



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Rapport

Norsk humanitær politikk

Årsrapport 2013





UTENRIKSDEPARTEMENTET

Rapport

Norsk humanitær politikk

Årsrapport 2013

Forord

For 2014 er de samlede behovene fra humanitære hjelpeorganisasjoner større enn noensinne. Svimlende 82 milliarder kroner skal dekke behov til folk som har mistet hus, hjem og livsgrunnlag i kriger og konflikt, og etter naturkatastrofer. Først og fremst krever den enorme og voksende humanitære krisen i Syria svært mye av det internasjonale samfunn. Situasjonen i Syria har ført til at flere mennesker er på flukt enn noensinne siden andre verdenskrig. Borgerkrigen i Syria har skapt et maktvakuum som truer med å destabilisere hele regionen. Tydeligst er dette i Irak, der ekstreme opprørsgrupper har mobilisert langs etniske og religiøse skillelinjer.

Krigføring rammer også sivilbefolkningen i Sør-Sudan. I skrivende stund er det stor fare for at verdens yngste stat står overfor omfattende hungersnød. Også i Den sentralafrikanske republikk har borgerkrig ført til store lidelser for sivilbefolkningen. De omfattende nye krisene kommer i tillegg til den enorme humanitære krisen i Syria og svært mange langvarige kroniske kriser, som i Afghanistan, Den demokratiske republikken Kongo, Palestina, Somalia og Sudan.

Det er lett å miste håpet. Desto viktigere at vi ikke gjør det, men fortsetter å arbeide aktivt for å kunne hjelpe enda bedre i kriser.

Vi må arbeide for bedre vilkår for de som gjør en innsats i krevende humanitære situasjoner. De humanitære prinsippene om humanitet, nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet er svært viktige for å sikre hjelpearbeidere tilgang til alle nødlidende, uavhengig av hvilken side de forbindes med i en konflikt. Vi ser at hjelpearbeidere, helseinstitusjoner og skoler i større grad blir angrepet. Vi må arbeide for at alle stater tar sitt ansvar og gjør sin plikt når det gjelder å tilrettelegge for at hjelp kan gis, også når den må gis ved å krysse landegrensene.

Tidens sterkeste tyfon, Haiyan, herjet Filippinene i begynnelsen av november i fjor. Befolkningen og myndighetene på Filippinene arbeider fortsatt med å bygge opp igjen etter de omfattende ødeleggelsene. Men vi så også at der det var bygget hus og skoler som kunne tåle det voldsomme uværet, var befolkningen bedre rustet enn i de områder slike standarder ikke hadde blitt tatt hensyn til. Det er viktig at vi er til stede og støtter myndigheter i land som er rammet av naturkatastrofer, slik at de kan bygge opp igjen bedre!

Robuste skolebygg er viktig ikke bare i land hvor naturkatastrofene rammer. Denne regjeringen har allerede gjort utdanningstiltak til en integrert del av vår humanitære innsats. Parter i en konflikt må respektere at skolebyggene skal få stå i fred. Det betyr spesielt mye for de barna som er drevet på flukt og lever i flyktningleire. Regjeringen ønsker å bidra til å nå en million flyktningbarn som ikke går på skole med utdanning. Vi vil satse på enda nærmere samarbeid med humanitære aktører i FN og her hjemme.

I Den sentralafrikanske republikk støtter vi prosjekter som bidrar med fysisk rehabilitering av en skole i hovedstaden Bangui. Vi bidrar også med nye pulter til alle elever og opplæring av lærerne i å skape et positivt læringsmiljø for barna i en krigssituasjon. Dette har ført til at over 90% av de 6000 elevene i dette området er tilbake på skolen og har et mer normalt liv.

Jeg håper at denne rapporten vil bidra til innsyn og åpenhet om resultatene av det norske humanitære engasjementet. Eksempelet fra Bangui viser at det nytter. Vi skal fortsette vårt aktive humanitære arbeid!

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Børge Brende'.

Børge Brende
Utenriksminister

Innhold

Forord _____	5
Året som gikk – Den humanitære situasjonen i 2013 _____	8
Årlig rapport om norsk humanitær politikk _____	12
Del I: Norsk humanitær politikk i 2013 _____	13
1. Et globalt humanitært system _____	14
2. Respekt for humanitære prinsipper _____	16
3. Humanitær nedrustning _____	18
4. Innsats etter behov _____	21
5. Beskyttelse av sivile, flyktninger og internt fordrevne _____	22
6. Helhetlig bistand _____	27
7. Godt giverskap og effektiv forvaltning _____	30
Del II: Norsk humanitær bistand i tall _____	32
Del III: Utvalgte resultater i humanitær bistand _____	38
Filippinene: Distribusjon av risfrø viktig bidrag til gjenoppbyggingen. _____	40
Sentralafrikanske republikk: Leger Uten Grenser ga livreddende helsehjelp i en glemt konflikt _____	42
Syria. Utdanning i krise _____	45
Det internasjonale humanitærte systemet. Erfaringer fra fire store kriser _____	47
Flyktningshjelpen. Hjelp og beskyttelse til mennesker på flukt _____	49
Flyktningshjelpens arbeid for internt fordrevne i Den Demokratiske Republikken Kongo _____	51
FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) _____	53

Året som gikk – Den humanitære situasjonen i 2013

Krig og konflikt hadde også i 2013 enorme menneskelige omkostninger. Liv gikk tapt, mennesker ble alvorlig skadet og barn fikk sin skolegang ødelagt. Millioner av mennesker på flukt manglet mat, vann og tak over hodet. Dette var konsekvensene av beslutninger og handlinger foretatt av krigførende parter. Humanitære aktører kan ikke reparere dette, kun gjøre sitt beste for at de menneskelige omkostningene skal bli så små som mulig.

Samtidig bidro naturkatastrofer igjen til omfattende menneskelige lidelser og store humanitære behov. Vi så også at forebygging nytter. I forkant av syklonen Phalin, som rammet deler av India i oktober 2013, ble mer enn en million mennesker evakuert. Bare 38 personer ble rapportert skadet. Under en tilsvarende syklon i 1999 gikk over 10.000 liv tapt.

De humanitære krisene i Syria, Den sentralafrikanske republikk, Filippinene og Sør-Sudan var av et omfang som satte hele det humanitære systemet på en svært krevende prøve i 2013. Disse «mega-krisene» måtte håndteres samtidig med de mange fastlåste krisene verden rundt. Dette stilte store krav til ledelse, prioritering, koordinering, informasjonshåndtering og ikke minst til mobilisering av ressurser.

FN innførte i 2013 nye retningslinjer for hvordan det internasjonale humanitære systemet skal reagere ved disse spesielt store krisene, såkalte nivå 3 (L3) kriser. Når en slik krise inntreffer skal det utløse ekstraordinære tiltak slik som umiddelbar mobilisering av høyt kvalifisert personell, finansiering fra FNs sentrale nødhjelpsfond (CERF) og utarbeidelse av felles handlingsplan for hele det humanitære systemet. Disse reformene viste seg å fungere godt i en naturkatastrofesituasjon som på Filippinene, men var ikke like

nyttige for en humanitær krise som er skapt av konflikt. Erfaringene viser at de konfliktrelaterte humanitære krisene gir systemet helt egne utfordringer. Det humanitære rom er begrenset, og man er avhengig av at krigførende parter tillater humanitær tilgang.

Finansiering var også i 2013 en stor utfordring. Uroen i verdensøkonomien gjorde verdens mest sårbare mer utsatte. Staters bidrag til FN og andre humanitære organisasjoner falt. I tillegg rammet økt arbeidsledighet i vestlige land migrantarbeidere og førte til reduserte pengeoverføringer til familie og venner i fattige land. FN ba i 2013 om totalt 13,4 mrd amerikanske dollar til tiltak i til sammen 19 humanitære kriser. Dette var det høyeste noensinne. Bare 60% av dette beløpet ble dekket. Så lav inndekning gjør det humanitære arbeidet mindre effektivt. Den gode nyheten er at flere land bidrar. Mens 59 land bidro til FNs humanitære appeller i 2000–2002, bidro 84 land i tidsrommet 2011–2013.

Væpnede konflikter rammet sivilbefolkningen hardt i 2013. Sivile var ofre for drap, lemlestelse, voldtekt og tvangsfordriving. Seksualisert vold og utsulting ble brukt som våpen av krigførende parter. I tillegg var vi i 2013 vitne til stadig flere og mer målrettede angrep på humanitære hjelpearbeidere. I Syria, Afghanistan, Pakistan og Sør-Sudan så vi for eksempel at medisinsk utstyr og personell ble holdt tilbake eller angrepet som del av krigføringen. Også annen sivil infrastruktur, som skoler, ble misbrukt og utsatt for angrep. Angrep på humanitære hjelpearbeidere, skoler og medisinske installasjoner er et omfattende problem i mange pågående konflikter. Sivilbefolkningen blir skadelidende og får ikke tilgang til livreddende hjelp.

Situasjonen i **Syria** forverret seg ytterligere i løpet av 2013. Mot slutten av året hadde nesten annenhver syrer behov for nødhjelp, enten som flyktning i nabolandene eller internt i Syria. Dette koblet til en sterk økning av volden, ytterligere fragmentering av opposisjonen, framveksten av terrorgrupper, myndighetenes hindring av humanitær tilgang til opposisjonskontrollerte områder, bruk av høyeksplosive våpen, inkludert kjemiske våpen, og ingen framgang langs det politiske forhandlingssporet, tegner et dystert framtidsbilde. Flyktningstrømmen fortsetter, og skaper enorme utfordringer for nabolandene, både økonomisk og politisk.

Den sentralafrikanske republikk har i lang tid vært i en permanent humanitær krise. I mars 2013 tok opprørsgruppen Séléka kontroll over hovedstaden Bangui, og deretter resten av landet. I de påfølgende ukene ble kontorene og prosjektene til mange internasjonale organisasjoner og statsapparatet plyndret. Soldatene terroriserte sivilbefolkningen gjennom plyndring, voldtekt og drap. Sivilbefolkningen flyktet. Utover året vokste motstanden mot Séléka, og i desember angrep anti-Balaka militsen Bangui. I de påfølgende kampene ble over 1000 mennesker, hovedsakelig sivile, drept. Som et resultat økte flyktningstrømmen dramatisk, og i slutten av desember var over 950 000 eller 20 % av befolkningen, på flukt.



Utenriksminister Brende besøker familier på en skole i Tacloban, som får støtte av Norge gjennom WFP. Over 4 millioner mennesker ble internt fordrevet etter tyfonen Haiyan på Filippinene. Foto: Utenriksdepartementet/ Astrid Sehl

DR Kongo var også i 2013 preget av vanstyre, konflikter, grove brudd på menneskerettighetene og en prekær humanitær situasjon. Kamper om kontroll over landets naturressurser og landområder pågikk mellom regjeringshæren og en rekke væpnede grupper med skiftende allianser. Flere hundretusen mennesker ble nok en gang tvunget på flukt. Antallet internt fordrevne i Kongo er anslått til 2,6 millioner, hvorav 80 prosent befinner seg i øst-Kongo.

Konfliktnivået i **Afghanistan** økte betydelig i 2013. Etter en tid med nedgang i antallet drepte og sårede sivile, var det pr. oktober i 2013 en økning på 42 % sammenlignet med i 2012. Hjelpeorganisasjoner opplevde stadig flere angrep og kidnappinger. Taliban og andre opprørsgrupper stod bak de aller fleste angrepene.

Da tyfonen Haiyan traff **Filippinene** 8. november 2013 førte det til enorme ødeleggelser. Mer enn 6000 mennesker ble drept, over 4 millioner ble fordrevet og 14,1 millioner ble berørt. Det var de aller fattigste og mest sårbare som ble hardest rammet. Mange av disse mistet hele sitt inntekts- og livsgrunnlag. Fattige småbønder og fiskere var spesielt utsatt for tyfonens herjinger. Det filippinske landbruksdepartementet anslo at avlinger på 1,1 millioner tonn var ødelagt og at 600.000 hektar jordbruksareal var berørt. Det var viktig å komme raskt i gang med oppryddingsarbeidet og gjenoppbyggingen slik at folk i størst mulig grad kunne gjenoppta sine hverdagslige sysler. En annen prioritet var sikring av skolebygg. Solide skolebygg kan stå mot ekstremvær og være det naturlige stedet å søke beskyttelse.

I desember ble den humanitære situasjonen i **Sør-Sudan** dramatisk forverret som et resultat av tiltagende kamphandlinger i hele landet. FN ba umiddelbart om over 1 milliard kroner til å dekke mat, medisiner og andre humanitære behov for de som ble rammet av kamphandlingene. Minst 90.000 mennesker ble drevet på flukt i løpet av bare få dager rundt julehøytiden. Mange av disse søkte tilflukt i eller ved FN-leirer i Sør-Sudan. Det var avgjørende i denne fasen at FN var til stede for å beskytte sivilbefolkningen og sikre at hjelpen kom frem.

Det var også gode nyheter innen det humanitære arbeidsområdet i 2013. FNs generalforsamling vedtok 2. april 2013 en ny internasjonal våpenhandelsavtale (Arms Trade Treaty/ATT) etter flere års diskusjoner og forhandlinger. Målsettingen 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. Avtalen om våpenhandel vil være et viktig virkemiddel i arbeidet for en mer ansvarlig internasjonal handel med våpen og utgjøre en god plattform for videreutvikling av internasjonale regler og normer på våpenhandelsområdet.

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. Vi skal i samarbeid med andre:

- sikre at mennesker i nød får nødvendig beskyttelse og assistanse
- finansiere humanitær innsats basert på de internasjonale prinsippene om humanitet, nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet
- ruste det internasjonale samfunnet til å møte framtidens globale humanitære utfordringer
- forebygge, respondere på og igangsette gjenoppbygging etter humanitære kriser.

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 2013 gir et overblikk over de viktigste prosessene i norsk humanitær politikk og støtten til humanitære innsatser i året som gikk. Dette er den sjettede 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 oppfølgingen 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. Tema for årets resultatrapport er menneskerettigheter og demokrati. Denne publiseres av Norad 11. desember 2014.

Rapporten er tredelt:

Del I: Norsk humanitær politikk i 2013 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 2013 (Stortingsproposisjon nr. 1 2012–2013). 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 2013 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 2013 med tidligere år.

Del III: Utvalgte resultater i 2013 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 bistands-penger. I år setter vi søkelyset på syv eksempler. 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. Eksempelene gir ikke et totalt bilde, men er valgt for å vise resultater av sentrale innsatser i 2013.

Med disse tre innfallsvinklene håper vi å gi et godt innblikk i norsk humanitær politikk og humanitær bistand i 2013. Rapporten gir utfyllende informasjon til Utenriksdepartementets rapport i Stortingsproposisjon nr. 1 for 2013. 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 i 2013

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). Til sammen forvaltet Seksjon for humanitære spørsmål om lag 3,7 milliarder kroner i 2013.

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 2013:

Norge hadde presidentskapet for *Konvensjonen om klaseammunisjon* fra september 2012 til september 2013.

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 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 evakuerings-sentre i humanitære kriser, samtidig som dette er viktig for utdanning i kriser.



Lekende barn i Mugunga III-leiren for internt fordevne i Goma i Den demokratiske republikken Kongo. Foto: Thomas Lohnes / Getty Images

1. Et globalt humanitært system

Stadig flere og mer komplekse humanitære katastrofer utfordrer det humanitære systemets evne til effektiv respons. Norge bidrar til koordinert humanitær innsats ved å slutte opp om og støtte det humanitære systemets felles planer, FNs koordinerende rolle gjennom OCHA, humanitære reformer og gjennom å danne nye allianser.

Samordning. Norge er en pådriver for bedre samarbeid mellom lokale, nasjonale og internasjonale humanitære aktører. FNs kontor for samordning av humanitære aktiviteter (OCHA) og FNs nødhjelps-koordinator, Valerie Amos, er sentrale i dette arbeidet. Norge var i 2013 den femte største giveren til OCHA. OCHA utarbeidet i 2013 en resultatbasert fireårig plan for sitt arbeid, blant annet etter påtrykk fra Norge og andre givere. Norge var også en aktiv og kritisk partner til de andre FN-organisasjonene, og vi støttet de humanitære fellesappellene som kanal for innsats i humanitære kriser. Nye retningslinjer for disse fellesappellene ble utarbeidet i 2013. Disse skal gjøre appellene, eller de strategiske planene som det nå kalles, til mer strategiske og effektive verktøy. De humanitære aktørene utarbeider felles behovsanalyser, for så å bestemme hva som skal prioriteres og hvilke indikatorer man skal jobbe etter. Tidligere har fellesappellene i stor grad vært en samling av prosjekter og programmer som organisasjonene har meldt inn behov om støtte til. Vi vil først se effekten av denne nye måten å jobbe på i 2014 da de nye strategiske planene ble lansert tidlig i 2014.

Reform. Flere gjennomganger har vist at humanitære reformer som ble igangsatt av FN i 2005, gjorde internasjonalt humanitært arbeid mer forutsigbart og effektivt. Man fikk til en klarere arbeidsdeling og ledelse på sektornivå (helse, beskyttelse, husly, m.v.) samt raskere og mer fleksible finansierings-

ordninger, 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. Dette har det vært arbeidet med siden 2011, og de humanitære krisene i 2013 fikk delvis testet de endringene som har blitt gjort (se eksempel om det internasjonale humanitære systemet og erfaringer fra fire store kriser på side 47). Reformene har fokusert på styrket og mer ansvarlig lederskap i felt, raskere og koordinert respons til plutselige og store humanitære katastrofer, mer strategisk planlegging og mer effektiv koordinering mellom de humanitære aktørene.

Gjennomganger av flere av de store krisene på slutten av 2013 og begynnelsen av 2014 vil vise oss hvilke konsekvenser erfaringene fra disse krisene bør få for reformarbeidet. Endringer i det globale humanitære systemet er ikke en engangsforeteelse, men skjer løpende på bakgrunn av lærdommer som blir gjort.

Nye givere. Det er et stadig økende behov for finansiering av humanitære kriser. Vi trenger å mobilisere nye internasjonale givere og få økt respekt for de humanitære prinsippene. Norge hadde i 2013 dialog med nye humanitære aktører innen OCHAs givergruppe samt gjennom bilaterale konsultasjoner med De forente arabiske emirater. Tema har vært partnerskap og felles innstas for å bistå ved humanitære kriser, som for eksempel i Syria.

Humanitære fond. For noen av de mest komplekse og langtrukne humanitære krisene har FN etablert permanente humanitære landfond (Common Humanitarian Fund, CHF). Dette gjelder for Sudan, Sør-Sudan, DR Kongo, Somalia og Den sentralafrikanske republikk. Både FN-organisasjoner og internasjonale og nasjonale frivillige organisasjoner kan søke om midler fra fondene. Norge leder, sammen med OCHA, arbeidsgruppen for humanitære landfond (Pooled Funds Working Group). Gjennom dette arbeidet ønsker vi å bidra til at de humanitære landfondene blir mer effektive humanitære kanaler og å styrke fondenes rolle innen forebygging. Norge mener at kapasitetsbygging av lokale og nasjonale frivillige organisasjoner også er viktig. 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.

I enkelte land er det også etablert mindre og midlertidige krisefond (Emergency Response Fund, ERF). Det er først og fremst frivillige organisasjoner (internasjonale og nasjonale) som får finansiering fra krisefondene, og de skal i utgangspunktet kunne respondere og utbetale raskere enn det de permanente landfondene kan gjøre. I 2013 var det 13 slike fond. I Afghanistan jobbes det for å gjøre krisefondet (ERF) om til et mer varig humanitært landfond (CHF).

FN etablerte det sentrale nødhjelpsfondet CERF i 2006. Norge har helt fra begynnelsen vært blant de største giverne til fondet, og var i 2013 tredje største giver 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. Når tyfonen Haiyan hadde gjort sine ødeleggelser på Filippinene i begynnelsen av desember 2013, kunne CERF etter tre dager gå inn med betydelig finansiering, noe som betydde at FN kunne komme raskt i gang med hjelpearbeidet uten å måtte vente på andre givers finansiering.

En pike i en leir for internt fordrevne i utkanten av Belet Weyne, ca. 315 km fra Mogadishu, Somali 20. februar 2013.

Foto: Tobin Jones / AU-UN IST PHOTO / Reuters / NTB scanpix



2. Respekt for humanitære prinsipper

Angrep på humanitære hjelpearbeidere og medisinske installasjoner, som sykehus og ambulanser, er et omfattende problem i mange pågående konflikter. Sivilbefolkningen blir skadelidende og får ikke tilgang til livreddende hjelp. Norge arbeider for å styrke respekten for humanitære prinsipper og internasjonal humanitærrett. 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, samtidig som det er lite omtalt. Målsettingen med initiativet «Helsearbeid i fare» (**Health Care in Danger**) er nettopp å sette 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. Initiativet 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, blant annet i flere av Europas hovedsteder. Kampanjen illustrerte mulighetene for å gi helsehjelp i konfliktsituasjoner. I perioden frem til Røde Kors Konferansen i 2015 vil fokuset flyttes 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 en i Norge, har det kommet over 150 konkrete anbefalinger.

Norges Røde Kors har tatt et spesielt ansvar for å støtte arbeidet til Irak Røde Halvmåne. I 2013 har det vært arbeidet med planer om opplæring av ansatte og frivillige i deres helseaktiviteter, tilpasning av tjenesten for å øke sikkerheten og støtte til Irak Røde Halvmånes påvirkningsarbeid overfor irakiske myndigheter. I 2013 gjennomførte Norges Røde Kors også samtaler om å få til lignende samarbeid med Sør-Sudan Røde Kors. Dette samarbeidet har imidlertid blitt utsatt på grunn av den pågående konflikten i landet, men vil bli tatt opp i 2014. I tillegg ga Norges Røde Kors og ICRC i 2013 ut en manual om ambulanse og pre-hospitale tjenester i nødssituasjoner, basert på erfaringer fra mer enn 20 land. Anbefalingene inkluderer styrking av nasjonal lovgivning for å beskytte ambulansetjenester, bedre koordinering med myndigheter, militæret og andre relevante aktører, samt anbefalinger om praktiske beskyttelsestiltak. Rapporten har blitt et viktig verktøy i nasjonalforeningenes arbeid. Den har gitt muligheten til et tettere samarbeid mellom Norges Røde Kors og søsterforeninger i Midtøsten og Latin-Amerika om gjennomføring av anbefalingene i rapporten, spesielt i form av utarbeidelse og implementering av nye operasjonelle retningslinjer for Røde Korsbevegelsens ambulansetjeneste.

Norge støtter Flyktninghjelpens påvirkningsarbeid for å bedre beskyttelsen av flyktninger og internt fordrevne. Flyktninghjelpen fortsatte i 2013 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. Som et ledd i dette arbeidet har Flyktninghjelpen, sammen med andre

relevante aktører, også bidratt til å utvikle et godt regelverk for det humanitære arbeidet for å hindre støtte til terrorisme. Flyktningshjelpen ga, i samarbeid med OCHA, ut en rapport om temaet: «Study of the impact of donor counter-terrorism measures on principled humanitarian action». I 2013 la Flyktningshjelpen særlig vekt på arbeidet med kvinners eiendomsrett, samt sterkere beskyttelse av rettighetene til de som drives

på flukt av naturkatastrofer og effekten av klimaendringer, herunder også legale rettigheter for fordrevne som krysser en grense. Tilgang til assistanse og beskyttelse for flyktninger og internt fordrevne er en utfordring i alle humanitære kriser. Norge har derfor videreført sin støtte til Flyktningshjelpens arbeid for å forbedre organisasjonens egen kapasitet til å sikre tilgang for mennesker som er drevet på flukt.

Flyktningshjelpens påvirkningsarbeid gir resultater – varig løsning for flyktninger i Panama

En viktig lovendring skjedde i Panama i oktober 2013. Lov 74 gir flyktninger som har vært i Panama i tre år mulighet til å få permanent opphold i landet. Rettskravet gjøres på individuell basis eller gjennom advokat og er gratis for flyktningene. Med oppholdstillatelsen følger også permanent arbeidstillatelse. Dette er et stort skritt i retning av en varig løsning for flyktninger i Panama. Tidligere måtte flyktninger søke hvert år om arbeidstillatelse og det var ingen mulighet til å få permanent opphold. Lovendringen skjedde bl.a. som resultat av felles påvirkningsarbeid mellom Flyktningshjelpen og deres partner på det juridiske området CEALP, UNHCR og det nasjonale kontoret for flyktninger (ONPAR). Ledsaget av Flyktningshjelpen, har CEALP systematisk fulgt opp kongressmedlemmene for å få gjennomslag for denne nye lovgivningen. Flyktningshjelpen har spilt en nøkkelrolle gjennom koordineringen av sivilt samfunn og ledertrening av flyktninger som har ført sin sak overfor UNHCR, nasjonale organisasjoner og kongressmedlemmer.



*En sanitetssoldat fra den sørkoreanske hæren hjelper et spebarn i en flyktningleir i Bor i Sør-Sudan.
Foto: Hanbit Unit / EPA / NTB scanpix*

3. Humanitær nedrustning

Det har store økonomiske, sosiale og humanitære konsekvenser når livet ikke kan gå sin normale gang på grunn av ueksploderte klasevåpen, etterlatte miner eller håndvåpen i gale hender. Målet for arbeidet med humanitær nedrustning er å forhindre og redusere væpnet vold ved å rette oppmerksomheten mot de umenneskelige lidelsene som forårsakes av våpenbruk. Norge arbeider for at internasjonale konvensjoner og avtaler om humanitær nedrustning vedtas og etterleves, og at dette nedfelles i nasjonalt lovverk og praksis. Løpende arbeid med og etterlevelse av allerede vedtatte konvensjoner og avtaleforpliktelser som Minekonvensjonen og Konvensjonen om klaseammunisjon bidrar igjen til å styrke den internasjonale humanitærretten. Norge jobber kontinuerlig for at innsatsen i felt og det multilaterale arbeidet skal være nært knyttet sammen og gjensidig forsterke hverandre.

Avtalen om våpenhandel. FN's generalforsamling vedtok 2. april 2013 en ny internasjonal våpenhandelsavtale (Arms Trade Treaty/ATT) etter flere års diskusjoner og forhandlinger. Målsettingen 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. Siktemålet er at avtalen skal bidra til fred, sikkerhet og stabilitet og redusere menneskelige lidelser. Den skal også bidra til samarbeid, åpenhet og ansvarlighet hos de statene som har tilsluttet seg avtalen (statsparter). Avtalen om våpenhandel vil være et viktig virkemiddel i arbeidet for en mer ansvarlig internasjonal handel med våpen og utgjøre en god plattform for videreutvikling av internasjonale regler og normer på våpenhandelsområdet. 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. Den omfatter ulike kategorier konvensjonelle våpen, fra marinefartøy til håndvåpen og ammunisjon samt deler og komponenter. Avtalen forhindrer ikke statsparter i å beholde strengere nasjonale eksportkontrollregimer og å styrke disse utover avtalens krav.

Norge spilte en sentral rolle i forhandlingene og arbeidet for en sterk avtale med humanitær innretning. Norge samarbeidet nært med flere latinamerikanske, karibiske, afrikanske og europeiske land for å oppnå denne målsettingen. Sivilsamfunnet spilte en viktig rolle i prosessen. Avtalen ble undertegnet av Norge 3. juni 2013 og ratifisert 12. februar 2014. Et enstemmig Storting samtykket i ratifikasjon.

Norge hadde presidentskapet for **Konvensjonen om klaseammunisjon** fra september 2012 til september 2013 da Zambia overtok. Til avslutningen av presidentskapet utarbeidet Norge en fremdriftsrapport for konvensjonen («Lusaka Progress Report»). Denne rapporten konkluderte med at flere land sluttet seg til konvensjonen under den norske presidentskapsperioden; normen som forbyr bruk av klasevåpen er styrket til tross for Syrias kontinuerlige bruk; alle statsparter ligger an til å destruere sine lagre av klasevåpen godt innenfor fristen på åtte år og de aller fleste rammede land er i god gang med å rydde ueksploderte klasevåpen. Samtidig er det klare utfordringer knyttet til å sikre ofrenes rettigheter og til å opprettholde lands innsats for å rydde rammede områder.

I løpet av 2013 fikk konvensjonen sju nye statsparter. Det var ved utgangen av året totalt 84 statsparter og 29 land som har undertegnet, men ennå ikke ratifisert. Dette betyr at

godt over halvparten av FNs medlemsland har sluttet seg til forbudet mot klasevåpen. To land – Storbritannia og Makedonia – ble ferdige med å destruere sine klasevåpenlagre i 2013. Norge ble ferdig med å rydde ueksploderte klasevåpen på det tidligere skytefeltet på Hjerkin. En lang rekke land, inkludert mange som ikke har undertegnet Konvensjonen, fordømte Syrias bruk av klasevåpen blant annet gjennom resolusjon 67/262 i FNs generalforsamling i mai 2013 som fikk støtte av 107 land. Dette er et tydelig tegn på at normen står stadig sterkere og at arbeidet for å hindre at klaseammunisjon blir brukt i nye konflikter lykkes.

I tråd med **Minekonvensjonens** artikkel 5 erklærte Bhutan, Ungarn og Venezuela seg minefrie i 2013. Store tidligere kontaminerte

landområder ble i mange land frigjort gjennom kartlegging og rydding med betydelig norsk støtte. Norge er samtidig aktive med å påpeke at mineryddingen går for sakte i mange land. Helt i slutten av desember 2012, ble Polen den 161. staten som tilsluttet seg Minekonvensjonen. Normen er meget godt etablert internasjonalt og bruk av miner, også av land som ikke er statsparter til Konvensjonen, blir fordømt fra alle hold. I 2013 anerkjente og beklaget Jemen, som er statspart til Konvensjonen, at det var blitt brukt miner i landet. Dette ble tatt grundig opp på statspartmøtet i 2013 der Jemen ble avkrevd å rapportere om det som hadde skjedd og hvem som var ansvarlig i forkant av neste statspartmøte. Det forberedende arbeidet til Minekonvensjonens tredje tilsynskonferanse i Maputo, Mosambik, i juni 2014 ble igangsatt.



En kvinne øver seg på å lete etter landminer i El Retiro, Antioquia, Colombia i januar 2013. En lov som tillot sivile organisasjoner å rydde miner i Colombia ble godkjent i desember 2010. Foto: Albeiro Lopera / Reuters / NTB scanpix

Norge har en samarbeidsavtale med Mosambik om minearbeid og jobbet tett med Mosambik i forberedelsene til tilsynskonferansen. Blant annet har Norge bistått med dokument-utarbeidelser og sitter i Mosambiks kjerne-gruppe. I dette arbeidet har Norge hatt sterkt fokus på mer effektiv minerydding i felt.

Departementets humanitære tilskuddsmidler brukes strategisk for å støtte opp under de politiske målsettinger og vår multilaterale innsats innenfor de ulike prosessene. I 2013 gikk 287 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 påvirkningsarbeid. For eksempel fikk Norsk Folkehjelp over 102 millioner kroner gjennom en strategisk rammeavtale som i hovedsak gikk til å støtte rammede land med å oppfylle sine juridiske forpliktelser om å rydde miner og klasevåpen. Nærmere 30 kvadratkilometer land ble frigitt (gjennom kartlegging eller rydding) i 17 land. I tillegg ble 127 kvadratkilometer kartlagt gjennom en ny og effektiv kartleggingsmetodologi for klaseammunisjon som Norsk Folkehjelp har utviklet i Sørøst-Asia. Totalt 97000 miner, klasevåpen eller andre eksplosiver ble funnet og destruert. Norsk Folkehjelp anslår at

nærmere 60.000 mennesker var direkte mottakere/brukere av frigitt land mens totalt 470.000 anslås å være indirekte mottakere ved at risikoen i nærmiljøet ble fjernet. Norsk Folkehjelp bruker multilaterale møteplasser og sin operasjonelle erfaring til å fremme for eksempel mer effektiv metodologi 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.

Andre viktige temaer det ble arbeidet med var humanitære konsekvenser av væpnet vold i spesielt Mellom-Amerika og enkelte afrikanske land og igangsettelse av en prosess for å få redusert bruk av eksplosive våpen i tett befolkede områder.

4. Innsats etter behov

Kvinner og menn, barn og eldre 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. Målttede 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. I 2013 bidro Norge til å fremme og styrke normer mot seksualisert og kjønnsbasert vold samt seksuelle og reproduktive rettigheter bl.a. i den humanitære resolusjonen i FNs generalforsamling.

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. En gjennomgang i 2009 av syv norske organisasjoner viste at mange hadde retningslinjer og strategier på plass, men mye manglet på å integrere kjønnsperspektivet i hele organisasjonens innsats. En gjennomgang fra 2012 av FN-organisasjoners humanitære innsats viste at gjeldene retningslinjer ikke var kjent og implementert på alle nivåer av organisasjonene. Det er fortsatt behov for å være en aktiv pådriver for

integrering av kjønnsperspektivet. 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 arbeid mot seksualisert vold som en tverrgående prioritet i hele sin operative innsats. 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 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.

Vi støtter, gjennom samarbeidsprosjekt med UN Women/UNICEF/UNFPA, opprettelse av responstjenester til ofre for seksualisert vold i Jordan som sikrer psykososial oppfølging, reproduktive helsetjenester og juridisk bistand. I tillegg gjennomføres det systematisk forebyggende arbeid rundt seksualisert og kjønnsbasert vold og tidlige ekteskap og det er igangsatt systematisk dokumentering av seksuell og kjønnsbasert vold blant syriske flyktninger.

Problemområdet rundt seksualisert vold er svært sosialt stigmatisert og det er vanskelig å nå ofrene med tilgjengelig støtte. Erfaringene med prosjektet har vist at det er nødvendig å ha en svært bred tilnærming for å fange opp sakene, tilbudet må inkludere både kvinner og menn og ha lav terskel for å spørre om hjelp. I dette arbeidet spiller de lokale sivilsamfunnspartnerne en nøkkelrolle for å lokalisere og hjelpe ofrene.

5. Beskyttelse av sivile, 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.

Beskyttelse av sivile i væpnede konflikter. Til tross for at internasjonal humanitærrett gir sivile som rammes av væpnet konflikt grunnleggende rett til beskyttelse, ser vi i praksis at det fremdeles er sivile som rammes hardest. Østerrike og Norge arrangerte i februar 2013 et seminar i Wien for landene i Europa for å diskutere hvordan sivile skal få den beskyttelsen de har krav på. Deltakere fra 35 land, EU, FN, ICRC og sivilt samfunn diskuterte bl.a. utfordringer ved moderne krigføring, viktigheten av dialog med væpnede grupper om og staters forpliktelse til å påse etterlevelse av humanitærretten. Seminaret var ledd i det norskledede initiativet «*Reclaiming the Protection of Civilians under International Humanitarian Law*». Dette var det siste av fire regionale seminarer om temaet.

Initiativet ble avsluttet med en global konferanse i mai 2013 i Oslo. Konferansen ble gjennomført i samarbeid med Argentina, Indonesia, Uganda og Østerrike som har vært samarbeidspartnere i dette initiativet. I alt var 300 deltakere, herunder representanter fra 94 stater, sivilt samfunn og militære eksperter samlet for å diskutere hovedutfordringer for beskyttelse av sivile. Asymmetriske og langvarige konflikter, manglende respekt for humanitærretten og urban krigføring var

noen av utfordringene som ble identifisert. Utfallet av initiativet og konferansen ble reflektert i en oppsummering fra arrangørlandene («co-chair's summary») med en liste av anbefalinger som kan bidra til å styrke beskyttelsen av sivile i væpnet konflikt. Bl.a. var det en klar anbefaling at stater og andre parter i konflikt må påse at humanitærretten er inkorporert i doktriner og prosedyrer for maktbruk. Videre oppfordres stater og væpnede aktører til å ta praktiske skritt for å minimere sivile skader, herunder unngå bruk av eksplosive våpen i tett befolkede områder. Rask og uhindret tilgang for humanitære aktører til nødlidende i væpnet konflikt var også et sentralt tema på konferansen og ble nedfelt i sluttokumentet. Alle anbefalingene finnes her: www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Hum/recommendations_final.pdf

Anbefalingene er fulgt opp av Argentina i sitt arbeid i Sikkerhetsrådet. Disse danner også grunnlag for Norges videre arbeid med beskyttelse av sivile.

Utenriksdepartementet besluttet i 2013 å gi støtte til Crisis Action som en strategisk partner i arbeidet med å fremme beskyttelse av sivile i konflikt. Crisis Action er en organisasjon som jobber i kulissene for å få til bedre humanitær tilgang og beskyttelse av sivile i væpnet konflikt. Dette gjør de gjennom konkrete initiativer som kobler lokale organisasjoner i konfliktrammede områder med større ikke statlige organisasjoner (NGO-er), menneskerettighetsgrupper m.fl. De har også et godt nettverk av ledere fra ulike sektorer. I 2013 la de særlig vekt på Syria-situasjonen, Sudan og Sør-Sudan samt Israel/Palestina.

I september brakte Crisis Action sammen over 50 eminente leger (inkl. Gro Harlem Brundtland) fra 25 land for å publisere et felles brev i det prestisjetunge medisinske tidsskriftet Lancet. I brevet advarer de om en

medisinsk katastrofe i Syria og ber innstendig om at det sikres tilgang for medisinsk og humanitær bistand til de nødlidende. Brevet ble publisert i aviser/tidsskrifter i 25 land, herunder Kina, Russland, Tyrkia, Midtøsten, USA og Frankrike. Brevet ble ledsaget av en kampanje på sosiale medier for å spre brevets budskap før FNs generalforsamling senere samme måned. En rekke leger, studenter, medisinske organisasjoner og partnere twitret over hashtaggen #Doctors4Syria, med over 2000 twitter-meldinger.

Mennesker på flukt. Ved utgangen av 2013 var det registrert nesten 48 millioner personer på flukt på grunn av krig, konflikt eller forfølgelse. Da er ca fem millioner flyktninger, som er FN-organisasjonen som arbeider med palestinske flyktninger (UNRWA) sitt ansvar, medregnet. Det er en økning på ca 3 millioner fra året før og betyr at det i fjor var flere mennesker på flukt enn man noensinne tidligere har registrert. Av disse var ca 11,7 millioner flyktninger og nesten 24 millioner internt fordrevne. Bortimot 1,2 millioner personer var asylsøkere, hvorav ca 40% søkte asyl i Europa og ca 25% søkte asyl i det sørlige Afrika. Høykommissæren for flyktninger (UNHCR) anslår at det totalt finnes 12 millioner mennesker som er statsløse, men har selv kun registrert i underkant av 3,5 millioner statsløse.

Det er særlig krisen i Syria som i 2013 tvang mennesker på flukt. Ved utgangen av året hadde i overkant av 2,4 millioner personer flyktet fra Syria, i hovedsak syriske borgere, men også palestinere, irakere og andre, som har hatt opphold der. Syria var før borgerkrigen det største vertslandet for irakiske flyktninger og det nest største vertslandet globalt sett. Nå er situasjonen snudd. Syria er i dag, etter Afghanistan, landet hvor flest er drevet i landflyktighet. Gjennom fjoråret ble 9 500 mennesker drevet på flukt daglig. Tallene for internt fordrevne er usikre, men

anslått til 6,5 millioner. Det gjør at Syria i 2013 ble den desidert største flyktningkrisen siden 2. verdenskrig.

Situasjonen var også dramatisk i andre deler av verden, ikke minst i Afrika. I Nigeria har man for 2013 for første gang pålitelige tall for antall internt fordrevne. Der ble det i fjor registrert 3,3 millioner personer som var fordrevet internt. I den demokratiske republikken Kongo vokste antall internt fordrevne til 2,9 millioner, hovedsakelig som følge av konfliktene mellom regjeringshæren og de rwandisk-støttede opprørsgruppene i nordøst. I Sudan var det i 2013 i overkant av 2,4 millioner internt fordrevne og i Sør-Sudan var det 380 000 før borgerkrigen brøt ut i midten av desember. Somalia hadde 1,1 millioner internt fordrevne, de fleste konsentrert om hovedstaden Mogadishu. I Den sentralafrikanske republikk ble 935 000 hjemløse som følge av konflikten i landet mellom kristne og muslimske grupper.

Mange personer er fortsatt i det man kaller langvarige flyktningssituasjoner og mer enn halvparten av alle flyktninger har sin bakgrunn i fem krigsherjede land: 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.

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, landfond i Somalia, Sudan og DR Kongo.

I innsatsen for beskyttelse av flyktninger og internt fordrevne står UNHCR og Flyktninghjelpen helt sentralt. De er Utenriks-

departementets viktigste samarbeidspartnere på dette området.

Samarbeid med UNHCR og Flyktninghjelpen. UNHCR mottok i 2013 ca. 546 millioner kroner i støtte. Med det var Norge sjuende største bidragsyter globalt sett. 300 millioner kroner ble gitt som et ikke øremerket bidrag på begynnelsen av året. I 2013 var de største øremerkede bidragene: 213 millioner kroner til internt fordrevne i Syria eller flyktninger fra Syria i nabolandene, 20 millioner kroner til Afghanistan/Pakistan, 10 millioner kroner til Colombia, 6 millioner kroner til internt fordrevne pga. orkanen Haiyan på Filippinene og 5 millioner kroner til lengeværende eritreiske flyktninger i Øst-Sudan.

UNHCR gjorde i 2013 utstrakt bruk av utsendt personell, både fra egne rekker, men også gjennom såkalte «stand by-partnerships». Fra NORCAP, som driftes av Flyktninghjelpen, fikk UNHCR 405 månedesverk i 2013. Også Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) samarbeider med UNHCR og gjennomfører kurs i beredskap, blant annet på Starum.

I tillegg til å være en av UNHCRs fremste givere, la Norge i 2013 stor vekt på å videreføre den gode dialogen med UNHCR om viktige temaer. Dette gjaldt koordinering av innsatsen i felt, god resultatstyring og -rapportering, ivaretagelse av kjønnsdimensjonen i den humanitære innsatsen, beskyttelse av internt fordrevne, miljøfordrevne, og mennesker utsatt for seksualisert vold eller forfulgt på grunn av sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet.

Varige løsninger på langvarige flyktningssituasjoner var også et sentralt tema. Her har Norge ivret for et nærmere samarbeide mellom UNHCR og utviklingsaktørene, ikke minst UNDP, men også Verdensbanken. Det har vært

klare fremskritt, ikke bare i felt, men også på politikk-nivå. Et klart eksempel på hvor viktig det er å kople humanitær bistand med utviklingssamarbeid så man under UNHCRs eksekutivkomitemøte høsten 2013, der UNHCR og Syrias naboland appellerte til giverlandene om å bruke utviklingsmidler til å styrke nabolandenes evne til å ta imot flyktninger.

Norges kvote for overføringsflyktninger var i 2013 på 1200 personer og omfattet flere grupper der gjenbosetting ble brukt strategisk; afghanske flyktninger i Iran, eritreiske flyktninger i Sudan og kongolesiske flyktninger i Uganda.

Flyktninghjelpen har med årene blitt en stadig viktigere samarbeidspartner. Organisasjonen var ved utgangen av 2013 tilstede i 25 land, og mange av disse hører til verdens mest konfliktfylte land. Totalt nådde man ut med assistanse til 4,4 millioner mennesker. Regjeringens støtte til Flyktninghjelpens arbeid rundt om i verden var i 2013 på 715 millioner kroner, noe som er under halvparten av organisasjonens totalbudsjett. Med midlene fra norske myndigheter kunne Flyktninghjelpen i 2013 hjelpe i underkant av 1,1 millioner mennesker på flukt i 25 land.

Grunnlaget for mye av denne hjelpen var en global partnerskapsavtale som Utenriksdepartementet og NORAD inngikk i 2013. Avtalen har en ramme på 1,07 milliarder kroner over tre år, hvorav ca. 70 millioner kroner fra NORAD. De tre overordnede målene med avtalen er 1) å yte humanitær støtte og bidra til beskyttelse av de mest sårbare menneskene på flukt, 2) bidra til å forebygge flukt og finne varige løsninger for flyktninger og internt fordrevne, 3) være en talsmann for personer på flukt med utgangspunkt i Flyktninghjelpens felterfaringer, med mål om å sikre bedre tilgang til tjenester, beskyttelse og varige løsninger.

I tillegg forvalter Flyktningshjelpen NORCAP-avtalen, som sørger for at eksperter kan stilles til disposisjon for FN i akutte kriser. I 2013 sendte Flyktningshjelpen 600 eksperter til 55 land gjennom sitt beredskapssystem. Et eksempel på dette var tyfonen Hayian på Filippinene før jul. Eksperter fra Flyktningshjelpen kom raskt til stedet og kunne bistå FN i det vanskelige arbeidet etter tyfonen.

Flyktningshjelpen fortsatte også i 2013 sitt påvirkningsarbeid i Norge og internasjonalt. Organisasjonen er en tydelig stemme når det gjelder beskyttelse av sivile, både de som er fordrevet i eget land og de som lever som flyktninger i andre land. Flyktningshjelpen hadde i 2013 bl.a. en tydelig stemme når det gjaldt tilgang til og beskyttelse av sivilbefolkningen i Syria.

I forbindelse med regjeringens satsing på utdanning er det inngått et strategisk samarbeid med Flyktningshjelpen og Redd Barna om utdanning i konfliktsituasjoner og satsing på skolebygg som effektivt forebyggingstiltak i naturkatastrofer.

Internt fordrevne. Norge legger stor vekt på å styrke rettsvernet for internt fordrevne, en gruppe som ikke omfattes av Flyktningskonvensjonen. Antall mennesker drevet på flukt i sitt hjemland på grunn av konflikt, vold eller MR-brudd har ligget relativt stabilt de senere årene, og utgjør dobbelt så mange som antall flyktninger globalt. At det i fjor ble et rekordhøyt antall gir stor grunn til bekymring. De fleste internt fordrevne finner vi i land som Syria, Colombia, DR Kongo, 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 Flyktningshjelpen og har sete i Geneve. Norge har også rollen som leder av

Syriske flyktninger i Za'atari flyktningleir i Jordan henter vann 1. februar 2013. Foto: Jeff J Mitchell/Getty Images



resolusjonsforhandlingene om støtte til og beskyttelse av internt fordrevne, som annet hvert 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. I 2013 besøkte han blant annet Serbia, Kosovo, Georgia, Sør-Sudan og Sri Lanka. Det var også meningen at han skulle besøke Syria, men det lyktes ikke, dels av sikkerhetsmessige, dels av politiske grunner. For å styrke hans mandat har Beyani fått øremerket personellstøtte i OCHA og UNHCR. Sistnevnte er fullfinansiert av Norge og sekundært via Norcap. Det har vært viktig blant annet for å få gjennomslag for en bedre respons på internflukt i land som Somalia og Jemen.

Høsten 2013 ledet Norge forhandlingene av en resolusjon i FNs generalforsamling om assistanse og beskyttelse av internt fordrevne. Til tross for et vanskelig forhandlingsklima, preget ikke minst av de sterke motsetningene i synet på konflikten i Syria, lyktes det å oppnå konsensus om en resolusjon som er styrket på flere viktige områder. Blant annet fikk man inn referanser til utviklingsaktørers rolle i å bidra til varige løsninger for internt fordrevne; et sterkere kjønnsperspektiv, både mht. beskyttelse mot seksualisert vold og styrket deltakelse for kvinner; en ny paragraf om barns tilgang til utdanning og beskyttelse av skoler; økt vekt på nasjonal lovgivning; nytt språk om internt fordrevne i urbane settinger og om vertsamfunn; referanser til sikkerhetsrådsresolusjoner både i den preambulære og den operative delen; og en ørliten styrking av språket om humanitær tilgang.

Miljøfordrevne. 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 2012 var det 144 millioner personer som ble drevet på flukt, ifølge beregninger gjort av Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). De langt fleste av disse var internt fordrevne og kunne returnere etter kort tid. (Tallene for 2013 var ikke offentliggjort pr. juni 2014 da denne rapporten gikk i trykken.) De mest utsatte områdene er i Asia. Orkanen Haiyan som rammet sentrale deler av Filippinene i november 2013 var kraftigere enn noen tidligere orkaner og en påminner om hvor sårbare menneskene er selv i land som er vant til ekstremvær. De aller fleste miljøfordrevne flykter fra ekstremvær, men jordskjelv og vulkanutbrudd er også hyppige årsaker til at folk må flykte.

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 de to første ble avholdt i 2013. Det skjedde på hhv Cook Island i juni for Stillehavsøystatene og i Costa Rica i desember for landene i Mellom-Amerika. 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.

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 overganger fra humanitær innsats til gjenoppbygging 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. Samtidig ser vi at den humanitære innsatsen på forebygging 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 viktig verktøy for å skape utvikling.

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, men 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 den kraftige 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 skal avløse millenniumsmålene i 2015. Fram mot 2015 skal det også utvikles et internasjonalt rammeverk for forebygging som skal avløse og videreføre den såkalte Hyogo-plattformen. Hyogo-plattformen er basert på at lokal kapasitet er raskest på plass når krisen rammer og at kunnskapen blir værende der den trengs mest. Utviklingsarbeidet ledes av **FNs kontor for katastroforebygging (UNISDR)**. Organisasjonen er også sentral i å støtte det nasjonale og regionale arbeidet med katastroforebygging, og søker å koordinere de mange internasjonale aktørene som har roller innenfor katastroforebygging.

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 leder, sammen med Verdensbanken, styringsgruppen for **Den globale fasiliteten for forebygging (GFDRR)**. (Se boks side 28) I dette samarbeidet legger vi vekt på koordineringen og samarbeidet mellom denne og andre sentrale aktører på forebyggingsområdet, ikke minst UNISDR og FNs

Utviklingsprogram (UNDP), men også sivil samfunn og privat sektor. I dette arbeidet vil vi ha et spesielt fokus på beskyttelse og sikring av skolebygg/utdanningsinstitusjoner.

Vi samarbeider også med regionale aktører innenfor forebygging og har i flere år samarbeidet med **Asian Disaster Preparedness Center (ADPC)**. 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

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 1 million amerikanske dollar. Norges bidrag for 2013 var på 18 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 tilnæringsmåter og nye og innovative partnerskap.

Norge har medledervervet (« co chair») i styringsgruppen fra november 2013 til november 2014. Vi vil arbeide 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

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 meteorologi-området skjer dette i nært samarbeid med Verdens Meteorologiorganisasjon (WMO), og innenfor det globale rammeverket.

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 28,5 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 utdanningsatsing kommer dette til å trappes ytterligere opp.

Utenriksdepartementet inngikk i juli 2013 en rammeavtale 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 har også deltatt i utarbeidelse av «the Lucens guidelines». 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.

7. Godt giverskap og effektiv forvaltning

Humanitære behov er per definisjon uforutsigbare. 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 2013 var FNs Nødhjelpsfond (CERF) den klart største mottakeren av ikke øremerket støtte, med 440 millioner kroner. UNHCR mottok 300 millioner kroner, ICRC 70 millioner kroner og OCHA 65 millioner kroner i slik støtte.

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 disse avtalene har bidratt til mer strategisk og

En Rohingya kvinne varmer seg i morgensolen etter en kald natt i en leir for internt fordrevne i Sittwe, Rakhine, Myanmar. Foto: Jonas Gratzer / LightRocket via Getty Images



langsiktig samarbeid om de tematiske prioriteringene i Norges humanitære politikk. Eksempler på dette er samarbeidet med Flyktningshjelpen om beskyttelse av mennesker på flukt, samarbeidet med Norges Røde Kors om forebygging av naturkatastrofer, 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. Avtalene beskriver forventede resultater og hvordan organisasjonen og Departementet sammen skal oppnå disse. Arbeidet med å styrke resultatrapporteringen er i denne sammenheng sentralt. 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.

Denne samarbeidsformen 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 gjorde at 40 prosent av den humanitære bevilgningen var utbetalt innen første kvartal og 70 % innen andre kvartal. Dette økte den økonomiske fleksibiliteten og forutsigbarheten for organisasjonene og bidro til at ofre for krig og konflikt raskt fikk hjelp.

Strategisk partnerskap gjennom flerårige avtaler

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

Oversikt over rammeavtaler:

<i>Organisasjon</i>	<i>Tema</i>
Flyktningshjelpen	Personellberedskap (NorCap)
Flyktningshjelpen	Global samarbeidsavtale
Norges Røde Kors	Forebygging av naturkatastrofer
Norges Røde Kors	Humanitær nedrustning
Norges Røde kors	Humanitær bistand i Afghanistan
Kirkens Nødhjelp	Kjønnsbasert vold i DR Kongo
Kirkens Nødhjelp	Vann og sanitær
Norsk Folkehjelp	Humanitær nedrustning
OCHA	Kjernestøtte
Feinstein-instituttet ved Tufts University	Humanitær forskning
FNs Matvareprogram (WFP)	Nødhjelp/matvaresikkerhet
Action on Armed Violence	Humanitær nedrustning
ICBL-CMC	Humanitær nedrustning
Redd Barna	Utdanning i kriser

Del II: Norsk humanitær bistand i tall

De humanitære budsjettene var på om lag 3,7 milliarder kroner i 2013 (Figur 1). Det betyr at rundt 11 prosent av den totale norske bistanden var humanitær. Da er kjernebidragene til FNs høykommisjonær for flyktninger inkludert. 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).

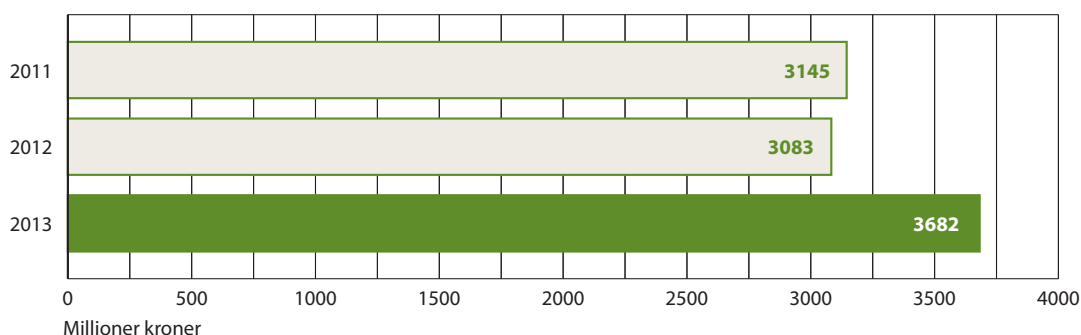
Det er de humanitære behovene som er bestemmende for hvordan de humanitære midlene brukes. Bistanden går til de store humanitære krisene, men også vedvarende, såkalte «glemte» kriser. Hvilke land som mottar mest humanitær bistand vil variere over tid. Det samme vil bruk av samarbeidspartnere. (Se boks side 33.)

Syria var den desidert største mottakeren i 2013. (Figur 4) På samme måte var Somalia den største i 2011. Sør-Sudan og Den demokratiske republikken Kongo var store mottakere både i 2012 og 2013.

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 Røde Kors-bevegelsen var 19 prosent av den totale humanitære bistanden i 2013. (Figur 2)

En palestinsk mann bærer en sekk med mel i forbindelse med distribusjon av nødhjelp ved FNs distribusjonssenter i Rafak flyttingleir sør på Gaza-stripen 6. oktober 2013. Foto: Said Khatib / Afp Photo / NTB scanpix



Humanitær bistand 2011–2013**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. Mens økningen i de humanitær behovene i de tre første landene hadde sammenheng med væpnet konflikt skyldtes situasjonen i Filippinene de omfattende ødeleggelsene som følge av tyfonen Hayian.

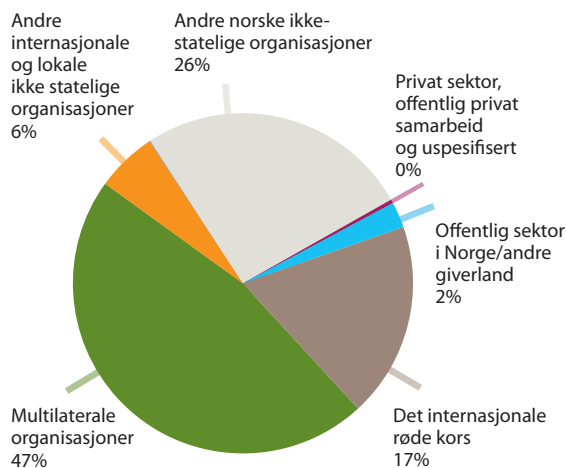
Samarbeidspartnere i humanitær bistand

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 nødhjelps-situasjoner 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.

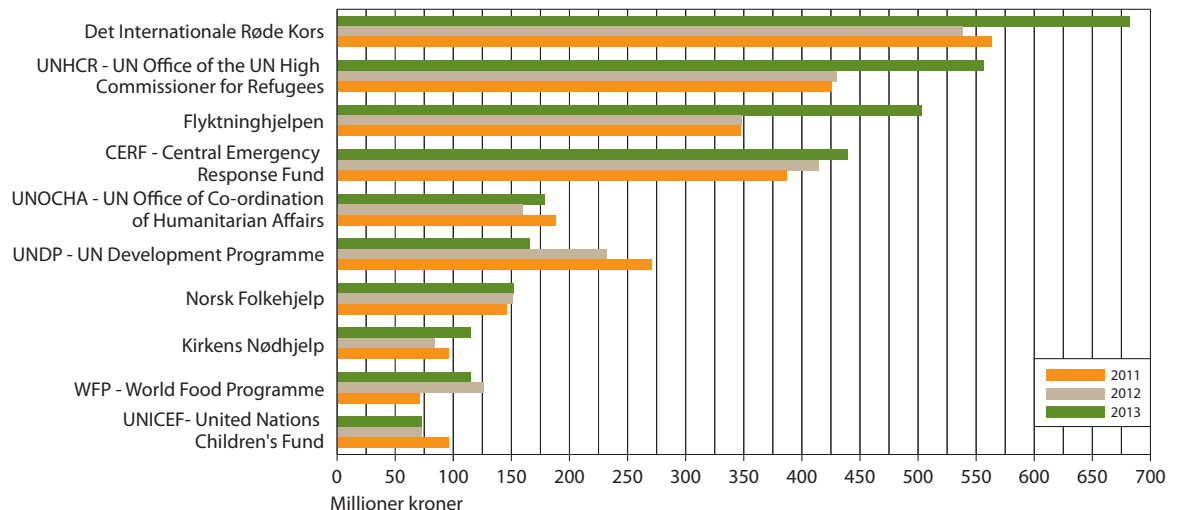
Kanaler for bistanden i 2013



Figur 2: De multilaterale organisasjonene fortsatt viktigste kanal.

Bruken av de ulike typene kanaler har vært relativt stabil de siste årene. I 2013 ble 47% av den humanitære bistanden kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner. Dette er en reduksjon på tre prosentpoeng i forhold til året før. Samtidig økte imidlertid støtten gjennom Den internasjonale Røde Kors-bevegelsen, som bygger på frivillig arbeid gjennom transnasjonalt samarbeid, med to prosentpoeng. Støtten gjennom norske ikke-statelige organisasjoner lå på 26 prosent, en økning på ett prosentpoeng fra 2012. I statistikken over norske frivillige organisasjoner fremkommer det at Norges Røde Kors var den som fikk mest støtte. Den største delen av denne støtten går imidlertid direkte videre til Det internasjonale Røde Kors.

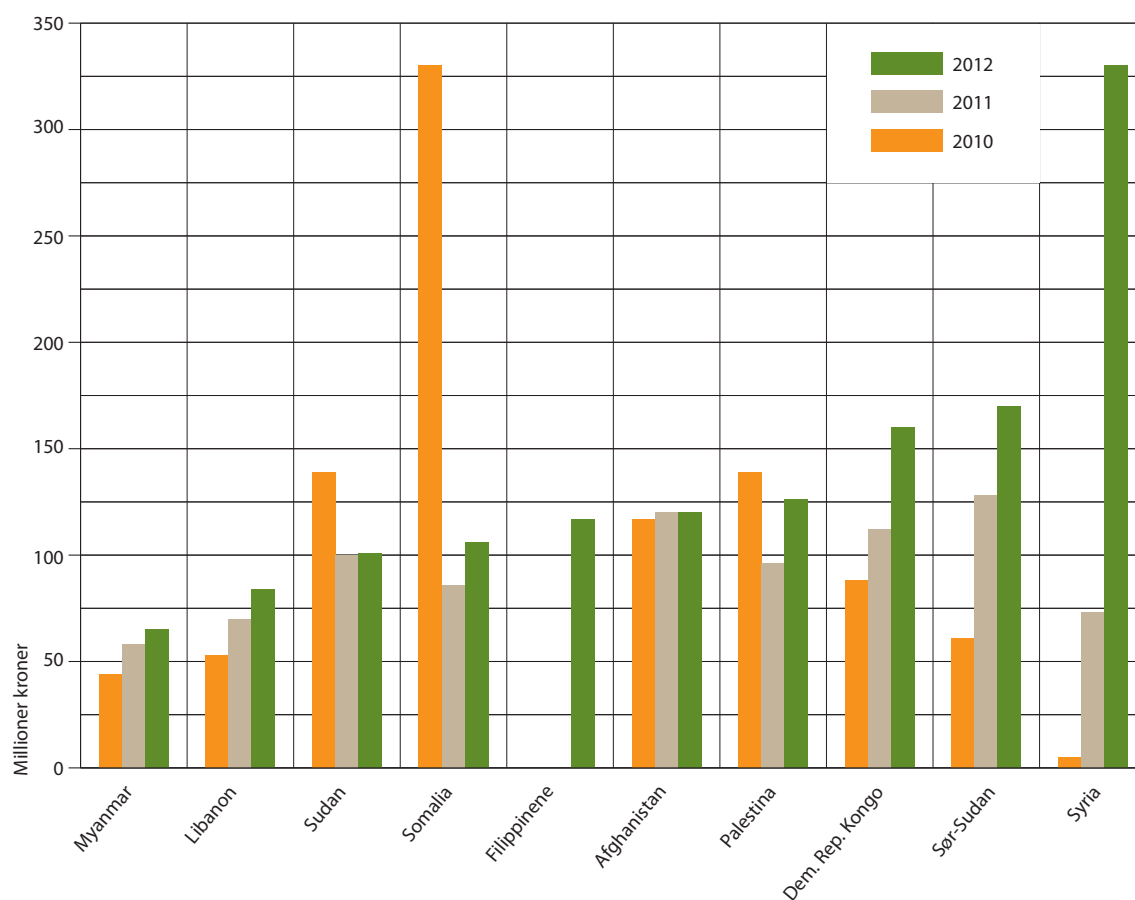
De største samarbeidspartnerne i 2013



Figur 3: Økt bruk av Det internasjonale Røde Kors, Høykommissæren for flyktninger og Flyktninghjelpen.

Økningen til Det internasjonale Røde Kors, Høykommissæren for flyktninger (UNHCR) og Flyktninghjelpen var vesentlige og har sammenheng med de store humanitære krisene i 2013. Bruk av kanaler avhenger av tilgang, kompetanse og lokalkunnskap i de aktuelle situasjonene og er grunnen til økningen i bruken av disse kanalene. Både UNHCR, Det internasjonale Røde Kors og Flyktninghjelpen har store innsatser knyttet bl.a. til situasjonen i Syria. Samtidig ser vi at også bruken av FN's Nødhjelpsfond CERF økte noe i 2013. Ser vi på 2011 til 2013 har bruken av CERF økt gradvis i perioden. CERF er en viktig beredskapsmekanisme og er inne både i akutte og mer «glemte» kriser. Kirkens Nødhjelp hadde også en viss økning i 2013 og har sammenheng med at Utenriksdepartementet inngikk en tre-årig rammeavtale med organisasjonen om vann og sanitær. Parallelt ser vi at tendensen til redusert bruk av UNDP ble videreført i 2013.

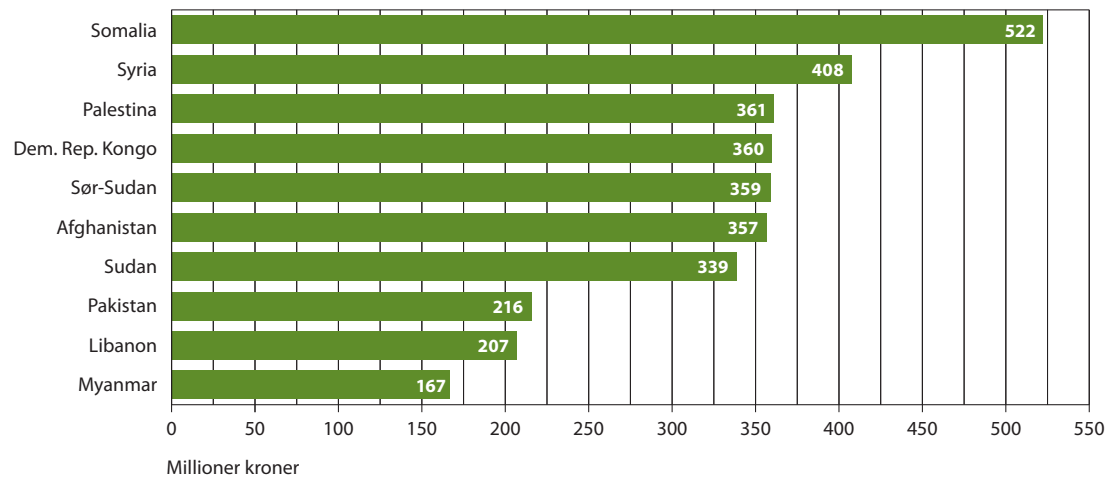
Landene som mottok mest norsk humanitær hjelp i 2011–2013



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 Syria gjorde at landet i 2013 var den desidert største mottakeren med nærmere 350 millioner kroner. Dette inkluderer støtte til syriske flyktninger i nabolandene. Statistikken gir imidlertid ikke et fullstendig bilde. Den fanger ikke opp de betydelige bidragene som ble gitt gjennom multilaterale kanaler. Den totale humanitære bistanden i forbindelse med krisen i Syria var på 635 millioner kroner i 2013. Samtidig ser vi en betydelig økning til Sør-Sudan og Den demokratiske republikken Kongo. Mens Filippinene ikke mottok noe humanitær bistand i 2011 og 2012 fikk de over 100 millioner kroner i 2013. Bistanden til Filippinene var i sin helhet knyttet til tyfonen Hayian som kom inn over landet i november 2013. Filippinene er et eksempel på hvordan den humanitære støtten til enkeltland varierer fra år til år. Somalia er et annet eksempel. Landet mottok i 2011 omtrent like mye som Syria i 2013. Dette var knyttet til tørke og konflikt. Den humanitære støtten ble så sterkt redusert i 2012, da den akutte situasjonen var over. Behovene er imidlertid fortsatt store, og Somalia er fremdeles en betydelig mottaker av norsk humanitær bistand.

De ti største mottakerlandene fra 2011 til 2013

**Figur 5: Langvarige humanitære kriser dominerer over tid.**

Det er store variasjoner i hvilke land som mottar mest humanitær bistand fra et 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 2013 totalt 478 millioner amerikanske dollar fra 65 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 2013 bidro CERF med 307 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 2013 gikk imidlertid til Den sentralafrikanske republikk, Filipinene, Syria og Sudan.

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 2013 ble 173 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, Madagaskar, Bangladesh, Etiopia, Sudan, Jemen, Djibouti, Afghanistan, Haiti, Algerie, Uganda, Nord-Korea, Eritrea, Liberia og Burundi. 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. Syv medlemsland står for mer enn tre fjerdedeler av bidragene til fondet. Norge var i 2013 fondets tredje største giver bak Storbritannia og Sverige, etterfulgt av Nederland, 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 rådgivningsgruppen, bl.a. for å sikre at fondsmekanismen stadig forbedres. Norge var i 2013 representert med en person i rådgivningsgruppen.

*En internt fordreven somalisk
pike forbereder den tradisjonelle
frokosten «anjero» i Sayyidka-
leiren i Howlwadag-distriktet sør
for Somilas hovedstad
Mogadishu 3. mai 2013.
Foto: Omar Faruk / Reuters /
NTB scanpix*

Del III: Utvalgte resultater i humanitær bistand

Vi har valgt å fokusere på seks eksempler på hva vi oppnådde gjennom vår humanitære bistand i 2013. Med disse resultat eksemplene setter vi søkelyset på viktige og store innsatser i 2013.

I 2013 hadde verden fire spesielt store kriser som av FN ble klassifisert som nivå 3 kriser: Syria, Den sentralafrikanske republikk (SAR), Sør-Sudan og Filippinene. Mens de tre første er konfliktrelaterte skyldes situasjonen på Filippinene de omfattende ødeleggelsene etter tyfonen Haiyan. Vi ser på det internasjonale humanitære systemet og erfaringene fra disse fire store krisene. Det pekes på konkrete lærdommer, både positive og negative. Samtidig ser vi også på resultater av den norske humanitære innsatsen i tre av disse krisene.

Gjennom Leger Uten Grensers arbeid i Den Sentralafrikanske republikk viser vi resultater av organisasjonens livreddende helsehjelp. Vi ser på hva som er oppnådd innen utdanning for barn i en meget sårbar situasjon gjennom Redd Barna og Flyktninghjelpens arbeid i Syria og nabolandene. Gjennom Verdens Matvareprogramms (WFP) arbeid ser vi hvordan distribusjon av riskorn bidrar til gjenoppbygging på Filippinene.

Vi trekker også frem den vedvarende humanitære krisen i Den Demokratiske Republikken Kongo og ser på resultater av Flyktninghjelpens arbeid der. Videre ser vi på Flyktninghjelpens og FNs høykommissær for flyktingers (UNHCR) beskyttelse av og assistanse til folk på flukt.

Mor med nyfødt barn på fødselsavdelingen i Leger Uten Grensers klinikk for internt fordrevne ved flyplassen i Bangui i Den sentralafrikanske republikk. Foto: Laurence Geai



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. Problemene og utgangspunktet er ofte veldig tydelige, 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, som eksemplet fra den Sentralafrikanske republikk viser. 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, 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 viderefremmes 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. Det er også vanskelig å vise samlet hva som er oppnådd med de humanitære midlene som er bevilget i ett gitt år.

Filippinene: Distribusjon av risfrø viktig bidrag til gjenoppbyggingen

Da tyfonen Haiyan traff Filippinene 8. november 2013 førte det til enorme ødeleggelser. Mer enn 6000 mennesker ble drept, over 4 millioner ble fordrevet og 14,1 millioner ble berørt. Det var de aller fattigste og mest sårbare som ble hardest rammet. Mange av disse mistet hele sitt inntekts- og livsgrunnlag. Fattige småbønder og fiskere var spesielt utsatt for tyfonens herjinger. Det filippinske landbruksdepartementet anslo at avlinger på 1,1 millioner tonn var ødelagt og at 600.000 hektar jordbruksareal var berørt. Det var viktig å komme raskt i gang med oppbyggingen etter tyfonen slik at folk i størst mulig grad kunne gjenoppta sine hverdagslige sysler. Tiltak som bidro til at folk kunne få tilbake levebrødet var derfor viktig.

Utenriksdepartementet ga 20 millioner kroner til FAOs arbeid med distribusjon av risfrø til bønder i de mest berørte områdene. FAO er fagekspert på dette området. I tillegg kjenner organisasjonen Filippinene godt gjennom sitt langsiktige arbeid i landet. Organisasjonen var derfor godt plassert til å komme raskt i gang med effektiv nødhjelp da tyfonen traff. FAO bidro til å gjenopprette jordbruksproduksjonen for mer enn 13.000 fattige bondehushold i etterkant av tyfonen Haiyan.

Kampen om ris

Tyfonen kom midt mellom to plantesesonger. Ødeleggelsene rammet dermed ikke bare risen som var klar for høsting, men også den risen som allerede var høstet. I tillegg ble frølager og redskap ødelagt. Tiden var viktig. Åkrene måtte plantes i desember/januar for at man ikke skulle gå glipp av den første avlingen i 2014. Mistet man denne avlingen ville man ikke få avlinger på nesten et helt år, med de konsekvensene dette ville få for matsikkerhet og levebrød for befolkningen.

FAO valgte derfor å prioritere de berørte bøndene i sin nødhjelp umiddelbart etter tyfonen. Dette var også i tråd med en direkte forespørsel fra den filippinske regjeringen.

Gapet fylles

FAO distribuerte rundt 40.000 sekker, med 40 kg sertifisert risfrø, til 44.000 hushold. I tillegg ble det distribuert 80.000 sekker med gjødsel og 13.000 enkle jordbruksredskaper. Avlingene forventes å gi mat til over 800.000 mennesker i mer enn ett år. Finansieringen fra Utenriksdepartementet alene sørget for 13.621 sekker med risfrø og 48% av gjødselen.

FAOs nødhjelpsinnsett koster rundt 5 millioner amerikanske dollar og er forventet å bidra til ris til en verdi av 84 millioner amerikanske dollar. En 40 kg sekk med risfrø gir nok ris til å brødfø en familie på fem i et helt år. I tillegg vil familien få inntekter av overskuddet.

Lokalt eierskap

FAO arbeidet tett med den filippinske regjeringen allerede når det gjaldt vurdering av skadeomfanget i ukene umiddelbart etter tyfonen. Organisasjonen tilpasset sin respons til det filippinske landbruksdepartementets strategiske responsplan. På lokalplanet arbeidet FAO tett med lokale myndigheter i identifiseringen av de landsbyene («barangays») som hadde de største behovene. Lokale myndigheter har en sterk tilstedeværelse i disse lokalsamfunnene, som består av fattige småbønder. I tillegg hadde FAO en tett dialog direkte med lokalsamfunnene for å sikre at organisasjonens bidrag svarte til befolkningens behov. Ikke minst var det viktig å fastsette hvilken type risfrø som ville gi den beste avlingen. Takket være dialogen med de berørte lokalsamfunnene var det mulig å identifisere de umiddelbare behovene etter tyfonen.

Ansvarlighet

En grunnpilar i FAOs arbeid er ansvarlighet overfor den berørte befolkningen. Aktiv involvering av mottakerne bidro til en følelse av eierskap blant de familiene som fikk hjelp. Dette gjorde at FAO kunne møte problemer og behov etter hvert som de oppsto. Dette ble gjort, gjennom diskusjon med lederne av landsbyrådene og de lokale jordbruks-ekspertene («Municipal Agriculture Officers»).

Ved å velge en tilnærming basert på deltagelse og åpenhet ble FAO sett på som en partner av befolkningen. Involvering av kvinner har vært sentralt i FAOs arbeid, og spesielt viktig når det gjelder distribusjon og informasjon til målgrupper i befolkningen. Informasjonen var bred og inkluderte også beskyttelse mot seksuelle overgrep og utnyttelse, i lys av den økte risikoen for dette i etterkant av tyfonen.



Utenriksminister Brende besøker familier på en skole i Tacloban, som får støtte av Norge gjennom WFP. Over 4 millioner mennesker ble internt fordrevet etter tyfonen Haiyan på Filippinene. Foto: Utenriksdepartementet / Astrid Sehl

Sentralafrikanske republikk: Leger Uten Grenser ga livreddende helsehjelp i en glemt konflikt

2013 ble året da den Sentralafrikanske republikk (SAR) kom på den internasjonale agendaen. Et statskupp i mars og etterfølgende konflikt førte til at de få stats-tjenester som eksisterte kollapset, og mange internasjonale organisasjoner evakuerte fra landet. I respons til krisen trappet Leger Uten Grenser opp sin allerede betydelige innsats i SAR, og har gjennom 2013 gitt helsehjelp 18 steder i landet og til flyktninger fra SAR i fire naboland. Leger Uten Grenser mottok 15 millioner kroner fra Utenriksdepartement til den humanitære innsatsen i SAR i 2013. Dette kom i tillegg til betydelige egne midler og tilskudd fra andre givere.

Den Sentralafrikanske republikk har i lang tid vært en humanitær krise. Et nærmest ikke-eksisterende helsevesen har ført til høye dødelighetsrater som selv i fredstid ofte overskred et dødsfall per 10 000 innbygger per dag, hvilket er definert som terskelen for en humanitær krise.

I mars tok opprørsgruppen Séléka kontroll over hovedstaden Bangui, og deretter resten av landet. I de påfølgende ukene ble kontorene og prosjektene til mange internasjonale organisasjoner og statsapparatet plyndret. Séléka hadde svak sentralkommando, og soldatene terroriserte sivilbefolkningen gjennom plyndring, voldtekt og drap. Dette førte til at sivilbefolkningen flyktet og gjemte seg i skogen. Eller de samlet seg i kirker og moskeer som på ingen måte var tilpasset for å ta imot store flyktningstrømmer. Utover året vokste motstanden mot Séléka, og i desember angrep anti-Balaka militsen Bangui. I de påfølgende kampene ble over 1000 mennesker, hovedsakelig sivile, drept. Som et resultat økte flyktningstrømmen dramatisk, og i slutten av desember var over 950 000 eller 20 % av befolkningen, på flukt.

Etter voldsekspløsjonen i desember ble en fredsbevarende styrke, ledet av den Afrikanske Union sammen med en fransk kontingent under FN-mandat, sendt til SAR. I januar 2014 ble lederen for Séléka tvunget til å gå av som president. De fredsbevarende-styrkene har ikke klart å stoppe volden, som gradvis har fått et mer sekterisk preg. Dette har særlig gått utover den muslimske minoriteten i landet. Innen mars 2014 var nesten hele den muslimske befolkningen på flukt i ulike naboland.

Helsehjelp til de mest utsatte

Ved slutten av 2013 hadde Leger Uten Grenser åtte regulære og åtte midlertidige kriseorienterte prosjekter i SAR. Det offentlige helsetilbudet i SAR er tilnærmet ikke-eksisterende. I Boguila og Kabo tilbyr Leger Uten Grenser primære og sekundære helsetjenester, med mål om å redusere dødelighet og sykdomsraten blant befolkningen.

I Boguila har Leger Uten Grenser en målsetning om å redusere dødelighetsraten med 70 % over tre år gjennom å tilby primærhelsetjenester og kvalifisert fødselshjelp, med prioritering av barn under fem år og kvinner i reproduktiv alder. Prosjektet fokuserer på å forbedre behandlingen av malaria, som er den viktigste dødsårsaken blant barn i området. Målet er å tilby behandling til flere pasienter på et tidlig tidspunkt for slik å forhindre at malariaen medfører komplikasjoner. Dette gjøres gjennom mobile klinikker i området rundt Boguila som sikrer at en så høy andel som mulig av befolkningen har tilgang på helsetjenester. Prosjektet har også startet treningen av personer i lokalsamfunnene som kan identifisere og starte behandling av enkle malariatilfeller. På sykehuset i Boguila fokuserer Leger Uten Grenser på kompetanseheving av lokalt ansatte for å forbedre behandlingen av pasienter med komplikasjoner.

Den dramatiske endringen i konfliktbildet i 2013 gjorde at prosjektets resultatmål måtte endres. Mobile klinikker forutsetter tilgang til omkringliggende områder, noe som ble vanskeligere ettersom sikkerhetssituasjonen forverret seg. Videre ble det nødvendig å omdirigere ressurser fra mobile klinikker mot områder med konflikt. Planlagt utdeling av myggnett kunne heller ikke gjennomføres. Dette gjorde at prosjektet ikke oppfylte målet om å øke preventive tiltak mot malaria. Sikkerhetssituasjonen medførte også at prosjektet ikke kunne operere med planlagt kapasitet. Etter kuppet i mars ble prosjektet plyndret, og mange internasjonale feltarbeidere ble evakuert. Usikkerheten gjorde også at antallet nasjonalt ansatte i prosjektet måtte halveres permanent.

På tross av endringene i sikkerhetssituasjonen overoppfylte prosjektene i flere tilfeller resultatmålene. Totalt utførte prosjektene i Bougila og Kabo nesten 275 000 konsultasjoner i løpet av året. Oppblussinger i volden etter kuppet i mars, og igjen i desember gjorde at befolkningen flyktet ut i skogen hvor de var mer eksponert for malaria. Som en konsekvens behandlet Leger Uten Grenser i Bougila nesten 100 000 personer for malaria, 38 % mer enn planlagt. Av disse var halvparten barn under 5 år. Det store antallet malariatilfeller førte også til økt antall innleggelses på sykehuset. Totalt foretok prosjektet 3350 innleggelses i Bougila i 2013.

Det økte voldsnivået reflekteres i skadene prosjektene behandlet i løpet av året. Hele 10 % av de kirurgiske inngrepene som ble



Feltkoordinator Lindis Hurum fra Leger Uten Grenser snakker med lokalbefolkningen i Mpoko leiren for internt fordrevne ved flyplassen i Bangui, Den sentralafrikanske republikk desember 2013. Etter harde kamper i byen i desember søkte opp mot 100 000 personer tilflukt i leiren. Foto: Samuel Hanryon / MSF

utført i Bougila var behandling av volds-skader. Dette er 10 ganger høyere enn det normale nivået. Erfaring tilsier at andelen voldtekter øker i konfliktsituasjoner. Prosjektet i Kabo behandlet 25 ofre for seksualisert vold i 2013. Dette tallet var lavere enn i 2012, noe som tyder på at ofrene opplever betydelig stigma og at konflikten har forhindret flere fra å søke helsehjelp.

Økt humanitær innsats er fortsatt nødvendig

Kuppet i mars 2013 og den påfølgende plyndringen gjorde at det lille som eksisterte av statsinstitusjoner, offentlig helsevesen og utdanning kollapset. Ansatte flyktet, og medisiner ble stjålet fra sykehusene. Konflikten kom på toppen av en eksisterende, langvarig krise som allerede forårsaket svært stor dødelighet blant befolkningen. Motstandsdyktigheten i samfunnet var derfor lav, og når voldshandlingene økte i intensitet i nordvestlige SAR gjennom 2013 ble den humanitære situasjonen raskt katastrofal.

Konfrontert med en raskt eskalerende flyktningestrøm og omfattende overgrep mot befolkningen slet det humanitære systemet med å trappe opp innsatsen. Leger Uten Grenser startet seks nye prosjekter utenfor Bangui i respons til krisen, men det var få andre aktører på bakken. En stor del av

befolkningen måtte derfor klare seg uten humanitær hjelp. De første månedene av 2014 har varslet en svært bekymringsfull utvikling i SAR, med brutale angrep mot den muslimske minoriteten og masseflukt til nabolandene. Økt humanitær tilstedeværelse i SAR vil være en prioritet for Utenriksdepartementet i tiden fremover.

Etter at kampene startet i Bangui i desember økte flyktningstrømmene kraftig. Som en konsekvens åpnet Leger Uten Grenser prosjekter i seks leire for internt fordrevne, og utførte kirurgi og fødselshjelp på fire sykehus i byen. I desember alene behandlet organisasjonen over 2000 voldsofre. Ved flyplassen i Bangui søkte 100 000 mennesker tilflukt i det som utviklet seg til en spontan flyktningleir. Det fantes ikke nok mat, vann eller latriner, og flere uker inn i krisen levde majoriteten av flyktingene under åpen himmel. Leger Uten Grenser åpnet to klinikker og et sykehus i leiren, men få andre aktører var til stede. Som et resultat av den sviktende innsatsen publiserte Leger Uten Grenser på slutten av året et åpent brev til lederne for FNs humanitære organer, der en kritiserte FN for manglende mobilisering og ba om økt innsats i landet. I ettertid har FN trappet opp sin tilstedeværelse, men behovene er fortsatt store.

Syria. Utdanning i krise

Situasjonen i Syria forverret seg ytterligere i løpet av 2013. Mot slutten av året hadde nesten annenhver syrer behov for nødhjelp, enten som flyktning i nabolandene eller internt i Syria. Dette koblet til en sterk økning av volden, ytterligere fragmentering av opposisjonen, framveksten av terrorgrupper, myndighetenes hindring av humanitær tilgang til opposisjonskontrollerte områder, bruk av høyeksplosive våpen, inkludert kjemiske våpen, og ingen framgang langs det politiske forhandlingsporet, tegner et dystert framtidssbilde. Flyktningstrømmen fortsetter, og skaper enorme utfordringer for nabolandene, både økonomisk og politisk.

Effekten av borgerkrigen i Syria vil være langvarig selv om man skulle klare å komme fram til en politisk løsning. En av de mest åpenbare langtidsvirkningene er faren for å «miste» en generasjon barn som står uten skoletilbud. Dette vil være generasjonen som får ansvaret for å gjenoppbygge landet i neste omgang. Konflikten i Syria har drevet millioner av barn ut av sin normale hverdag. 1.3 millioner syriske barn er i dag flyktninger i nabolandene. Enda flere lever på flukt inne i Syria, hvor kamphandlinger og ødeleggelser har rasert store deler av det nasjonale utdanningstilbudet. UNICEF anslår nå at i alt 2.8 millioner syriske barn står uten skolegang. I følge Utdanningsministeriet i Syria går 35 % færre syriske barn og unge på skolen nå enn før krigen. 1,9 millioner elever mellom 1. og 12. klasse droppet ut eller ble aldri skrevet inn i skolen for skoleåret 2012/2013.

I 2013 lanserte UNICEF «no lost generation»-initiativet som har til hensikt å bringe så mange syriske barn som mulig tilbake til skolebenken, både blant flyktninger i nabolandene og inne i selve Syria. Utenriksdepartementet ga i 2013 90 millioner kroner i støtte til utdanning i forbindelse med krisen

i Syria. Støtten ble gitt til UNICEF, Redd Barna og Flyktninghjelpen.

I 2013 rehabiliterte Redd Barna 39 læresteder i det nordlige Syria. Nærmere 800 frivillige ble rekruttert, deriblant 650 lærere og 75 rektorer. Om lag 260 lærere fikk opplæring i hvordan de bør undervise, gi psykososial støtte og lære elevene om helse og hygiene i krevende og mer uformelle omgivelser. Lærerne fikk også kunnskap om hvordan barn best kan beskyttes mot utnyttelse og overgrep. I tillegg ble det lagt vekt på bruk av positiv, ikke-voldelig disiplin i skolen. Pulter, stoler og tavler kom på plass, skolemateriell ble utviklet og pedagogiske hjelpemidler innkjøpt og distribuert. Vann og sanitærfasiliteter for gutter og jenter, i henhold til internasjonale standarder for utdanning i kriser (INEE/Inter-Agency Network for Education in Emergencies), kom på plass ved åtte læresteder. Etter rehabilitering av læresteder og kapasitetsbygging av lærere og ansatte i skolen, dro Redd Barna i gang en omfattende «tilbake til skolen»-kampanje. Ved slutten av 2013 hadde Redd Barna nådd rundt 14 000 barn i grunnskolealder gjennom dette prosjektet.

Utdanningsresponsen har vært krevende og tidvis påvirket av en uoversiktlig og stadig endret situasjon på bakken. Tilgang til kvalifisert og motivert syrisk arbeidskraft på begge sider av grensen har vært avgjørende. Erfarne nødhjelpsarbeidere, kontinuerlig overvåking av sikkerhetssituasjonen og effektiv bruk av roligere perioder og mulighetsrom har bidratt til at forsinkelsene i implementeringen ble færre og mer kortvarige enn fryktet.

Utdanningsrelaterte aktiviteter er en viktig del av **Flyktninghjelpens** respons både i Syria og nabolandene Jordan, Libanon og Irak. Målet er å sikre utdanning i trygge

omgivelser til flest mulig barn. Aktivitetene omfatter tilrettelegging for at syriske barn kan gå på skoler i vertslandene, ekstraundervisning, trening av lærere i krisehåndtering, materiell støtte til elever og lærere, rehabilitering av skoler og andre tiltak.

Arbeidet gjøres av Flyktninghjelpens ansatte i samarbeid med et nettverk av partnere som omfatter FN's Høykommissær for flyktninger, UNICEF, andre internasjonale organisasjoner og lokale aktører. I Syrias naboland koordineres innsatsen med nasjonale myndigheter. Flyktninghjelpens utdanningsstilbud varierer

fra land til land ut fra lokale behov, prioriteringer og finansieringsmuligheter. I Jordan og Irak er tilbudet rettet inn mot flyktningleire. Arbeidet i Libanon tar sikte på både å integrere barna i lokale skoler og etablere alternative utdanningsstilbud. I Syria bistår Flyktninghjelpen med utdanningsmateriell og rehabilitering av skolebygg, slik at lokale myndigheter kan gjenoppta driften av skoler som i mange tilfeller har holdt stengt i lengre perioder.

I 2013 nådde Flyktninghjelpens bistand ut til 40.000 syriske barn og unge i regionen, nesten halvparten av disse inne i Syria.

Barn på en skole i flyktningleiren Domiz ved den syrisk-irakske grensen i Dohuk, Irak 4. august 2013. Foto: Thomas Imo/Photothek via Getty Images



Det internasjonale humanitære systemet. Erfaringer fra fire store kriser

På bakgrunn av erfaringene fra jordskjelvene i Haiti og Pakistan i 2010 bestemte FN seg for å gjøre en rekke reformer som skulle forbedre det internasjonale humanitære systemets evne til å respondere raskt og effektivt. OCHA, som er FNs kontor for samordning av den humanitære innsatsen, er satt til å koordinere dette arbeidet. Norge har støttet aktivt opp om reformene.

Det ble innført nye retningslinjer for hvordan systemet skal reagere ved spesielt store kriser, såkalte nivå 3 (L3) kriser. Det er topplederne i FNs humanitære organisasjoner som beslutter om en krise skal erklæres å være en nivå 3 krise. Når en slik erklæring finner sted, utløser det noen ekstraordinære tiltak. Det innebærer blant annet at:

- de internasjonale humanitære organisasjonene er forpliktet til å frigjøre personell til krisen,
- finansiering fra det sentrale nødhjelpsfondet (CERF) utløses,
- den sektorbaserte klyngeorganiseringen av det humanitære arbeidet aktiveres (hvis ikke allerede gjort),
- utarbeidelse av en felles handlingsplan med finansieringsbehov.

Fire nivå 3 kriser. I 2013 hadde verden fire slike nivå 3 kriser: Syria, Den sentralafrikanske republikk (SAR), Sør-Sudan og Filippinene. Mens de tre første er konflikterelaterte skyldes situasjonen på Filippinene de omfattende ødeleggelsene etter tyfonen Haiyan. Erfaringene viste at de konflikterelaterte humanitære krisene gir systemet helt egne utfordringer enn på Filippinene.

Lærdom. Visegeneralsekretær i FN og humanitær koordinator, Valerie Amos, besluttet nærmest umiddelbart etter at tyfonen slo ned på Filippinene, at penger skulle tas fra det sentrale nødhjelpsfondet

(CERF) for å finansiere hjelpetiltak i rammede områder. FN produserte i løpet av fire dager en handlingsplan med finansieringsbehov, noe som er viktig for å kunne utløse støtte fra giverland. Det at man anså dette som en nivå 3 krise, gjorde at prosesser ble iverksatt for å sende topp kvalifiserte folk med mye erfaring. Man kunne hente folk fra beredskapsstyrker, der FNs organisasjoner på forhånd har forpliktet seg til å avgi «sine beste kvinner og menn» dersom situasjonen skulle kreve det. Dette var en slik situasjon, men allikevel tok det 10 dager etter at man hadde utpekt en person som skulle reise til Filippinene for å fungere som nestleder for den humanitære koordinatoren, til denne personen faktisk var på plass. Annet personell ble imidlertid raskt sendt fra OCHAs regionale kontor til Filippinene for å bistå med koordineringen av nødhjelpsarbeidet. Koordineringskapasiteten kom altså raskt opp å stå. Den internasjonale innsatsen speilet på mange måter myndighetenes koordineringsstrukturer, noe som var viktig for kvaliteten på innsatsen der og da, og sannsynligvis også i lenger perspektiv etter at den verste krisen var over. I ettertid er det imidlertid blitt stilt spørsmål ved om det ble for mye vekt på personell som skulle koordinere arbeidet, og for lite på faktisk implementeringskapasitet. Med andre ord var det for lite folk i felt for å utføre den faktiske nødhjelpen, og for mange i Manila for å lede, koordinere, utarbeide planer og svare på krav om informasjon fra hovedkvarterene og fra giverne.

Hovedinntrykket av den internasjonale responsen på Filippinene er allikevel at vi i dag har et bedre rustet humanitært system til å håndtere plutselige og store naturkatastrofer, enn vi hadde for få år siden.

En gjennomgang av den umiddelbare innsatsen i Den sentralafrikanske republikken har vist at man også der hadde noen av de

samme utfordringene med balansen mellom koordinerings – og implementeringskapasitet. Der opplevde også de som var sendt ut for å hjelpe at det var for mange krav fra hovedkvarterene, og dermed mindre tid til å gjøre jobben i felt. Derfor sies det nå fra FN, at man vil fortsette å jobbe med å delegere og styrke lederskapet i felt, slik at man får den nødvendige fleksibilitet og beslutningsfullmakt i felt. I Den sentralafrikanske republikken hadde man i tillegg store utfordringer med sikkerheten, både for nødlidende og for de som skulle hjelpe. Et stort antall humanitære hjelpearbeidere ble sendt inn, uten at det også ble sendt inn tilstrekkelig sikkerhetspersonell. FNs sikkerhetsbestemmelser gjorde at nødhjelpsarbeidere ble sittende «fast» i hovedstaden Bangui. Det er rapportert om stor frustrasjon blant hjelpepersonell som med egne øyne kunne se de store behovene som befolkningen hadde, uten å være i stand til å hjelpe. Dette på grunn av manglende sikkerhet, strenge sikkerhetsbestemmelser, for lite finansiering og manglende nødhjelpsleveranser. Reformene som har blitt gjort i det humanitære systemet, og som til dels viste

seg å fungere godt i en naturkatastrofesituasjon som på Filippinene, er ikke like relevante for en humanitær krise som er skapt av konflikt. Grunnen er at man i en humanitær situasjon preget av konflikt, ikke har samme mulighet til å yte hjelp og beskyttelse til nødlidende. Det humanitære rom er begrenset, og man er avhengig av at krigførende parter tillater humanitær tilgang.

Nødhjelpsinnsetningen på Filippinene gikk raskt over i tidlig gjenoppbygging, og det er ikke lenger en nivå 3 krise. Situasjonen for rammede i de tre konfliktområdene er imidlertid fortsatt av en slik karakter at de har beholdt sin «L3» kategorisering.

Det er viktig å fortsette arbeidet med å forbedre det internasjonale humanitære systemet slik at det kan svare på de reelle behovene på bakken, uavhengig av om kriser skyldes konflikt eller naturkatastrofe. Nye kriser vil gi oss ny lærdom og også nye utfordringer. Det blir viktig å ha vilje og evne til å trekke lærdom og foreta de nødvendige endringer i måten vi arbeider på i humanitære kriser.

En smilende filippinsk jente og broren mottar matvarehjelp ved et senter i Tacloban, Filippinene 14. november 2013. Foto: Getty Images



Flyktninghjelpen. Hjelp og beskyttelse til mennesker på flukt

Ved inngangen til 2013 var 45,2 millioner mennesker på flukt verden over. Av disse var 28,8 millioner på flukt i eget land, mens 16,4 millioner hadde flyktet over en landegrense.

Flyktninghjelpen er en uavhengig, humanitær organisasjon som gir hjelp, beskyttelse og bidrar til varige løsninger for mennesker på flukt over hele verden. Organisasjonen er en viktig samarbeidspartner for Utenriksdepartementet. I 2013 inngikk Utenriksdepartementet og Norad en treårig global partnerskapsavtale (Global Partnership Agreement, GPA) med Flyktninghjelpen med fokus på flyktninger og internt fordrevne. Avtalen har en ramme på 1,07 milliarder kroner over tre år, hvorav ca. 70 millioner kroner fra Norad. Avtalen gir forutsigbarhet og fleksibilitet til Flyktninghjelpens arbeid. Samtidig er avtalen et instrument for økt strategisk samarbeid innenfor beskyttelse av flyktninger og internt fordrevne.

Gjennom avtalen hjelper Flyktninghjelpen mennesker i akutte kriser, slik som Syria og Sør-Sudan, i fastlåste flyktningssituasjoner som Afghanistan og Kenya, og i overgangsland som Liberia og Zimbabwe. Totalt inngikk 21 land i avtalen i 2013. Over 1 million mennesker på flukt, i eller utenfor eget land, fikk assistanse av Flyktninghjelpen under avtalen i 2013. Flyktninghjelpens nødhjelpsarbeid er konsentrert rundt fem kjerneområder: bygging av hjem og skoler, vann og sanitærforhold, utdanning, matvaresikkerhet og distribusjon, og informasjon, rådgivning og juridisk assistanse. Gjennom aktiv deltakelse i FNs system for koordinering i humanitære kriser (clustersystemet) koordinerer Flyktninghjelpen sitt arbeid med andre aktører. Organisasjonen var ansvarlig for koordinering på sektornivå i syv land (Afghanistan, Colombia, DR Kongo, Jordan, Pakistan, Palestina og Sør-Sudan).

Videreutvikling av Flyktninghjelpens program innenfor kriserespons, humanitær respons i urbane områder og arbeid med lokale organisasjoner er en integrert del av avtalen med UD og Norad. Satsingen på kriserespons gjorde at Flyktninghjelpen raskt kunne være på plass med programaktiviteter i forbindelse med krisen i Syria. Flyktninghjelpens kriseresponsteam, etablert i 2012, bidro bl.a. til å etablere vann og sanitærinfrastruktur i tre nye flyktningleire i Irak. Totalt ga organisasjonen støtte til over 481 000 mennesker i Syria, Libanon, Jordan og Irak med midler fra Utenriksdepartementet i 2013.

Støtte til Flyktninghjelpens **talsmannsarbeid**, for å sikre rettighetene til flyktninger og internt fordrevne, er en viktig del av partnerskapsavtalen. I 2013 jobbet organisasjonen for å øke humanitær tilgang i konfliktområder, skape oppmerksomhet rundt det høye antallet mennesker drevet på flukt av naturkatastrofer og klimaendringer og bidra til et mer effektivt og bedre koordinert humanitært system internasjonalt. I 2013 påvirket Flyktninghjelpen 13 ulike politikk-områder gjennom sitt talsmannsarbeid. Flyktninghjelpen bistod bl.a. den regionale organisasjon East African Community (bestående av Kenya, Tanzania, Burundi, Uganda og Rwanda) i arbeidet med å utvikle en regional lovgivning for å assistere mennesker som blir ofre for naturkatastrofer, og også forebygge nye katastrofer. Flyktninghjelpens arbeid bidro til et styrket rettighetsperspektiv i lovforslaget, flere henvisninger til mennesker på flukt og en egen paragraf for å sikre rettigheter til de som krysser landegrenser som følge av naturkatastrofer. Det er juridisk nybrottsarbeid at naturkatastrofer, klimaendring og flukt blir dekket i en lov. Dette vil sikre en mer helhetlig og bærekraftig praksis i land og på tvers av landegrenser.

Kvinner land- og eiendomsrettigheter er et hovedsatsingsområde for talsmannsarbeidet. Flyktninghjelpen har kartlagt kvinners tilgang til land- og eiendomsrettigheter i seks land. I følge kartleggingen er hovedutfordringen at det eksisterer sosiale normer som er undertrykkende og hindrer, både kvinners egen forståelse av sine rettigheter, og deres muligheter for oppreisning ved brudd på disse

rettighetene. Til tross for store investeringer i oppbygging av rettferdige rettssystemer i konfliktrammede land, blir fordrevne kvinner fremdeles nektet boliger, land og eiendomsrettigheter under og etter konflikter. Flyktninghjelpens rapport om tematikken gir juridiske, politiske og praktiske anbefalinger til humanitære aktører for å sikre kvinner og jenters rettigheter til land og eiendom.

Fordrevne gutter, som sover utendørs på matter, reagerer med latter når det går opp for dem at de blir fotografert ved en FN-leir i Juba, Sør-Sudan. Leiren er blitt tilfluktsted for tusenvis av fordrevne etter kamphandlingene i Sør-Sudan.
Foto: Ben Curtis / AP Photo / NTB scanpix



Flyktninghjelpens arbeid for internt fordrevne i Den Demokratiske Republikken Kongo

En av verdens største humanitære kriser er i DR Kongo. Landet er preget av mange års vanstyre, konflikter, grove brudd på menneskerettighetene og en prekær humanitær situasjon. Samtidig er landet et av de minst utviklede i verden. Kamper om kontroll over landets naturressurser og landområder pågår mellom regjeringshæren og en rekke væpnede grupper med skiftende allianser. 2013 var intet unntak, og flere hundretusen mennesker ble nok en gang tvunget på flukt. Antallet internt fordrevne i Kongo er anslått til 2,6 millioner, hvorav 80 prosent befinner seg i øst-Kongo.

Flyktninghjelpen er en av Utenriksdepartementets samarbeidspartnere i DR Kongo. Flyktninghjelpen mottok 21,2 millioner kroner til dette arbeidet i 2013 som del av den globale partnerskapsavtalen. Organisasjonen har internt fordrevne, flykninger og vertsamfunn som målgruppe og har vært aktiv i Nord- og Sør Kivu, som ligger øst i landet, siden 2001. Disse områdene er preget av langvarig konflikt og fordrivelse og Flyktninghjelpens aktiviteter i 2013 fokuserte på å tilby de mest sårbare nødhjelp i form av utdeling av mat og nødhjelpsartikler, bedring av vann-, sanitær- og hygieneforhold, utdanning, hus- og skolebygging, samt informasjon og juridisk rådgivning (ICLA). I 2013 fikk over 336,000 mennesker hjelp gjennom Flyktninghjelpens virksomhet.

Utdeling av mat og nødhjelpsartikler

Til tross for at en rammeavtale for fred ble signert av 11 afrikanske land i februar i 2013, etterfulgt av FN-operasjonens nye og utvidede mandat i mars 2013, preges øst-Kongo fremdeles av uro og flere lokale konflikter. Dette gjør at sivilbefolkningen mange steder lever i konstant frykt og usikkerhet, og ofte er tvunget på flukt. Hver gang dette skjer mister de sine eiendeler og matavlinger går tapt. Det er i disse situasjonene at Flyktninghjelpen

foretar utdeling av mat og nødhjelpsartikler til de mest sårbare. Ved bruk av kontanter og kuponger organiserer Flyktninghjelpen lokale markeder hvor de internt fordrevne selv kan kjøpe matvarer de har behov for. Dette gjøres i tett samarbeid med lokale handelsmenn og andre humanitære organisasjoner for å sikre at prisene er i samsvar med de reelle lokale markedene og for ikke å skape økonomisk ubalanse. Kvinner er hovedmottakerne av nødhjelpen, fordi det er de som styrer familie-husholdningen. Bruken av kuponger og kontanter har vist seg å være en effektiv og verdig metode for å hjelpe mennesker i nød. Det er i tillegg en hurtigere respons når en krise finner sted.

På grunn av den ustabile situasjonen i øst-Kongo besluttet Flyktninghjelpen å ha et lager av nødhjelpsartikler for å kunne respondere raskt når kriser oppstår. Siktemålet er å kunne redusere sårbarheten til de som blir tvunget på flukt. Totalt delte Flyktninghjelpen ut mat og nødhjelpsartikler til 59,677 mennesker i 2013 ved hjelp av midler fra Utenriksdepartementet og Europakommisjonen.

Vann, sanitær og hygiene

I 2013 utvidet Flyktninghjelpen sitt program med aktiviteter innen vann, sanitær og hygiene. Organisasjonen utførte flere hygienepromoterende aktiviteter for å øke sivilbefolkningens hygienekunnskap. Hygienepakker ble delt ut som del av dette arbeidet. Organisasjonen samarbeidet med frivillige fra det lokale helsevesenet, barneskolelærere og lokale ledere for å sikre lokal forankring. Da lokale helsekomitéer skulle opprettes, ble det lagt spesielt fokus på å sikre en lik andel kvinner og menn. Helsekomitéene ble kurset i hygienepromotering og gjennomførte deretter informasjonskampanjer om hygiene og vedlikehold av latriner. Totalt ble 8000 mennesker lært opp i vann-, sanitær- og hygieneforhold i 2013.

Informasjon, rådgivning og juridisk assistanse (ICLA)

I DR Kongo er det store konflikter forbundet med rettigheter til land. Det er derfor et hovedfokus for Flyktninghjelpen å støtte internt fordrevnes tilgang til land, å forbedre deres rett til bolig samt å forsterke både mottakergruppens og lokale myndigheters forståelse og implementering av land- og eiendomsrettigheter. Dette gjøres bl.a. ved å kurse lokale konfliktråd i konfliktløsning og eiendomsrett. Grunnet en forverret sikkerhets-situasjon ble ikke alle målene for ICLA-programmet nådd i 2013. Derimot klarte Flyktninghjelpen i Nord-Kivu å gjøre store fremskritt i antallet konflikter som ble løst gjennom en skriftlig avtale mellom partene. Dette resulterte i en økning av radiosendinger, sponset av lokale myndigheter, som oppfordret mennesker til å engasjere seg i Flyktninghjelpens land- og eiendomsrettighetsarbeid.

ICLA programmet har vektlagt kvinners rettigheter gjennom informasjonskampanjer, brosjyrer og i diskusjonsgrupper. Gjennom å

jobbe i tett samarbeid med kvinnegrupper, hvor kvinner fritt kan uttrykke sine meninger, har Flyktninghjelpen bidratt til å redusere kommunikasjonsbarrierene og å spre informasjon om kvinners land- og eiendomsrettigheter. Flyktninghjelpens arbeid med å registrere fødsler og ekteskap har i tillegg vært viktig for kvinners eier- og arverettigheter, fordi deres familierelasjoner har blitt dokumentert og formalisert.

Humanitær assistanse for internt fordrevne i urbane områder

Humanitære aktører har mangelfull informasjon om internt fordrevne i byer, og øst-Kongos største by Goma er intet unntak. Med støtte fra Utenriksdepartementet gjennomførte Flyktninghjelpen derfor i 2013 multisektoriell undersøkelse av internt fordrevne og vertsfamilier i Goma for å få innblikk i disse gruppenes situasjon og bistandsbehov. Studiets funn vil danne grunnlaget for Flyktninghjelpens videre arbeid i Goma og vil også bli delt med myndighetene og andre humanitære aktører som jobber i byen.

*En skredder i
UNHCR-leiren
Mugunga III i Goma i
Den demokratiske
republikken Kongo
24 januar 2013.
Foto: Thomas
Lohnes / Getty
Images*



FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR)

FNs høykommissær for flyktnings (UNHCR) mandat etter Flyktningkonvensjonen av 1951 er å gi beskyttelse og assistanse til personer som er forfulgt og flykter på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en spesiell samfunnsgruppe, samt å finne varige løsninger på verdens flyktningproblemer. UNHCR gir også assistanse til internt fordrevne personer, selv om mandatet her krever beslutninger fra FNs styrende organer. I henhold til FNs klyngetilnærming og for å sikre en mer effektiv humanitær innsats, har UNHCR en ledende rolle i beskyttelse, husly og administrasjon av leire for internt fordrevne. UNHCRs mandat omfatter ikke palestinske flyktninger (ca. 4,9 millioner), den oppgaven ligger under FNs hjelpeorganisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA). I praksis bistår UNHCR mange som ikke er flyktninger i streng forstand, og UNHCR opererer derfor normalt med samlebetegnelsen «persons of concern». UNHCR bidrar også til varige løsninger gjennom for eksempel assistert retur, lokal integrasjon og gjenbosetting av flyktninger fra første asylland. Dette påligger UNHCR i kraft av sitt mandat. Det er ofte vanskelig i praksis, ettersom man er avhengig av politisk velvilje fra opprinnelsesland, vertsland eller tredjeland.

Organisasjonens virksomhet gjennomgås og overvåkes av Eksekutivkomiteen (94 medlemsland i 2013) som møtes formelt én gang i året, men flere ganger som «arbeidsgruppe» i den faste komiteen (Standing Committee). UNHCR rapporterer årlig til Generalforsamlingen og ECOSOC.

UNHCRs budsjett for 2013 lå på ca 5,3 milliarder amerikanske dollar eller ca 34 milliarder kroner. Dette har økt dramatisk de siste årene. Budsjettet baseres på behovsanslag og det har ikke vært full inndekning i form av inntekter. Tvert imot er det et økende gap som gjør at UNHCR

i 2013 hadde inntekter som svarte til ca 60 % av budsjettet. Underfinansieringen, kombinert med stadig mange øremerkede bidrag og uforutsette begivenheter i felt, gjør det vanskelig for UNHCR å oppnå de resultatene organisasjonen legger til grunn for budsjettet. Prioriterte oppgaver fastsettes i «Global Strategic Priorities» på begynnelsen av året.

2013 var nok et krevende år i UNHCRs mer enn 60-årige historie. I tillegg til de vedvarende krisene, førte kamphandlingene i Syria til at enda flere mennesker la på flukt internt i landet eller krysset grensen til nabolandene. Samtidig fikk man en akutt situasjon i Den sentralafrikanske republikk, og en opptrapping av konflikten i østlige deler av DR Kongo, samt en borgerkrig på tampen av året i Sør-Sudan. Også situasjonen i Darfur og i nord-Nigeria forverret seg i 2013

Oppnådde resultater 2013

Flyktningkonvensjonen har tilslutning fra 148 land og ingen nye land sluttet seg til i 2013. Følgende land sluttet seg derimot til en eller begge statsløshetskonvensjonene (fra 1954 og 1961): Montenegro, Elfenbenskysten, Litauen, Nicaragua, Ukraina og Jamaica. 1954-konvensjonen har nå 84 signatarstater, 1961-konvensjonen 58. UNHCRs eksekutivkomite fikk følgende nye medlemmer: Afghanistan, Hviterussland, Tsjekkia, Slovakia, Latvia, Peru og Senegal. Tilslutningen til de rettslige instrumentene og til UNHCRs styreorganer er viktig fordi det forplikter landenes myndigheter til å beskytte mennesker som faller inn under kategorien «persons of concern».

I løpet av 2013 ble det i eksekutivkomiteen forhandlet frem og vedtatt en anbefaling om sivile registreringer. Dette er det som gjerne kalles «soft law» (anbefalinger o.l.) og som man i de seneste årene har sett lite til, primært fordi prosessene har blitt så politi-

serte og polariserte at man ikke har kunnet enes om noe som kan sies å ha en substansiell merverdi. Konklusjonen om sivil registrering er et unntak og et viktig bidrag. Det vil lette arbeidet med fødselspapirer til barn som fødes i landflyktighet. På den måten sikres barnas adgang til hjelp og assistanse senere, og kanskje kan man forhindre at de ender opp som statsløse.

Debatten i UNHCR viser ellers at det er sterke motsetninger internt blant medlemslandene, ikke minst om byrdedeling, der de store vertslandene mener de bærer for stor andel av kostnadene ved å ha mange flyktninger. Mange land er også skeptiske til at UNHCR prioriterer internt fordrevne, fordi de ser dette som en innblanding i indre anliggender. Likevel lyktes det UNHCR i desember 2013 å gjennomføre en såkalt «beskyttelsesdialog» om internt fordrevne, som hadde til hensikt å få større oppmerksomhet om og støtte til denne utsatte gruppen.

Av de nesten 43 millioner «persons of concern» var det 11,7 millioner flyktninger som faller inn under UNHCRs mandat. 8,5 millioner av disse mottok en eller annen form for beskyttelse eller assistanse av UNHCR. De fem største vertslandene for flyktninger

i 2013 var Pakistan, Libanon, Iran, Tyrkia og Jordan. Tidligere figurerte Tyskland høyt på denne listen, men det er endret pga av en ny flyktningdefinisjon. 414 600 personer returnerte frivillig til sine hjemland, og den største gruppen var faktisk syrere fra Tyrkia (140 800 personer). Det er totalt sett en tilbakegang fra 2012 da antallet var 526 3000. Antall internt fordrevne som fikk en eller annen form for hjelp av UNHCR direkte eller gjennom samarbeidspartnere var i 2013 på 23,9 millioner, en økning fra 2012 da antallet lå på 17,7 millioner. 98 400 flyktninger ble fremmet for gjenbosetting i 2013, en økning fra 89 000 i 2012. Av disse ble 71 000 personer faktisk gjenbosatt. Det totale antall personer som ifølge UNHCR trenger gjenbosetting er 859 000, men på grunn av kapasitetsvansker hos UNHCR og små kvoter i gjenbosettingslandene er det normalt kun 10% som blir bosatt i et nytt land. Med Sveits som nytt gjenbosettingsland steg antall som er villig til å ta imot overføringsflyktninger i fjor til 27. Norge hadde i 2013 en kvote på 1 200 personer, de fleste forbeholdt fem flyktningssituasjoner.

Utgitt av: Utenriksdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: E-937 B
Forsidefoto: Syriske flyktningbarn i Domiz flyktningleir
i nord-Irak. Haider Ala / Reuters / NTB scanpix
Trykk: Andvord Grafisk
7/2014 – opplag 3 000

