annethvert år finner sted i FNs generalforsamling, og som normalt vedtas med konsensus.

FNs spesialrapportør for internt fordrevnes menneskerettigheter, Chaloka Beyani, rapporterer til Menneskerettighetsrådet to ganger årlig, men også til FNs generalforsamling. En viktig del av oppdraget er besøk til land med store grupper internt fordrevne, og samtaler med myndighetene, samt juridisk og annen bistand. For å styrke hans mandat har Norge finansiert en såkalt «liason officer» i UNHCR gjennom Norcap. Norge gav i 2014 også støtte til Joint IDP Profiling Service som bistår FN-organisasjoner og myndigheter i arbeidet med å hjelpe internt fordrevne.

Personer som drives på flukt fra naturkatastrofer - her kalt **miljøfordrevne**, blir stadig flere. Antall miljøfordrevne varierer sterkt fra år til år og er vanskelig å tallfeste, men i perioden 2008 til 2013 var det 166 millioner personer som ble drevet på flukt i sitt eget land, ifølge beregninger gjort av IDMC. Det gir et snitt hvert år på ca. 27 millioner fordrevne. Dette er i stor grad mennesker som drives på flukt for kort tid. De som ikke vender tilbake, som dukker opp som urbane flyktninger eller drar i utlendighet, vil normalt ikke bli registrert. De mest utsatte områdene for miljøfordrevne er i Asia og i 90% av tilfellene har det forbindelse med klimarelaterte hendelser.

Gjennom det såkalte **Nansen-initiativet** har Norge og Sveits, i allianse med en sammensatt gruppe land, arbeidet for å få mer kunnskap og oppmerksomhet omkring miljøfordrevne som blir tvunget til å forlate sine hjemland. Initiativet ble lansert i 2012 og skal avsluttes høsten 2015. En viktig premiss for arbeidet er at det er store regionale forskjeller på utfordringene og måten de blir besvart på i lokalsamfunnene, av statenes myndigheter eller regionalt. Nansen-initiativet har derfor lagt opp til en serie regionale konsultasjoner, hvorav to ble avholdt i 2014. Det skjedde i Nairobi for landene på Afrikas Horn og i Manila for ASEAN-landene. I begge konsultasjonene la man stor vekt på en bred deltakelse, der representanter for myndighetene møtte sammen med sivilt samfunn og forskere. Konsultasjonene har gitt gode innspill til en global beskyttelsesagenda som er målet for prosessen.

5. Innsats etter behov – kjønnsperspektivet

Kvinner og menn, gutter og jenter rammes ulikt av krig, konflikt og naturkatastrofer. Humanitær innsats må innrettes slik at alles behov blir ivaretatt på en best mulig måte. For at innsatsen skal være mest mulig effektiv og unngå diskriminering, er det derfor viktig med integrering av kjønnsperspektivet i all humanitær innsats. Under humanitære katastrofer øker ofte forekomsten av seksuelle overgrep og kjønnsbasert vold. Målrettede tiltak mot denne type vold er nødvendig. Kvinners deltakelse i nødhjelps- og gjenoppbyggingsarbeid er viktig for å identifisere behov og innsats, herunder best mulig beskyttelse i utsatte situasjoner.

Norge bidrar til at norske og internasjonale organisasjoner integrerer kjønnsperspektivet i den humanitære responsen og til at relevante FN-resolusjoner og andre felles standarder følges opp i praksis. Siden 2006 har det vært et eksplisitt krav fra Utenriksdepartementet, ved støtte til humanitære formål, at organisasjonene må integrere kjønnsperspektivet og rapportere spesielt på dette området. De må også vurdere prosjektenes relevans for Sikkerhetsrådets resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet (SR 1325). Dette har vært en viktig drivkraft for å innlemme kjønnsperspektivet i organisasjonenes arbeid, men det er fortsatt en vei å gå før dette perspektivet er integrert på alle nivåer i organisasjonene og i hele innsatsen. Det er fortsatt behov for å være en aktiv pådriver for integrering av kjønnsperspektivet, særlig i første fase av humanitær respons. Utenriksdepartementet og Norad har en tre-årig global samarbeidsavtale med Flyktninghjelpen. I alle temaene under avtalen er det utarbeidet egne likestillingsmål. Dette er et godt eksempel på hvordan man kan styrke innsatsen for integrering av kjønnsperspektivet.

Seksualisert vold. I 2013 besluttet Den internasjonale Røde Kors Komiteen (ICRC) å ha arbeidet mot seksualisert vold som en tverrgående prioritet i hele sin operative innsats, og dette er nå en sentral del av organisasjonens strategi. Målet er styrket operasjonell respons, forebygging, mobilisering av bevegelsen og bevisstgjøring av stab gjennom opplæring. ICRC har snudd bevisbyrden, slik at det må argumenteres for hvorfor fokus på seksualisert vold eventuelt ikke er relevant i ICRCs landprogrammer heller enn at det må argumenteres for hvorfor det er relevant. Ved å ha en gjennomgående forpliktelse i hele den operasjonelle responsen, er ICRC nå i front på dette området blant de humanitære organisasjonene.

I tillegg til å stille krav til integrering av kjønnsperspektivet i alle samarbeidspartneres virksomhet, støtter Norge også målrettede og konkrete prosjekter som spesifikt retter seg mot å fremme kjønnsdimensjonen i humanitær bistand, som f.eks. støtte til beredskapsstyrken GenCap, som sender ut eksperter på midlertidige oppdrag til FN-organisasjoner med behov for bistand for å inkludere dette perspektivet i konkrete nødhjelpsprosjekter.

6. Helhetlig bistand

Humanitære katastrofer truer med å reversere utviklingen i mange land og er alvorlige hindre på veien mot fattigdomsbekjempelse. Arbeidet med å sikre bedre samspill mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling er avgjørende for å yte mer effektiv assistanse til sårbare land. Norge jobber for en helhetlig tilnærming og vil bidra til koordinering av humanitær innsats, klimatilpasning og utviklingssamarbeid, med spesielt fokus på utdanning i kriser.

Norge har gjennom flere år arbeidet med å **forebygge humanitære katastrofer** fordi det redder liv og fordi det lønner seg. I dette arbeidet legger vi vekt på å bidra til å bygge kapasitet i nasjonale og lokale institusjoner, bidra til et bedre samarbeid mellom alle aktører lokalt og nasjonalt, og bedre ressursutnyttelse gjennom et forsterket samarbeid med internasjonale finansinstitusjoner, frivillige organisasjoner og privat sektor. Samtidig ser vi at den humanitære innsatsen på området ikke er tilstrekkelig og at vi bør ha en bredere tilnærming til problemstillingen. Forebygging er ikke lenger et anliggende for de humanitære aktørene alene, men et helt sentralt verktøy for å skape utvikling. Fra norsk side har vi gjennom flere år arbeidet aktivt for å fremme en forebyggingskultur, internasjonalt og overfor bilaterale samarbeidspartnere. Dette arbeidet må forsterkes, slik at forebygging blir integrert i alle virksomhetsplaner og politikk.

Det finnes i dag gode systemer for rask respons når krisen rammer. FNs nødhjelpsfond og Røde Kors' nødhjelpsfond er effektive verktøy for å nå raskt ut med nødhjelp, også til mindre synlige kriser. Nødhjelp er imidlertid ingen løsning, kun et virkemiddel i en akutt situasjon.

De humanitære aktørene er blitt mer bevisst de langsiktige konsekvensene av arbeidet de gjør samtidig som utviklingsbistanden innrettes slik at motstandskraften mot nye kriser styrkes. Dette var tydelig da Filippinene ble rammet av en kraftig tyfonen Hayian i november 2013. I løpet av de første dagene etter tyfonen ble det satt i gang tiltak som skulle få matproduksjonen i gang igjen, slik at folk raskest mulig kunne begynne å ta tilbake hverdagen og matvarebistanden holdes på et minimum.

Arbeidet med forebygging og klimatilpasning foregår langs mange spor. Forebygging var et viktig tema under klimaforhandlingene i Warszawa og i prosessen fram mot nye bærekraftsmål, som avløser millenniumsmålene etter 2015. I mars 2015 ble et nytt internasjonalt rammeverk for forebygging vedtatt i Sendai, Japan. Dette avløser og viderefører den såkalte Hyogo- plattformen. Arbeidet ledes av **FNs kontor for katastrofeforebygging (UNISDR)**. Organisasjonen er også sentral i å støtte det nasjonale og regionale arbeidet med katastrofeforebygging, og søker å koordinere de mange internasjonale aktørene som har roller innenfor katastrofeforebygging.

Store aktører som FNs matvareprogram, den internasjonale Røde Kors-bevegelsen og de multilaterale organisasjonene er aktive i disse prosessene. De er samtidig engasjert i arbeidet med å bygge motstandskraft til å møte nye kriser der krisene rammer oftest. Land som USA og Storbritannia prioriterer dette feltet i sin bistand. Nasjonale Røde Kors-foreninger er helt sentrale i arbeidet med å bygge kapasitet til å håndtere kriser lokalt. Cuba, Vietnam, Bangladesh og Kina har i dag bygget effektive systemer og kapasitet lokalt både med hensyn til forebygging og respons. Mange land, spesielt i Asia, håndterer nå kriser på egen hånd som tidligere krevde stor internasjonal innsats. Dette er mål vi jobber mot.

Norge har, sammen med Verdensbanken, ledet styringsgruppen for **Den globale fasiliteten for forebygging (GFDRR)**. (Se boks nedenfor) I 2014 har vi fra norsk side arbeidet aktivt for å bedre

samarbeidet mellom ulike internasjonale aktører, ved bedre samkjøring og informasjonsutveksling mellom prosjekter, bedre utnyttelse av respektive faglige fortrinn og sterk lokal forankring av prosjektarbeidet. Dette gjelder særlig i forhold til UNISDR og UNDP, men også sivilt samfunn og privat sektor. I dette arbeidet har vi også et spesielt fokus på beskyttelse og sikring av skolebygg/utdanningsinstitusjoner, i nært samarbeid med andre aktører, særlig UNICEF. Fra norsk side har vi også arbeidet for bredere deltakelse av land i sør i arbeidet i styringsgruppen. Dette har bl.a. gitt resultater ved at Mexico, Nigeria m fl nå deltar i styringsgruppen. Videre har vi lagt vekt på innovative tilnærmingsmåter og partnerskap i arbeidet med å møte fremtidens ekstremvær-relaterte hendelser. Bl.a. har Finans Norge ved administrerende direktør Idar Kreutzer deltatt i arbeidet med sin kompetanse på finansiering/forsikring av risikofaktorer.

Vi samarbeider også med regionale aktører innenfor forebygging og har i flere år samarbeidet med **Asian Disaster Preparedness Center (ADPC)**. Dette arbeidet er nå godt forankret og forsterket. Fra norsk side har vi bidratt til en styrking av senterets kompetanse på ulike fagfelt. Hovedhensikten er å bidra til økt beredskap og forebygging i forbindelse med naturkatastrofer ved å styrke ADPC som et regionalt senter for forebygging og klimatilpasning i det sørlige og sørøstlige Asia. Senteret er en viktig aktør i regionen. Det bidrar med kapasitetsbygging i nasjonale institusjoner innen meteorologi, værvarsling, skredvarsling etc. i flere land i regionen, først og fremst i Bangladesh, Vietnam og Myanmar. I dette samarbeidet har ADPC knyttet nær kontakt med en rekke norske fagmiljøer som bidrar med opplæring både i regionen og i Norge. Tanken er å utvikle lokalt tilpassede modeller innen disse feltene som kan kopieres i andre land i regionen. På meteorologiområdet skjer dette i nært samarbeid med Verdens Meteorologiorganisasjon (WMO), og innenfor det globale rammeverket. De værvarslingsmodellene som utvikles under samarbeidet mellom ADPC og Meteorologisk Institutt kan anvendes i flere land i regionen. Fra norsk side håper vi at dette arbeidet kan «skaleres opp» gjennom et samarbeid med GFDRR som kan bidra med betydelige økonomiske ressurser.

Utdanning i kriser er en viktig prioritet. Selv om det ikke er gitt at skolen faktisk er trygg og blir beskyttet i en konflikt- eller krisesituasjon, kan skolen under rette omstendigheter fungere som et fast punkt i en kaotisk situasjon. Skolen kan bidra til følelse av normalitet og opplevelse av håp, stabilitet og trygghet. Den kan i tillegg gi opplæring og viktig informasjon som kan redde liv. Når skolegangen avbrytes øker risikoen for at barn ikke klarer å komme tilbake til skolebenken, eller at barn rekrutteres til militante grupper eller prostitusjon. Det er viktig at utdanningen fortsetter i krisesituasjoner, selv i de tilfellene der det ikke er mulig å få gjort dette på en skole. Halvparten av barna som i dag ikke går på skolen, omkring 30 millioner barn, bor i konfliktrammede land. Ytterligere millioner av barn mangler skole som følge av kriser som skyldes naturkatastrofer. Utdanning blir imidlertid generelt lavt prioritert i humanitære kriser. Utdanning i kriser er en viktig prioritet for Regjeringen.

Norge er ett av en håndfull land som har utdanning som del av sin humanitære politikk. Vi har gjennom flere år vært en ledende giver i arbeidet med utdanning i krise og konflikt. Gjennom Regjeringens utdanningssatsing kommer dette til å trappes ytterligere opp.

Utenriksdepartementet inngikk i juli 2013 en flerårig avtale med Redd Barna for å støtte organisasjonens arbeid med å sikre barn utdanning i krisesituasjoner. Norge gir i tillegg en betydelig støtte til Flyktninghjelpen, UNICEF og UNHCR for deres arbeid med å sikre utdanning i kriser, både i krig, konflikt og i naturkatastrofer. Norge deltok i 2014 også i utarbeidelsen av *Guidelines for Protecting Schools and Universities from Military Use during Armed Conflict*. Disse konkretiserer forpliktelsene krigførende parter har når det gjelder beskyttelse av sivile, med fokus på elever og utdanningsinstitusjoner.

En annen prioritet er sikring av skolebygg. Solide skolebygg kan stå mot ekstremvær. Samtidig er det på skolen de unge kan lære hva de kan gjøre for å begrense skadene før, under og etter en katastrofe. Skoler kan også være det naturlige stedet for sivile å søke beskyttelse om krisen rammer. Dette avhenger imidlertid av at skolen er bygningsmessig sikker og er plassert slik at den ikke blir utsatt for flom, flodbølger eller jordras. I en konfliktsituasjon må det også være enighet mellom stridende parter om at skolen ikke skal angripes.

Den Globale fasiliteten for forebygging (GFDRR)
GFDRR er et partnerskap/nettverk, bestående av 41 land og 8 internasjonale organisasjoner. Fasiliteten ble opprettet i 2006, i kjølvannet av tsunamien, og var et initiativ fra Verdensbanken (VB) for å styrke innsatsen på forebygging av naturkatastrofer og redusere konsekvensene. Sekretariatet er lokalisert i VBs hovedkvarter i Washington. Fasiliteten mottar og forvalter midler fra giverlandene. Midlene går i hovedsak til tiltak i 31 prioriterte land.

Arbeidet innenfor fasiliteten ledes av en styringsgruppe («Consultative Group», CG) som møtes hvert halvår. Norge har deltatt i styringsgruppen siden opprettelsen av fasiliteten i 2006. Medlemskap i denne gruppen forutsetter et årlig bidrag på USD 1 million. Norges bidrag for 2014 var på 25 millioner kroner. Land fra sør inviteres til å delta i styringsgruppen i to år om gangen etter en rotasjonsordning. I tillegg deltar UNDP og Røde Kors-føderasjonen som observatører.
Basert på våre erfaringer fra samarbeidet om forebygging med de såkalte pilotlandene, nå kalt samarbeidsland, (Bangladesh, Myanmar og Vietnam i Asia), har vi understreket behovet for nasjonalt og lokalt eierskap og forankring av forebyggingsarbeidet. I de nevnte landene ser vi store muligheter for tiltak i en større skala gjennom et samarbeid med norske fagmiljøer, som

Meteorologisk Institutt, og sammen med WMO sitt «Global Framework for Climate Services.»
Vi ser Den globale fasiliteten som et verdifullt verktøy og aktør innen det internasjonale forebyggingsmaskineriet, men også som en «motor» med stor tilleggsverdi. I Fasilitetens strategi for 2013-2015 er det mange elementer som samsvarer godt med norske prioriteringer. Dette gjelder behovet for fleksibilitet i allokering av ressurser, betydningen av å styrke det sivile samfunn og privat sektor rolle samt vekten på innovative tilnærmingsmåter og nye og innovative partnerskap.

Norge hadde medlederervervet («co chair») i styringsgruppen fra november 2013 til midtveis i 2015. Vi arbeidet for:

- å fremme og forsterke en forebyggingskultur, hvor forebygging utgjør en integrert del i nasjonale planer
- å sikre lokal forankring og eierskap
- økte finansielle ressurser, slik at de tiltak som fungerer kan nyttiggjøres av flere land med lignende utfordringer
- bedre samarbeid, koordinering, ressursutnyttelse og god samhandling med aktører som FNs kontor for katastrofereduserende tiltak (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNISDR) og UNDP
- en bredere og mer aktiv deltakelse fra land i sør i styringsgruppens arbeid

7. Godt giverskap, effektiv forvaltning og fleksibilitet

Humanitære behov er per definisjon uforutsigbare, noe vi fikk mange eksempler på i 2014 med forverring i Syria, ISILs fremmarsj i Irak og ebolaepidemien i Vest-Afrika. Regjeringen opprettholder derfor fleksibilitet og evne til å handle raskt for å møte nye og skiftende behov. Samtidig er det ønskelig å styrke forutsigbarheten og dermed effektiviteten for sentrale samarbeidspartnere.

Mindre øremerking. Kjernebidrag og ikke-øremerkede tilskudd til FN-organisasjoner, fondsmekanismer og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) er en viktig del av norsk humanitær politikk. Det er også et sentralt element i prinsippene om godt humanitært giverskap og viktig for målet om en mer effektiv tilskuddsforvaltning. Avgjørende for hvilke organisasjoner og fondsmekanismer som gis denne type bidrag er en vurdering av effektivitet, resultatoppnåelse, kontrollmekanismer samt relevans i forhold til norske humanitærpolitiske prioriteringer. Disse vurderingene er blant annet basert på organisasjonenes egne rapporter, innberetninger fra norske utenriksstasjoner, deltakelse på feltreiser samt deltakelse i givergrupper og styrende organer.

I 2014 var FNs Nødhjelpsfond (CERF) på nytt den klart største mottakeren av ikke øremerket støtte, med 350 millioner kroner. UNHCR mottok 300 millioner kroner, ICRC 90 millioner kroner og OCHA 70 millioner kroner i slik støtte. WFP mottok 145 millioner kroner i ikke-øremerket støtte. I tillegg mottok en rekke av FNs humanitære landfond norsk støtte for å kunne respondere raskt på umøtte humanitære behov, i Den sentralafrikanske republikk, DR Kongo, Afghanistan, Sør-Sudan og Sudan.

Flerårige avtaler. Som et ledd i arbeidet med å styrke og effektivisere tilskuddsforvaltningen har Utenriksdepartementet inngått flerårige avtaler med enkelte sentrale norske og internasjonale organisasjoner. Midlene går til konkrete tiltak i felt i land med store humanitære behov. Erfaringen er at de fleste av disse avtalene har bidratt til mer strategisk og langsiktig samarbeid om de tematiske prioriteringene i Norges humanitære politikk. Eksempler på dette er samarbeidet med Flyktninghjelpen om beskyttelse av mennesker på flukt, samarbeidet med Norges Røde Kors om forebygging av naturkatastrofer, bekjempelse av væpnet vold, innsats i Afghanistan og beskyttelse av helsearbeid, samarbeidet med Redd Barna om utdanning i kriser, samarbeidet med Norsk Folkehjelp om humanitær nedrustning og samarbeidet med Kirkens Nødhjelp om humanitær innsats innen vann, sanitær og hygiene og om bekjempelse av kjønnsbasert vold i humanitære kriser. Avtalene beskriver forventede resultater og hvordan organisasjonen og Departementet sammen skal oppnå disse. Arbeidet med å styrke resultatrapporteringen er i denne sammenheng sentralt, se også resultateksempel fra KN sitt arbeid innenfor vann, sanitær og hygiene senere i rapporten. Norges utenriksstasjoner og organisasjonenes feltkontorer er i stor grad en del av dette arbeidet. I avtalene er det også krav om årlig offentliggjøring av arbeidet med å bekjempe økonomiske misligheter. Enkelte flerårige avtaler som viste seg å ikke gi tilstrekkelig effekt verken i felt eller forvaltningsmessig, ble avsluttet i 2014.

Flerårige samarbeidsavtaler med sentrale partnere har bidratt til å styrke profesjonaliteten og resultatorienteringen i forvaltningen ved at dialog om og rapportering på gjennomførte tiltak i større grad utgjør et vesentlig element i beslutning om fortsatt støtte. Avtalene har videre gitt organisasjonene bedre forutsigbarhet og fleksibilitet samt bidratt til konsentrasjon gjennom å redusere antall avtaler og dermed effektivisert Utenriksdepartementets arbeid med tilskuddsforvaltning.

Tidlige utbetalinger. Fokus på tidlige utbetalinger til land og tematiske satsinger økte den økonomiske fleksibiliteten og forutsigbarheten for organisasjonene og bidro til at ofre for krig og konflikt raskt fikk hjelp. Samtidig viste erfaringer i 2014, med flere store kriser i siste halvdel av året, behovet for å ha ytterligere fleksibilitet på det humanitære budsjettet til å kunne bidra raskt og effektivt når nye situasjoner oppstår.

Strategisk partnerskap gjennom flerårige avtaler

Som et ledd i arbeidet med å effektivisere tilskuddsforvaltningen blir det inngått flerårige avtaler med enkelte sentrale norske og internasjonale samarbeidspartnere på områder der partnerne har en spesiell kompetanse. De flerårige avtalene bidrar til mer strategisk og langsiktig samarbeid innenfor de tematiske prioriteringene i Stortingsmelding nr. 40 (2008-2009).

Oversikt over flerårige avtaler:

Organisasjon	Tema
Flyktninghjelpen	Personellberedskap (Norcap)
Flyktninghjelpen	Global samarbeidsavtale
Norges Røde Kors	Global samarbeidsavtale (fra 2015)
Redd Barna	Utdanning i kriser
Kirkens Nødhjelp	Kjønnsbasert vold
Kirkens Nødhjelp	Vann og sanitær
Norsk Folkehjelp	Humanitær nedrustning
FNs matvareprogram (WFP)	Nødhjelp/matvaresikkerhet

Del II: Norsk humanitær bistand i tall

De humanitære budsjettene, etter ekstrabevilgninger, var på om lag 3,8 milliarder kroner i 2014 (Figur 1). Det betyr at rundt 12 prosent av den totale norske bistanden var humanitær. Da er kjernebidragene til både FNs høykommissær for flyktninger og Verdens matvareprogram (WFP) inkludert. Fram til årsrapporten for 2013 var ikke kjernebidraget til WFP inkludert slik at statistikken som presenteres for 2014 er noe annerledes enn tidligere år. Norsk humanitær bistand utgjør ca. 4,4 prosent (2012 tall) av OECD-landenes samlede humanitære bistand. (Kilde: Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD/DAC).

Det er de humanitære behovene som er bestemmende for hvordan de humanitære midlene brukes. Bistanden går til de store humanitære krisene, men også til vedvarende såkalte «glemte» kriser. Hvilke land som mottar mest humanitær bistand vil variere over tid. Det samme vil bruk av samarbeidspartnere.

Ifølge statistikken var Sør-Sudan den største mottakeren i 2014 sammen med Syria, Irak, og Palestina (Figur 4). Syria var den største i 2013, og når man inkluderer innsats for syriske flyktninger i nabolandene var Syria-krisen den desidert største humanitære innsatsen også i 2014.

Litt under halvparten av den humanitære bistanden går gjennom det multilaterale systemet. Da er ikke støtten gjennom Den internasjonale Røde Kors-bevegelsen medregnet. Bistanden til det internasjonale Røde Kors var 16 prosent av den totale humanitære bistanden i 2014. (Figur 2).

Samarbeidspartnere i humanitær bistand

Stortinget bevilger årlig penger til humanitær bistand over statsbudsjettet. Midlene blir fordelt til en rekke utøvende humanitære organisasjoner som står for selve gjennomføringen av den humanitære innsatsen overfor de nødlidende. De viktigste samarbeidspartnere i den humanitære bistanden er FNs humanitære organisasjoner, Den internasjonale Røde Kors-bevegelsen og andre ikke-statlige humanitære organisasjoner, både norske og internasjonale.

Valg av samarbeidspartner avhenger av den aktuelle humanitære situasjonen. Norge prøver til enhver tid å velge de humanitære aktørene som kan gi mest mulig effektiv hjelp. Hvem dette er varierer i ulike nødhjelpssituasjoner og avhenger av den lokale konteksten. En liten aktør med god lokal forankring og kunnskap vil kunne nå inn i områder der større aktører ikke har tilgang. I akutte humanitære kriser vil det være de aktørene som er tilstede lokalt som kan gi den første, livreddende hjelpen. Ved store og langvarige humanitære behov der man trenger en overordnet koordinering av mange humanitære aktører vil ofte FN være en sentral og effektiv kanal.

Effektiv koordinering og respons i kriser forutsetter at det finnes beredskapssystemer som raskt kan være på plass når krisen inntreffer. Humanitære fond er en viktig bærebjelke i dette systemet. FN har etablert nødhjelpsfond og landfond. Formålet med fondene er å komme raskt på banen med nødhjelp i akutte kriser, dekke kritiske finansieringsgap og være en fleksibel reserve i uforutsette kriser.

Figur 1: Flere store humanitære kriser bidro til økning i den humanitære bistanden.

Mens den humanitære bistanden lå på rundt 3,1 milliarder kroner i 2011 og 2012, økte den med 600 millioner i 2013. Dette hadde sammenheng med at vi i 2013 hadde flere store humanitære kriser. Stortinget bevilget derfor økte midler til humanitær bistand til Syria, Sør-Sudan, Den demokratiske republikken Kongo og Filippinene. I tillegg, på grunn av den ekstraordinære situasjonen, ble midler også fra andre bevilgninger omdisponert til humanitær innsats uten at dette vises på statistikken. I 2014 var det igjen de dramatiske konfliktene i Midtøsten og Afrika som dominerte den norske humanitære støtten.

Figur 2: De multilaterale organisasjonene fortsatt viktigste kanal.

Bruken av de ulike typene kanaler har vært relativt stabilt de siste årene. I 2014 ble 46 prosent av den humanitære bistanden kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner. I 2013 var den 47 prosent. I 2014 gikk støtten gjennom Den internasjonale Røde Kors-bevegelsen, som bygger på frivillig arbeid gjennom transnasjonalt samarbeid, ned med tre prosentpoeng. Støtten gjennom norske ikke-statlige organisasjoner økte og gikk fra 26 til 30 prosent.

Figur 3: Økt bruk av norske frivillige organisasjoner.

Bruk av kanaler avhenger av tilgang, kompetanse og lokalkunnskap i de aktuelle situasjonene og er grunnen til økningen i bruken av disse kanalene. Dette er i kontrast til de siste årenes økning til UNHCR, Det internasjonale Røde Kors og FNs nødhjelpsfond CERF. CERF er en viktig beredskapsmekanisme og er inne både i akutte og mer «glemte» kriser. Flyktninghjelpen er den norske organisasjonen som mottar mest humanitære midler gjennom en global partnerskapsavtale inngått i 2013. Kirkens Nødhjelp har hatt en viss økning siden 2013, noe som har sammenheng med at Utenriksdepartementet inngikk en tre-årig flerårig avtale med organisasjonen om bistand til vann og sanitær-innsats. Også støtten til Redd Barna har økt etter at en treårig avtale om utdanning i kriser ble inngått i 2013. Parallelt ser vi at tendensen til redusert bruk av UNDP ble brutt i 2014, og UNDP er den sjette største samarbeidspartneren. Dette er i hovedsak på grunn av at UNDP er formell avtalepartner for støtte til humanitære landfond.

Figur 4: De akutte humanitære behovene avgjør hvilke land som mottar mest humanitær bistand.

Akutte kriser, både naturskapte og menneskeskapte, gir store variasjoner i de humanitære behovene fra år til år. Vi ser at konflikten i Sør-Sudan var den største mottakeren med nærmere 263 millioner kroner. I 2013 var Syria den største mottakeren, inkludert støtte til syriske flyktninger i nabolandene. Også i 2014 mottok Syria og syriske flyktninger i nabolandene den største andelen av norsk humanitær bistand, totalt 511 millioner kroner, selv om dette ikke fremkommer tydelig på statistikken da ulike landkoder er brukt. Samtidig ser vi en betydelig økning til Irak, Palestina og Den sentralafrikanske republikk. Statistikken gir imidlertid ikke et fullstendig bilde. Den fanger ikke opp de betydelige bidragene som ble gitt gjennom multilaterale kanaler, og som nevnt gjør også ulik bruk av landkoder ved støtte til flyktninger i tredjeland at tallene kan være noe unøyaktige.

Figur 5: Langvarige humanitære kriser dominerer over tid.

Det er store variasjoner i hvilke land som mottar mest humanitær bistand fra ett år til et annet. Legger vi sammen bistanden for de siste årene ser vi imidlertid at det er land med langvarige humanitære kriser som fikk mest humanitær bistand over tid. Dette gjelder både Somalia, Palestina, Den demokratiske republikken Kongo, Sør-Sudan og Afghanistan. Unntaket er Syria, som i perioden 2010-2012 ikke en gang var blant de ti største mottakerne.

Rask respons og «glemte» kriser. FNs nødhjelpsfond CERF

FNs nødhjelpsfond CERF (Central Emergency Responce Fund) er FNs største humanitære fond. Fondets mandat er å finansiere livreddende humanitær assistanse til mennesker i nød.

Fondet mottok i 2014 totalt ca. 480 millioner amerikanske dollar fra rundt 50 av FNs medlemsland. I tillegg kommer mindre støtte fra privat sektor, regionale organisasjoner og enkeltpersoner. Fondet kan kun yte bidrag gjennom FNs humanitære organisasjoner. FNs humanitære organisasjoner bruker imidlertid ikke-statlige organisasjoner til implementeringen når det er hensiktsmessig. Det kan f.eks. være tilfelle der disse organisasjonene har bedre tilgang til de nødlidende enn FN selv.

Behovet for rask utbetaling av nødhjelpsmidler fortsetter å øke og i 2014 bidro CERF med 291 millioner amerikanske dollar i rask nødhjelp til akutte kriser. Fondet støttet humanitære tiltak i 45 land og territorier, og bidro med livreddende nødhjelp til så godt som alle verdens humanitære kriser. Størsteparten av støtten i 2014 gikk imidlertid til Sør-Sudan, Irak, Den sentralafrikanske republikk, Sudan og Etiopia. I mange land har pågående humanitære kriser mistet nyhetens interesse og blitt til ”glemte kriser”. Behov for nødhjelp er likevel til stede. Manglende internasjonal oppmerksomhet fører imidlertid til begrensede giverbidrag. Her er CERF en garantist for viktige humanitære bidrag. I 2014 ble 170 millioner amerikanske dollar utbetalt til humanitær assistanse til underfinansierte og glemte kriser. Dette kommer i tillegg til bidragene til akutte kriser.

Følgende land fikk bl.a. bidrag fra CERFs tildeling til underfinansierte kriser: Tsjad, Niger, Somalia, Colombia, Mauritania, Pakistan, Myanmar, Etiopia, Sudan, Jemen, Djibouti, Haiti, Uganda, Nord-Korea, Eritrea, Kenya, Kamerun, Mali, Senegal, Burkina Faso og Gambia. Gjennom vårt bidrag til CERF bidrar dermed Norge også til å dekke humanitære behov i land og områder der vi ikke gir direkte bilateral humanitær bistand.

CERF har siden fondet ble etablert i 2005 mottatt bidrag fra hele 125 av FNs 193 medlemsland. Det er oppsiktsvekkende. Noe av suksessen til CERF er at 45 land både har bidratt med midler til, og mottatt støtte fra fondet. Det er likevel noen få tradisjonelle givere som bærer den største byrden. Ti medlemsland står for mer enn 90 prosent av bidragene til fondet. Norge var i 2014 fondets tredje største giver bak Storbritannia og Sverige, etterfulgt av Nederland, Tyskland, Canada og Danmark.

CERF administreres av OCHA på vegne av giverlandene. Giverne er ikke direkte involvert i fordeling av midler til ulike tiltak, men bidrar gjennom en rådgivningsgruppe, bl.a. for å sikre at fondsmekanismen stadig forbedres. Norge var i 2014 representert med en person i rådgivningsgruppen.

Del III: Utvalgte resultater i humanitær bistand

2014 var et dramatisk år. Ifølge UNHCR var 59,5 millioner mennesker på flukt ved utgangen av året. Krig, konflikt og naturkatastrofer krevde mange liv, drev nye 13 millioner mennesker på flukt i 2014. Millioner av kvinner og menn, barn og eldre fikk ikke oppfylt sine grunnleggende rettigheter og behov som rent vann, husly, mat, skolegang og helsetjenester. Flere mennesker var drevet på flukt av krig og konflikt enn noensinne siden andre verdenskrig

Syria, Irak, Den sentralafrikanske republikk og Sør-Sudan utgjorde de kanskje mest voldsomme krisene og var alle definert som nivå 3-kriser av FN. I starten av 2014 var også Filippinene i samme kategori som følge av tyfonen som rammet landet i desember 2013. Når en krise blir definert som en nivå 3-krise utløser dette ekstraordinære tiltak som umiddelbar mobilisering av høyt kvalifisert personell, finansiering fra FNs sentrale nødhjelpsfond (CERF) og utarbeidelse av felles handlingsplan for hele det humanitære systemet.

Ebola-epidemien i Vest-Afrika krevde også enorm innsats, selv om den ikke var klassifisert som nivå 3. En ny krig i Gaza sommeren 2014 medførte store sivile tap og ødeleggelser. Konflikten i Ukraina ga oss for første gang på lenge en humanitær krise i vårt nærområde. Kroniske langvarige kriser i land som Somalia, DR Kongo, Afghanistan, Pakistan og i Sahel medførte at millioner av mennesker fortsatt var internt fordrevne, manglet beskyttelse, mistet skolegang, hadde for lite å spise og ikke fikk oppfylt sine grunnleggende rettigheter til mat, ly, utdanning.

Vi har valgt å fokusere på seks eksempler på hva vi oppnådde gjennom vårt humanitære bistand i 2014: minerydding i Mosambik, situasjonen i Ukraina, kampen mot ebola, helsesituasjonen i Colombia, krisen i Irak og Kirkens Nødhjelps arbeid innenfor vann og sanitær. Med disse resultateksemplene setter vi søkelyset på viktige og store innsatser i 2014.

Måling av resultater

Alle samarbeidspartnere som inngår avtale med Utenriksdepartementet er pålagt å rapportere hva de oppnår med den støtten de mottar. Det er krav om rapportering årlig. Det finnes mye god og nyttig informasjon om resultatene av norsk humanitær bistand i rapportene fra samarbeidspartnerne, i uavhengige evalueringer, og i de årlige rapportene som FN-organisasjonene produserer. I humanitær bistand bruker man også såkalte «real-time evaluations», der man kartlegger hvorvidt hjelpen har nådd frem til de nødlidende i en aktuell krisesituasjon. Kartlegging av situasjonen og hvordan kriser løses er også en integrert del av innsatsen i en humanitær krise.

Resultatmåling i humanitær bistand skiller seg ikke vesentlig fra målingen i annen bistand, men det er likevel noen særtrekk. Humanitær bistand er gjerne rettet mot akutte situasjoner og dreier seg ofte om å gjenopprette en tidligere situasjon, heller enn å skape endring og utvikling. I motsetning til i annen bistand der de endelige målene ofte er langsiktige, handler humanitær bistand om å redde liv eller heve livskvaliteten for rammede mennesker på kort eller mellomlang sikt.

På sett og vis er det lettere å måle resultater for humanitær bistand enn for annen bistand der langsiktige samfunnsendringer oftest er et mål. Problemene og utgangspunktet er ofte veldig tydelig, og det er som regel stor enighet om målene. Slik sett er også resultater lettere spore. At det er forholdsvis lett å måle resultatene må ikke forveksles med at det er lett å *oppnå* resultater. Det er ofte stor risiko forbundet med slike tiltak, med store og plutselige endringer underveis i tiltaket. Dette gjør det vanskelig å planlegge og tilbakeslag er vanlig. Størstedelen av den humanitære bistanden går gjennom multilaterale samarbeidspartnere, felles nødhjelpsfond eller transnasjonale organisasjoner som det internasjonale Røde Kors og Røde halvmåne. Her går det norske bidraget inn sammen med støtte fra en rekke givere. Dette gjør det vanskelig «å følge» de norske pengene. Noen ganger kan det være mulig å anslå «resultatene» som Norge kan ta æren for, ved å ta utgangspunkt i det norske bidragets andel av den totale finansieringen. Dette krever imidlertid ganske presise resultatrapporter fra organisasjonene. Dette er komplekse organisasjoner som dekker mange områder. Ofte viser de til konkrete, men avgrensede, eksempler på resultater i enkeltland eller spesifikke krisesituasjoner.

Norge følger de store organisasjonene tett og aktivt, og sitter ofte i styret i de multilaterale organisasjonene, i giverlandsgrupper eller i andre støttefora. Her jobbes det aktivt for å bidra til at organisasjonene utvikler gode systemer for resultatrapportering og at systemene blir brukt på en bedre måte. Norge diskuterer og bidrar til videreutvikling av årlige rapporter om effekten av den humanitære bistanden i felt. Tendensen er positiv, mot mer systematisk resultatrapportering, med utgangspunkt i flerårige strategier og resultatrammeverk med forhåndsbestemte mål og indikatorer som det rapporteres på årlig. Det legges også stadig mer vekt på at resultatinformasjon lettere skal kunne videreformidles til et bredere publikum.

Selv om informasjonstilgangen er stor, byr det likevel på utfordringer å lage en helhetlig, samlet fremstilling av resultatene av Norges humanitære engasjement eller oppsummere alle «resultatene» på en effektiv måte. Til det er informasjonen for omfattende og for variert, og tallene ofte ikke sammenlignbare eller mulige å aggregere. Det er også vanskelig å vise samlet hva som er oppnådd med de humanitære midlene som er bevilget i ett gitt år.

Minerydding i Mosambik

Mosambiks nasjonale mineryddingsinstitutt (IND) annonserte i november 2014 at nærmere 6,5 millioner kvadratmeter var ryddet og åpnet for bruk av lokalbefolkningen i Inhambane provinsen, og at Mosambik dermed hadde tatt et vesentlig skritt i retning av oppfyllelse av sine ryddeforpliktelser under Minekonvensjonen. Innen utgangen av 2014 skulle all rydding i landets ti provinser være avsluttet. Mosambik hadde fått utvidet frist til å oppfylle sine forpliktelser under Konvensjonen utover den opprinnelige tiårsfristen i 2009.

Da Konvensjonen trådte i kraft var rydding av samtlige rammede områder i Mosambik et mål som virket fjernt og uoppnåelig. Mosambiks eksempel gir håp til andre rammede land om at det er mulig å oppfylle Konvensjonsforpliktelsene. Norge var en aktiv støttespiller til Mosambiks ryddeinnsats gjennom en bilateral avtale. Gjennom denne avtalen har Norge bistått både med faglig og politisk støtte, og med finansiering av minerydding i felt. Minekonvensjonens tredje tilsynskonferanse fant sted i Maputo, Mosambik, i juni 2014 og vedtok Maputo Action Plan som bidrag til konkrete resultater i tidsrommet 2014 til 2019.

Mineryddingen foregikk med hjelp fra bl.a. Handicap International, Halo Trust, Apopo og Norsk Folkehjelp og en rekke internasjonale ryddeoperatører under Mosambiks nasjonale mineryddingsplan 2008-2014. Et av de sterkest minerammede land i verden vil dermed ha kvittet seg med en tung byrde. Neste skritt vil være å bidra til utvikling for befolkningen i de tidligere rammede områdene og sikre at mineofrene får nødvendig støtte og blir sosialt og økonomisk inkludert.

Flyktninghjelpens arbeid i Ukraina

Konflikten i Ukraina har ført til en spent situasjon i Europa og situasjonen blir omtalt som den alvorligste i Europa siden krigene på Balkan. Ukraina beskylder Russland for direkte militær innblanding noe Russland benekter. Konflikten startet med politisk uro og omfattende demonstrasjoner i hovedstaden Kiev i november 2013. Demonstrasjonene kom etter sterk folkelig misnøye med president Yanukovych. En utløsende faktor var regjeringens beslutning om å gå bort i fra en handelsavtale med EU og knytte sterkere bånd til Russland. Etter flere måneder med en fastlåst situasjon ble demonstrasjonene voldelige og mellom 18. og 20. februar 2014 ble minst 88 ubevæpnede sivile drept i Kievs gater. Presidenten forlot landet, en midlertidig president ble innsatt og parlamentet skrev ut nyvalg. Uroen i landet fortsatte og en beslutning i parlamentet om å fjerne russisk som andrespråk skapte sterk misnøye i de russiskspråklige regionene i øst. I februar 2015 tok opprørssoldater kontroll over sentrale bygninger i Simferopol på Krimhalvøya, en strategisk viktig havneregion. I mars 2014 vedtok Russlands parlament å annektere Krim. Beslutningen ble sterkt kritisert av EU og USA og økonomiske og politiske sanksjoner mot Russland ble innført.

I april 2014 brøt kamphandlinger ut mellom prorussiske separatister og ukrainske militære styrker i de østlige provinsene Donetsk og Luhansk i Donbassregionen. Et år senere har separatistene tatt kontrollen over deler av Donetsk og Luhansk og erklært selvstyre; «Peoples Republic of Luhansk» og «Peoples Republic of Donetsk.» Som en direkte konsekvens av dette har myndighetene i Ukraina stanset alle overføringer til de opprørskontrollerte områdene. Ingen lønninger, pensjoner eller sosiale ytelser blir utbetalt. Overføringer til skoler, sykehus og lignende er også stanset.

Den humanitære situasjonen

Over fem millioner mennesker er berørt av konflikten og de humanitære behovene er store. Ukrainske myndigheter har registrert 1,2 millioner mennesker som internt fordrevne og det antas at 760.000 har flyktet til naboland, de fleste til Russland. Det er grunn til å tro at et langt høyere antall er på flukt i eget land og at det er mørketall. Noen mennesker har flyttet til andre steder i landet og ser ingen grunn til å registrere seg. Andre frykter at registrering kan føre til at de blir rekruttert inn i de militære styrkene.

Mange mennesker har fått hjemmene ødelagt og har mistet sitt levebrød og sin inntektskilde. Konflikten har rammet økonomien i Ukraina hardt, valutaen har falt kraftig og prisene på mat, brennstoff, drivstoff og andre nødvendige varer har steget dramatisk. Den første vinteren var vanskelig for mange siden elektrisitet- og gassforsyninger var ødelagt og tilgangen til ved begrenset. Store områder i øst er minelagt og dette vil gjøre matvaretilgangen enda mer prekær i året som kommer. Når konflikten går inn i sitt andre år har mange brukt opp de ressursene de hadde og situasjoner blir enda mer alvorlig.

En våpenhvile ble forhandlet frem i Minsk 5. september 2014 med bistand fra Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE). Avtalen ble ikke overholdt og kampene fortsatte utover vinteren. En ny avtale kom på plass 15. februar 2015. I tillegg til en umiddelbar våpenhvile har avtalen 13 punkter blant annet at valg skal holdes i de opprørskontrollerte områdene og Ukraina få tilbake kontrollen med landets grense i øst. Det knyttes stor usikkerhet til om våpenhvilen vil holde og om det vil bli noen fremgang i den politiske prosessen. Dersom nye kamper bryter ut er det grunn til å forvente at enda flere vil flykte i året som kommer.

Flyktninghjelpens innsats

Flyktninghjelpen startet nødhjelpsoperasjonen i Ukraina i desember 2014 med finansiering fra norske myndigheter. Umiddelbart satte man i gang utdeling av ved, tepper, drikkevann, hygieneartikler og

presenninger til å dekke vinduer. Veier, bygninger og elektrisitetsforsyninger og vannforsyninger er blitt delvis ødelagt i krigshandlingene. I mange bygninger er så godt som alle vinduer knust. Tilgangen på mat, medisiner og andre basisvarer er begrenset fordi leveranser er vanskelig og mange butikker er stengt. For den delen av befolkningen som ikke har flyktet til andre deler av landet er situasjonen dramatisk. Vintertemperaturene kan synke helt ned til minus 25 i denne delen av Ukraina og i ødelagte bygninger uten noen form for oppvarming står folk i fare for å fryse i hjel. I frykt for bombing har mange familier tilbragt store deler av vinteren i jordkjelleren under bygningene.

I januar 2015 startet kamphandlingene på nytt og all humanitær aktivitet stanset midlertidig. I slutten av februar 2015 kom en skjør våpenhvile vært på plass og utdeling av livsviktig hjelp kunne fortsette. Situasjonen er spesielt vanskelig langs grensen mellom det nå opprørskontrollerte øst og de områdene som fortsatt er under Ukrainsk kontroll hvor mange områder i praksis har blitt isolerte fra omverdenen. Flyktninghjelpen er opptatt av å nå fram til de mest sårbare befolkningsgruppene og det inkluderer eldre, familier med små barn og funksjonshemmede. Fra en base i Severodonetsk jobber Flyktninghjelpen i byer og landsbyer langs denne grensen og i løpet av 2015 vil man jobbe også i de opprørskontrollerte områdene. Tilgangen til befolkningen som er hardest rammet er vanskelig fordi det er mange byråkratiske prosedyrer, streng kontroll med alle kjøretøyer og en lang rekke militære kontrollposter på begge sider av frontlinjen.

FNs rolle

FN er på plass i Ukraina og har satt i verk koordinering av det humanitære hjelpearbeidet gjennom klyngesystemet. Det er foreløpig få organisasjoner som jobber øst i Ukraina og Flyktninghjelpen koordinerer innsatsen med lokale myndigheter, lokale hjelpeorganisasjoner, UNHCR og med andre humanitære organisasjoner slik at hjelpen skal nå fram der den trengs mest. Ukraina er et middelinntekstsland og har mange ressurser selv men den pågående krigen krever mye av lokale og nasjonale myndigheter på begge sider i konflikten og kompetanseheving på alle nivåer er nødvendig. Mange mennesker øst i Ukraina lever i frykt for at kamphandlingene skal starte på nytt. Likevel vender folk hjem til husene sine nær fronten fordi de ikke har andre muligheter.

Leger uten grenser sitt arbeid mot ebola

I 2014 så verden et utbrudd av blødningssykdommen ebola som er det største og mest komplekse utbruddet av ebola siden viruset ble oppdaget i 1976. Det har vært flere syke og flere dødsfall i dette utbruddet enn i alle andre tidligere ebolautbrudd til sammen. Dette ebolautbruddet startet i Guinea og har tatt mer enn 10.000 liv i regionen.

Leger uten grenser kontaktet Utenriksdepartementet på våren 2014 med forespørsel om støtte til å respondere på et ebolautbrudd i Vest-Afrika. Ingen visste på det tidspunktet hvor alvorlig dette var. Utenriksdepartementet ga det første tilsagnet på støtte til Leger uten grenser i april, og samlet sett mottok organisasjonen 16 millioner kroner fra Utenriksdepartementet i løpet av 2014 for sin innsats mot ebola i Vest-Afrika. Dette kom i tillegg til betydelige egne midler og tilskudd fra andre givere.

Smittekontroll og pasientbehandling
Leger Uten Grensers ebolarespons i Vest-Afrika startet i mars 2014 og i løpet av året hadde organisasjonen hatt mer enn 1300 internasjonale hjelpearbeidere og 4000 lokalt ansatte i regionen.

Leger Uten Grenser drev til sammen femten behandlings- og mottakssentre i Sierra Leone, Liberia og Guinea. Støtte ble gitt til helsemyndighetene i Mali, Senegal og Nigeria. Over 8300 pasienter var innlagt på Leger Uten Grensers ebolasentre i løpet av utbruddet. Rundt 4960 av disse pasientene ble diagnostisert med ebola, og mer enn 2300 mennesker overlevde. Organisasjonens ebolarespons omfatter mer enn den direkte helsehjelpen på ebolasentrene. For å forhindre spredningen av sykdommen har man delt ut beskyttelse- og desinfeksjons-utstyr og drevet helseopplysning. Blant feltarbeiderne er i tillegg til leger og sykepleiere, også psykologer, epidemiologer, vann- og sanitæreksperter og sosialantropologer.

Ressursmangel og vanskelige avveininger
2014 var et krevende år for Leger Uten Grenser og andre humanitære organisasjoner. Flere store og samtidige kriser som i Den sentralafrikanske republikk, Sør-Sudan, Ukraina og Syria gjorde det vanskelig å sikre at ebola ble gitt nødvendig oppmerksomhet og menneskelige ressurser. Dette var spesielt slående i de første fem månedene av utbruddet.

I denne innledende og mest alvorlige fasen av utbruddet var Leger Uten Grenser en av svært få internasjonale aktører tilstede på bakken i Vest-Afrika. Mellom mars og oktober behandlet organisasjonen alene over 50 prosent av alle de registrerte tilfellene i regionen. Fra tidligere ebolautbrudd visste man at det er nødvendig å prioritere både isolasjon av de smittede og forebyggende tiltak for å stoppe epidemien. Men i møte med en usedvanlig aggressiv type ebola og svak internasjonal respons, måtte Leger Uten Grenser bruke mesteparten av sine ressurser på å drive ebolasentrene. Viktig arbeid som sporing og overvåking av smittede, trygge begravelser og informasjonsarbeid ut til befolkningen fikk lavere prioritet, selv om dette er et helt nødvendig arbeid for å stoppe ebola.

Innvirkning på helsetjenester
I de tre hardest rammede landene har nesten 500 helsearbeidere til sammen mistet livet det siste året. Dette er et katastrofalt tap for helsesystemene i land som allerede før ebola hadde store mangler i sine helsesystemer

Det egentlige antallet dødsfall ebolaepidemien til slutt vil ha forårsaket, er uvisst. Kollapsen i helsetjenestene i Vest-Afrika betyr at blant annet kompliserte fødsler, ubehandlet malaria, ulykker og andre skader mangedobler det sannsynlige antallet dødsfall direkte relatert til ebola.

Den lange perioden med avbrutte helsetjenester har forårsaket mangler i forebyggende tiltak som vaksinasjoner og familieplanlegging, og i tilbudet til pasienter med behov for langsiktige behandlinger som hiv/aids og andre kroniske sykdommer. Det er behov for å fange opp og redusere konsekvensene av behandlingsavbrudd. Det er også behov for å investere i beredskap for å reagere raskt og effektivt for forhindre fremtidig utbrudd av smittsomme sykdommer.

Kritikk mot det internasjonale samfunnet

Leger uten grenser og andre organisasjoner har kommet med sterkt kritikk mot det internasjonale samfunnet for å ikke ha reagert raskt nok og godt nok på dette ebolautbruddet. Organisasjoner som Leger uten grenser, sammen med blant annet lokalt sivil samfunn, har tatt en stor del av byrden, og har en stor del av æren for at man nå ser slutten på dette utbruddet. Liberia ble erklært ebolafritt 9. mai 2015, men etter at nye tilfeller ble oppdaget, varte utbruddet formelt til landet på nytt ble erklært ebolafritt 3. september. Det kjempes fremdeles mot sykdommen både i Guinea og Sierra Leone. Flere evalueringer og gjennomganger av den internasjonale responsen er planlagt. Og selv om ingen er i tvil om at det internasjonale samfunnet burde ha reagerte raskere, er det også viktig å vente på resultatet fra disse evalueringene før en konkluderer på hva som gikk galt og hvordan det bør responderes neste gang verden blir utsatt for en lignende epidemi.

Norges Røde Kors sitt arbeid i helsesektoren i Colombia

I Colombia har helsetjenester i mange år vært utsatt for mangel på respekt og beskyttelse ved at transport av pasienter og medisinsk utstyr ofte blir hindret. I tillegg blir helsepersonell og helsefasiliteter utsatt for trusler og angrep. Resultatet er at lokalsamfunns tilgang til helsetjenester blir sterkt svekket.

Norges Røde Kors har siden 2012 mottatt støtte fra UD til et prosjekt for å øke beskyttelsen av helsetjenester i væpnet konflikt og situasjoner med uroligheter. I 2014 har deler av denne støtten blitt brukt til aktiviteter for å øke respekten for helsetjenester i Colombia.

Det ble avholdt et internasjonalt seminar i Bogotá hvor nasjonalforeninger, helsemyndighetene og andre helseaktører fra Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Peru og Venezuela diskuterte hvordan man kan øke beskyttelsen og respekten for helsetjenester. Colombia Røde Kors og Norges Røde Kors samlet deretter seks nasjonalforeninger for å utvikle praktiske retningslinjer for hvordan ambulansetjenester kan operere i konflikt- og risikoområder på en tryggere måte.

Norges Røde Kors har også støttet Colombia Røde Kors i implementeringen av en nasjonal strategi i noen av landets regioner. Totalt har 76 frivillige fra Røde Kors blitt trent i hvordan man kan øke beskyttelsen av helsetjenester. Disse er nå aktive i å spre budskap om beskyttelse og respekt for helsetjenestene blant både Røde Kors-ansatte og frivillige, i helsesektoren og lokalsamfunnet. I desember 2014 ble det satt opp koordineringsfora i to av regionene hvor blant annet Colombia Røde Kors og lokale myndigheter jobber sammen for å trygge tilgang til og levering av helsehjelp.

Flyktninghjelpen responderer på krisen i Irak

Over åtte millioner mennesker, omlag 25 prosent av befolkningen i Irak, har behov for humanitær assistanse. Over tre millioner mennesker er internt fordrevet og tvunget på flukt fra sine hjem. Særlig berørt er provinsene Anbar og Kirkuk. I tillegg til de internt fordrevne har Irak tatt i mot en kvart million syriske flyktninger. I 2014 klarte Flyktninghjelpen å nå ut med nødhjelp til de som trenger det mest ved hjelp av midler fra det norske Utenriksdepartementet (UD).

Over tre millioner barn og unge i landet mangler tilgang til grunnleggende utdanning og antallet antas å øke med over en halv million før utgangen av 2015. For at flere barn skal få gå på skole har Flyktninghjelpen i samarbeid med irakiske myndigheter satt opp utdanningsprogram i leire for internt fordrevne i de kurdiske områdene Erbil og Dohuk. Med midler fra UD kunne Flyktninghjelpen i samarbeid med lokale myndigheter etablere to nye skoler slik at barn som er internt fordrevet kan gjenoppta skolegangen. I sommer arrangerte Flyktninghjelpen sommerskole for over 6500 barn i Dohuk og Erbil. I tillegg har Flyktninghjelpen etablert to lekeplasser i flyktningleire for syriske flyktningbarn.

Mange irakiske familier er blitt tvunget på flukt opptil flere ganger og har måttet finne provisorisk husly slik som i skolebygninger som har vært stengt for sommeren. Disse bygningene er uegnet som bolig og har ikke gitt tilstrekkelig beskyttelse. Da skoleåret begynte i 2014 var det ikke nok kapasitet for skolebarna da klasserom ble brukt som kollektive husrom for familier uten andre steder å bo. Når adekvat husly for disse familiene kom i orden hjalp Flyktninghjelpen med rehabiliteringen av 45 skoler som igjen kunne åpne og tilby skolegang til lokalbefolkningen og barn på flukt.

Kjønnsbasert vold mot kvinner og jenter er utbredt i Irak og er særlig utbredt i situasjoner der samfunnsstrukturer er under økt press, herunder også familien. Det er spesielt viktig at kvinner og jenter på flukt får tilstrekkelig beskyttelse mot denne type vold. Dette innebærer at rapporteringsmekanismer og hjelp må være tilgjengelig i trygge omgivelser. Flyktninghjelpen opprettet i 2014 lokale sentre hvor kvinner og jenter utsatt for nettopp kjønnsbasert vold kan få veiledning og hjelp.

Tilgangen til rent drikkevann er dårlig i Irak. Med midler fra UD kunne Flyktninghjelpen gi rent drikkevann til over 5000 personer i 2014. Flyktninghjelpen satte også opp latriner, temporale baderom og systemer for avfallshåndtering i leire for internt fordrevne irakere.

Under krisen som startet i Irak i 2014 kunne Flyktninghjelpen respondere raskt med nødhjelp og distribuerte husholdningsartikler som tepper, kjøkkenartikler, madrasser og lommelykter til over 1000 familier. I tillegg fikk familiene også tildelt penger slik at de kunne kjøpe det de mente var mest nødvendig til sine hjem. Flyktninghjelpen er også del av den UNICEF og WFP-ledede Rapid Response Mechanism (RRM) som muliggjør rask respons. Gjennom RRM nådde Flyktninghjelpen over 90.000 internt fordrevne irakere med nødhjelp i områder som er spesielt vanskelige å nå slik som Anbar og provinsene rundt Baghdad. Med midler fra UD kan Flyktninghjelpen være forberedt på nye kriser og respondere umiddelbart der det er mest nødvendig.

Den pågående krisen i Irak påvirker alle deler av Iraks samfunn og fattigdom påvirker både flyktninger og den irakiske befolkningen. Mens situasjonen i Irak er ventet å forverres, har ikke irakiske myndigheter kapasitet til å møte den store humanitære krisen landet står overfor. Det internasjonale samfunnet må bidra med nødvendige midler for å støtte opp om den humanitære innsatsen slik at både internt fordrevne irakere og syriske flyktninger får tilstrekkelig assistanse og beskyttelse.

Utenriksminister Børge Brende besøker en flyktningleir i Erbil, Irak. Foto: Flyktninghjelpen

Kirkens Nødhjelp: utvalgte resultater innenfor vann, sanitær og hygiene

Kirkens Nødhjelp har styrket sitt arbeid innenfor det humanitære feltet og med et særlig fokus på tilgang på vann, sanitær og hygiene (Wash). I løpet av perioden 2011-2014 har Kirkens Nødhjelp sammen med partnere totalt nådd ut med humanitær assistanse til om lag fem millioner mennesker.

Organisasjonen har fra 2013 hatt en flerårig avtale med Utenriksdepartementet på vann, sanitær og hygiene i humanitært arbeid og avtalen har blant annet resultert i en styrket evne til å respondere raskt og effektivt med Wash -leveranser i humanitære kriser. I løpet av 2014 har Kirkens Nødhjelp og partnere sikret trygt vann, hygiene og sanitær til mennesker rammet av konflikt og tørke i Nord-Mali. Videre har KN i både flomutsatte Pakistan og i Afghanistan oppskalert arbeidet innenfor det samme feltet, og har i tillegg tatt en aktiv rolle i koordineringen av innsatsen i Afghanistan innenfor området med mål om at flere mennesker og lokalsamfunn får tilgang til vann, sanitær og hygiene. I Den sentralafrikanske republikken har Kirkens Nødhjelp, i samarbeid med søsterorganisasjoner i ACT Alliansen sikret tilgang på vann, sanitær og hygiene for lokalsamfunn rammet av konflikt, og i Sør-Sudan var Kirkens Nødhjelp raskt ute med å levere vann – og helsetjenester etter at konflikten eskalerte i begynnelsen av 2014. I Nord-Irak sikret vi vann, helse og hygiene for internt fordrevne mennesker.

Kirkens Nødhjelp bidrar også til å styrke det humanitære systemets koordineringen ved å delta som aktiv partner i den globale Wash-klyngen med personell og ved å aktivt støtte opp om koordinering nasjonalt og lokalt i akutte kriser.

Syria
Over fire år har gått siden borgerkrigen i Syria brøt ut og dessverre tyder lite på en snarlig løsning på krisen. Over 6,5 millioner mennesker er på flukt inne i Syria og over 2,7 millioner identifiserte syrere har flyktet til nabolandene. Siden våren 2012 har Kirkens Nødhjelp vært tilstede i Syria og har sammen med syriske partnere og samarbeidspartnere i regionen innsatser i flere provinser.

Syria-programmet omfatter også arbeid i nabolandet Libanon der svært mange syriske flyktninger befinner seg. Hovedretningen på innsatsene er innenfor vann, sanitær og hygiene. Vanndistribusjonsnettet er nå ødelagt mange steder i Syria, og andre steder lider vann-nettet av manglende vedlikehold på grunn av den pågående konflikten. I 2014 var et hovedfokus for Syria-programmet å reparere og installere nye bestanddeler for å sikre et vanndistribusjonsnett for mer enn 770.000 mennesker som er berørt av konflikten. I tillegg har programmet vært innrettet mot å forebygge smitte og utbrudd av epidemier gjennom blant annet utdeling av hygieneutstyr og bevisstgjøring av viktigheten av god og sikker hygiene i flyktningeleirene. Om lag 335.000 mennesker har vært med i programmet.

Sikkerhetssituasjonen i Syria er svært utfordrende og det at krisen vedvarer gjør at assistansen skal innrettes slik at den er bærekraftig utover akutte behov. Kirkens Nødhjelps nettverk i det sivile samfunnet inkluderer blant annet kirker og deres forankring i lokalsamfunn har gjort det mulig å nå ut med assistanse på begge sider av frontlinjen.

Sør-Sudan
2014 var igjen et turbulent og voldelig år for verdens yngste stat, Sør-Sudan. Den væpnede konflikten som brøt ut desember 2013 eskalerte inn i 2014 og konflikten resulterte i drap og om lag halvannen million mennesker på flukt. De humanitære behovene var, og er fortsatt, betydelige. Konflikten og urolighetene kommer på toppen av andre utfordringer for et av verdens fattigste land.

Kirkens Nødhjelp har vært til stede i Sør Sudan og arbeidet side ved side med trosbaserte partnere i over 40 år og kom derfor raskt i gang med nødhjelpsinnsatsen. Hovedinnretningen på nødhjelpsresponsen var blant annet å sikre internt fordrevne og vertsamfunn i berørte områder med livreddende tilgang på vann, sanitær og hygiene. I tillegg var det stort behov for helsehjelp. Innsatsen var svært krevende på grunn av mangelen på infrastruktur samt betydelige sikkerhetsutfordringer. Det har til tider vært krevende å nå ut til de mest trengende, men Kirkens Nødhjelp og partnere har beholdt fokuset på å nå ut til de områdene der andre hjelpeorganisasjoner ikke når frem.

Til tross for en krevende situasjon har Kirkens Nødhjelp og partnere i 2014 bistått til at omlag 170.000 mennesker hadde tilgang på trygt vann og i overkant av 180.000 mennesker fikk opplæring i hygieneatferd slik at helserisikoer kan forebygges. Sanitærfasiliteter nådde ut til omlag 25.000 mennesker.

Hygienekampanje for barn inne i en flyktningeleir i Syria. Foto: Kirkens Nødhjelp