



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Rapport

Norsk humanitær politikk

Årsrapport 2011



Forord

Norge bidro gjennom sin humanitære bistand med betydelig støtte gjennom lokale og internasjonale humanitære organisasjoners arbeid for å redde liv og lindre nød i en lang rekke humanitære kriser verden over i 2011. Flere nye konflikter, oppblussing av gamle konflikter, fortsettelse av de kroniske konfliktene, nye ekstremhendelser og ekstremvær utgjorde et komplisert bilde og utsatte det humanitære arbeidet for harde prøver.

Utviklingen i Nord-Afrika og Midtøsten satte et sterkt preg på 2011. I Libya, Jemen og Syria var utviklingen svært dramatisk, og førte til store flyktningestrømmer, væpnet vold og humanitær lidelse. Spesielt i Syria var manglende humanitær tilgang til sivilbefolkningen et hovedproblem. Krevende sikkerhetssituasjoner og manglende aksept hos partene til konflikt gjorde at forholdene for humanitær bistand var svært vanskelige også i Elfenbenskysten, Afghanistan, DR Kongo, Sudan, Sør-Sudan og Somalia.

På Afrikas horn var 13 millioner mennesker rammet av tørke og konflikt i 2011. Befolkningen i Somalia var hardest rammet og FN definerte situasjonen som hungersnød. Situasjonen på hornet viste at de landene som har bygget opp sterkere lokal motstandskraft, som Etiopia og Kenya, klarte seg bedre gjennom krisen enn Somalia, hvor den lokale motstandskraften er svært svak på grunn av langvarig væpnet konflikten. Arbeid for styrket motstandskraft må være en del av den humanitære innsatsen.

Ekstremvær og ekstremhendelser fikk også i 2011 store humanitære konsekvenser. Både jordskjelvet i Japan, kraftig jordskjelv i Tyrkia og monsunregn i Pakistan, førte til store skader i de berørte områdene. Samtidig som vi bidrar med umiddelbar hjelp etter naturkatastrofer, må vi også arbeide for økt kunnskap slik at vi kan bidra til at disse katastrofene får minst mulig konsekvenser. Norge arbeider på flere plan for forebygging av humanitære katastrofer. I 2011 bidro vi blant annet til arbeid med FN's klimapanelers ekstremværrapport, som vi håper vil kunne være en felles referanse for alle lands arbeid med utfordringen knyttet til ekstremvær i fremtiden.

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. Norge arbeider aktivt for at Minekonvensjonen og konvensjonen om Klaseammunisjon etterlevs. Dette arbeidet bidrar også til å styrke humanitærretten, og til å forhindre og redusere væpnet vold i bred forstand, ved å fokusere på aktiviteter og avtaler som gir uakseptable konsekvenser i felt.

Så lenge det internasjonale, humanitære samfunnet domineres av noen få, vestlige giverland, vil vi ikke være i stand til å møte morgendagens humanitære kriser. Flere må ta ansvar. Det er avgjørende at vi får nye humanitære aktører, nye allianser og økte humanitære bidrag og samordning av disse. Norge arbeider for dette.

Dette er den fjerde årlige rapporten om humanitær politikk som utgis av Utenriksdepartementet. Vi håper den vil bidra til innsyn og åpenhet om resultatene av det norske humanitære engasjementet.


Gry Larsen
Statssekretær


Arvinn Gadgil
Statssekretær

Innhold

Forord	3
Året som gikk - Den humanitære situasjonen i 2011	6
Årlig rapport om norsk humanitær politikk	10
Del I: Norsk humanitær politikk i 2011	11
1. Et globalt humanitært system	12
2. Respekt for humanitære prinsipper	15
3. Humanitær nedrustning	18
4. Innsats etter behov	21
5. Beskyttelse av sivile, flyktninger og internt fordrevne	24
6. Helhetlig bistand	28
7. Norge som god giver	30
8. Økonomiske og administrative konsekvenser	31
Del II: Norsk humanitær bistand i tall	33
Kanaler og samarbeidspartnere for norsk humanitær bistand	35
Del III: Utvalgte resultater i humanitær bistand	40
Somalia: Flyktninghjelpen bisto over en million mennesker på flukt	41
Bosnia-Hercegovina: Bistand til ofre nytter – men langsiktige effekter vanskelig å måle	42
Liberia: Kunnskap om væpnet vold forebygger og reduserer	45
Libya – Migrasjonskrise og Luftbro	47
Behov for beskyttelse	48
Beskyttelse av sivile i Elfenbenskysten	49

Året som gikk – Den humanitære situasjonen i 2011

Ufattelig menneskelig lidelse var fellesnevneren for en lang rekke humanitære kriser verden over i 2011. Mens 2010 ble preget av «mega-katastrofene» i Haiti og Pakistan, så vi i 2011 et mer komplisert bilde bestående av flere nye konflikter, oppblussing av gamle konflikter, fortsettelse av de kroniske konfliktene og nye ekstremhendelser og ekstremvær.

Manglende **humanitær tilgang** til sivilbefolkningen var også i 2011 et hovedproblem. En krevende sikkerhetssituasjon og manglende aksept hos partene til konflikt gjorde at forholdene for humanitær bistand var svært vanskelige i land som Libya, Elfenbenskysten, Afghanistan, DR Kongo, Sudan og Somalia. Sivilbefolkningen må

dermed ofte legge ut på flukt for å få livsnødvendig hjelp. Å være på flukt er farlig, enten det er i eget land eller man krysser en landegrense. Sårbare mennesker blir mer sårbare når de er på flukt og dermed mer utsatt for overgrep, inkludert seksualisert vold, fra krigførende parter og/eller kriminelle gjenger. Det er derfor fortsatt viktig å arbeide for at sivile ofre for krig og konflikt i større grad kan få beskyttelse og assistanse nærmest mulig sine hjem.

Utviklingen i **Nord-Afrika og Midt-Østen** satte et sterkt preg på 2011. Konsekvensene av den såkalte arabiske våren varierte betydelig fra land til land. Mens massemobiliseringene av demokratiforkjempere i Tunis og Egypt gikk forholdsvis fredelig for



seg, ble utviklingen i land som Libya, Jemen og Syria langt mer dramatisk. Den væpnede konflikten i Libya startet for alvor i februar 2011 og førte i løpet av noen uker til betydelige flyktningstrømmer til nabolandene. Mens kun et fåtall organisasjoner hadde tilgang til de nødlidende inne i Libya, ble det satt i gang et omfattende humanitært arbeid i grenseområdene til Egypt og Tunis. Særlig den humanitære evakueringen av mer enn 100.000 tredjelandsborgere var viktig for å unngå større menneskelig lidelse enn nødvendig.

Etter valgene i **Elfenbenskysten** førte harde kamper og plyndring i Abidjan og i vestlige deler av landet til at opp mot en million mennesker var på flukt i eget land og mer enn 150.000 flyktninger krysset grensen til Liberia og nabolandene. De internasjonale humanitære organisasjonene hadde kun i liten grad tilgang til å hjelpe sivilbefolkningen. Beskyttelse av sivile var derfor den største utfordringen.

På **Afrikas horn** var 13 millioner mennesker rammet av tørke og konflikt i 2011. Befolkningen i Somalia var hardest rammet og FN definerte situasjonen som hungersnød. Hovedårsaken til krisen var ikke først og fremst tørken, men den langvarige væpnede konflikten som har gjort lokalsamfunnene svært sårbare selv for naturlige og tilbakevendende klimavariasjoner. I tillegg til konflikt og tørke medvirker også andre faktorer til svak lokal motstandskraft i Somalia, særlig den globale økningen i matvarepriser og betydelig nedgang i pengebidrag fra den somaliske diasporaen som følge av den globale økonomiske krisen. Svært mange flyktet fra Somalia til Etiopia og Kenya. Mange flyktet også til den krigsherjede hovedstaden Mogadishu. Dette skapte et betydelig press på allerede sårbare samfunn og fulle flyktningleire, både i Kenya, Etiopia og Mogadishu.

Omtrent samtidig som Sør-Sudan ble en selvstendig stat 9. juli, oppsto en humanitær krise i delstaten Sør-Kordofan i Sudan som senere spredte seg til delstaten Blånilen. Sør-Kordofan og Blånilen ligger begge i **Sudan**, men har sterke bånd over grensen til Sør-Sudan. FN anslo at flere enn 250.000 mennesker var drevet på flukt i de to delstatene. Sudans myndigheter ga verken FN eller internasjonale hjelpeorganisasjoner adgang til de konfliktrammede områdene. Norge la sammen med andre aktører press på Sudans myndigheter for å beskytte sivilbefolkningen og gi full humanitær tilgang.

Ekstremhendelser og ekstremvær fikk også i 2011 store humanitære konsekvenser. Fredag 11. mars var det et større jordskjelv utenfor østkysten av **Japan** som målte 8.9 på Richters skala. Skjelvet førte til store flodbølger og store skader i de berørte områdene, med svært mange døde og skadde. Som et av verdens mest avanserte og forberedte land, hadde Japan i liten grad behov for assistanse utenfra, og igjen så vi hvor sentrale lokale og nasjonale hjelpeorganisasjoner er for første-linjerresponsen, slik som Japans Røde Kors.

Et kraftig jordskjelv rammet **Tyrkia** søndag 23. oktober. Tyrkiske myndigheter og Tyrkias Røde Halvmåne startet umiddelbart en stor redningsaksjon for å hjelpe den hardt rammede befolkningen. Flere hundre mennesker ble drept, tusenvis av skadede og mer enn 250.000 mennesker ble hjemløse. I samarbeid med Norges Røde Kors bidro Norge med vinterisolerte telt, tepper og annen nødhjelp.

Også i 2011 rammet et uvanlig kraftig monsunregn **Pakistan** og førte til flom. Rundt seks millioner mennesker ble rammet i provinsene Sindh og Baluchistan. Over en million hus ble helt eller delvis ødelagte. Beredskapen Pakistan bygget opp etter den voldsomme

flommen i 2010 kom til nytte. Likevel ble flere millioner mennesker berørt i et fra før veldig fattig område. Kvinner, barn og funksjonshemmede var særlig utsatte i den kaotiske situasjonen.

En viktig erfaring fra 2011 er at det ofte er vanskelig å forutse humanitære kriser og dermed krevene å planlegge for tilstrekkelig kapasitet til å yte effektiv hjelp i akutte situasjoner. I den første fasen av krisene i Libya og Elfenbenskysten i 2011 opplevde for eksempel flere av FNs humanitære organisasjoner og flere av de store vestlige organisa-

sjonene at de ikke var i stand til å yte effektiv humanitær bistand. Det er derfor avgjørende for humanitære aktører å styrke evnen til raskt å kunne omstille seg og mobilisere personell og ressurser i en akutt situasjon. Samtidig er det ofte nasjonal og lokal innstans som redder flest liv og bidrar til beskyttelse i kriser. I Libya og Syria så vi for eksempel hvordan både nasjonale Røde Halvmåneforeninger og andre grupper av frivillige gjorde en sentral innsats for å berge liv og helse til sivilbefolkningen. Denne innsatsen må styrkes – ikke undervurderes eller glemmes.



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.

De fire hovedprinsippene:

- 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. I samarbeid med andre skal vi:

- 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

Humanitær årsrapport for 2011 gir et overblikk over de viktigste prosessene i norsk humanitær politikk og støtte til humanitær innsats i året som gikk. Dette er den fjerde årlige rapporten om den humanitære politikk som utgis av Utenriksdepartementet. Rapporten omhandler i hovedsak det Norge gjør som humanitærpolitisk aktør, men gir også eksempler på resultater som er oppnådd gjennom støtte til våre humanitære samarbeidspartnere. Rapporten er et ledd i oppfølgingen av den humanitære strategien og Stortingsmelding nr. 40 (2008–2009) om «Norsk humanitær politikk», som ble behandlet i Stortinget i juni 2009. Vi ønsker å bidra til bedre innsyn, åpenhet og oversikt over hva vi oppnår gjennom det norske humanitære engasjementet. Rapporten er 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. Årets tema for Norads resultatrapport i 2012 (publiseres i desember) er forvaltning av naturressurser.

Rapporten er tredelt:

Del I: Norsk humanitær politikk i 2011 gir en oversikt over det viktigste som ble gjort for å iverksette prioriteringene i norsk humanitær politikk i året som gikk. Del I følger inndelingen i de humanitære prioriteringene, slik de fremgår i kapittel 5 i Stortingsmelding nr. 40. En viktig del av den humanitære politikken er å påvirke rammebetingelsene for det internasjonale humanitære systemet, slik at den humanitære bistanden blir mer effektiv, men også forsøke å bidra til at behovet for nødhjelp blir mindre på sikt. I Del I skriver

vi om noe av det som er oppnådd gjennom internasjonalt samarbeid og dialog i de ulike prosessene som Utenriksdepartementet deltar i, som på sikt påvirker rammebetingelsene for humanitær innsats.

Del II: Den humanitære bistanden i tall gir en oversikt over fordelingen av de pengene Stortinget bevilget til humanitær bistand for budsjettåret 2011 over statsbudsjettet (Stortingsproposisjon nr 1 2010–2011). Den humanitære innsatsens karakter tilsier at det kan være store variasjoner i hvor bistanden går fra år til år. Del II viser hvor pengene gikk i 2011. Hovedformålet er å gi en oversikt over fordelingen av de humanitære midlene dette året, men også vise noen trender over tid, ved å sammenlikne tallene for 2011 med tidligere år.

Del III: Utvalgte resultater i 2011 viser eksempler på noe av det som er oppnådd med humanitær innsats finansiert av norske bistandspenger. Vi ser gode og betydningsfulle resultater av det humanitære arbeid som finansieres av norske midler. I år trekker vi frem seks eksempler. Dette gir ikke et totalt bilde. Utvalget viser forskjellige typer av resultater i humanitær bistand, og også noen av de utfordringene man møter når man forøker å nå flest mulig på best mulig måte.

Med disse tre innfallsvinklene håper vi at rapporten samlet sett gir et godt innblikk i noe av det som ble gjort og oppnådd i norsk humanitær politikk og med humanitær bistand i 2011. Rapporten gir utfyllende informasjon til Utenriksdepartementets rapport i Stortingsproposisjon nr. 1 for 2011. Samtidig håper vi at denne rapporten er nyttig og har interesse for et bredere publikum som er opptatt av norsk humanitær politikk.

Del I: Norsk humanitær politikk i 2011

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 3,3 milliarder i 2011.

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 2011:

Norge har formannskap i *OCHA Donor Support Group (ODSG)* fra juli 2011 til juli 2012. Målet for det norske formannskapet har vært å sikre at FN-kontoret for samordning av humanitært arbeid /aktiviteter bidrar til å styrke effektiviteten og humanitært lederskap i felt, at eierskapet til FNs humanitære innsats utviders og at merverdien av OCHAs samordning og ledelse på bakken blir tydeligere. Norge arbeider også for å øke den samlede humanitære innsatsen samt sikre fokus på resultatopnåelse og rapportering på resultatene i felt.

Norge ble utpekt til å være president og vertskap for det tredje statspartsmøtet for *Konvensjonen om klaseammunisjon* som skal holdes i Oslo i september 2012. Norge ønsker å holde fokus på konvensjonens humanitære målsettinger.



En mann holder restene av haledelen av en MAT-120 klaseammunisjon i Libya. Foto: Scanpix.

1. Et globalt humanitært system

Stadig flere og mer komplekse humanitære katastrofer utfordrer det humanitære systemets evne til effektiv respons. Så lenge det internasjonale, humanitære samfunnet domineres av noen få, vestlige giverland vil vi ikke være i stand til å møte morgendagens humanitære kriser effektivt nok. Norge vil bidra til å øke den samlede humanitære innsatsen gjennom å danne nye allianser og ved å styrke humanitært lederskap samt aktørenes kapasitet til å yte mer effektiv humanitær respons.

Vi må kunne håndtere nye globale humanitære utfordringer og økningen i antall naturkatastrofer, ikke minst i lys av klima- og miljøendringene. Samtidig må vi styrke innsatsen i sårbare stater preget av konflikt og svake institusjoner. For å få til dette må flere ta ansvar. Da er det avgjørende at vi får nye humanitære aktører, nye allianser og økte humanitære bidrag og samordning av disse. Det er også avgjørende at vi får en bredere aksept for humanitære prinsipper og større forståelse for nødvendigheten av humanitær tilgang.

Arbeid for bedre samarbeid mellom lokale, nasjonale og ulike internasjonale humanitære aktører har høy prioritet i norsk humanitær politikk. Norge er en aktiv, men kritisk partner til FN-organisasjonene og støtter aktivt FNs humanitære appeller som kanal for innsats i humanitære kriser. Samtidig støtter vi bruk av appellene som middel til å øke effektiviteten og kapasiteten til humanitære respons. Her er FNs kontor for samordning av humanitære aktiviteter (OCHA) og FNs nødhjelpskoordinator sentrale.

Humanitær reform. Internasjonale gjennomganger har vist at de humanitære reformene som ble igangsatt av FNs nødhjelpskoordina-

tor i 2005 har gjort internasjonalt humanitært arbeid mer forutsigbart og effektivt. Klarere arbeidsdeling og ledelse på sektornivå, raskere og mer fleksible finansieringsordninger – som FNs nødhjelpsfond (CERF) og humanitære landfond (CHF/ERF) – samt et mer likeverdig partnerskap mellom FN og frivillige organisasjoner, har gjort den humanitære innsatsen mer effektivt. Gjennomganger viser at appellene lanseres raskere og at CERF bidrar til raskere respons. Finansiering via humanitære landfond er mer kostnads-effektiv og forutsigbar enn direkte finansiering og tiltakene er mer relevante.

Til tross for dette viste de store katastrofene på Haiti og i Pakistan i 2010, at det humanitære systemet trenger å styrkes ytterligere. Dette har FNs Nødhjelpskoordinator arbeidet med i 2011 gjennom økt fokus på styrket humanitært lederskap, mer strategisk planlegging, økt ansvarlighet mellom aktørene, bedre forebygging og mer effektiv koordinering. Det er utarbeidet en felles plan som mange humanitære organisasjoner har sluttet seg til. Norge støtter aktivt opp om dette.

Samordning. FNs kontor for samordning av humanitære aktiviteter (OCHA) har 5 regionalkontor samt landkontor i 25 av de mest krevende områdene med humanitære kriser. Hovedoppgaven til OCHA er å koordinere og effektivisere den internasjonale humanitære innsatsen på landnivå. Dette gjøres gjennom å bidra til et tettere samarbeid mellom FN-organisasjoner, nasjonale myndigheter og ikke-statlige humanitære organisasjoner.

OCHA er en viktig samarbeidspartner for Norge på det humanitære området. Norge var i 2011 den tredje største bidragsyter til OCHA. Norges kjernebidrag var på 90 millioner kroner i 2011. I tillegg bidro Norge med omlag 30 millioner kroner i øremerkede

bidrag til OCHAs arbeid med koordinering av humanitære tiltak i ulike land.

Norge ledet Giverlandsgruppen – OCHA Donor Support Group (ODSG) i siste halvår i 2011. Vervet varte frem til juli 2012 og ble avsluttet med Høynivåmøte i Tromsø 11–13 juni 2012. ODSG skal bidra til bredere forankring av humanitære prinsipper og yte politisk, finansiell og annen støtte slik at OCHA skal kunne levere i henhold til mandatet som er vedtatt av FNs Generalforsamling. Gjennom ODSG har Norge bidratt til å styrke OCHAs feltfokus ved å sikre at organisasjonens policy arbeid har et klart operasjonelt fokus samtidig som innretningen på budsjettet støtter opp om organisasjonens innsats for å bli mer effektive i felt. Gjennom ODSG har Norge også arrangert feltbesøk til Haiti for syv land utenfor ODSG for å bidra til bedre kjennskap til hvordan FNs humanitære arbeid fungerer i felt. Denne typen besøk bidrar til å styrke nye allianser og partnerskap. Gjennom ODSG har Norge også bidratt til utvikling av et mer helhetlig og robust system for rapportering

i OCHA. Dette omfatter også resultatrapportering fra felt. Erfaringene så langt har vist at samarbeidet med OCHA har vært godt og at Norge har lykket i å prege OCHAs arbeid og prioriteringer.

Nye givere. En bredere gruppe av land ga midler til humanitær innsats i 2011. Tyrkia bidro med betydelig bilateral humanitær støtte til Somalia. Gulf-landene økte sin støtte i en rekke humanitære kriser. Brasil økte de humanitære bidragene, særlig i egen region. Flere nye givere kanaliserte også midler til FNs humanitære fond i 2011, særlig til CERF, men også til humanitære landfond. Mange land bidro imidlertid i langt større grad med finansiering utenom de FN-koordinerte appellene. Dette økte den samlede innsatsen, men det humanitære arbeidet gjennom FN fortsetter å være finansiert av bidrag fra de 5 største giverne. 25 land har i 2011 sluttet seg til OCHA Donor Support Group (ODSG), en økning fra 22 i 2010. I 2011 bidro de 5 største giverne til OCHA med over 66 prosent av

Jordskjelvføre med brød i landsbyen Gedikbulak i Van i Tyrkia 1. november 2011. Foto: Shutterstock



finansieringen av organisasjonen. Det arbeides for å utvide gruppen ytterligere.

Humanitære fond: For noen av de mest komplekse og langsiktige krisene har FN etablert permanente humanitære landfond CHF (Common Humanitarian Fund). De største fondene er i Sudan, DR Kongo og Somalia. Både FN, men også internasjonale og nasjonale frivillige organisasjoner kan søke fondene om midler for å gjennomføre humanitære programmer. I enkelte andre land, bl.a. Afghanistan, Etiopia, Palestina, Zimbabwe og Colombia, er det etablert mindre og midlertidige krisefond ERF (Emergency Response Fund). Disse skal særlig øremerkes internasjonale og nasjonale frivillige organisasjoner og skal bidra med rask og fleksibel finansiering

av humanitære tiltak. Norge har siden etableringen av FNs sentrale nødhjelpsfond CERF (Central Emergency Responce Fund) i 2006 vært blant de største giverne til fondet (Se egen omtale.) I 2011 gjorde tildelingen på omlag 390 millioner kroner Norge til fondets tredje største bidragsyter. Norge har lagt vekt på å være en stabil giver, med utbetalinger tidlig på året for å gi den forutsigbarhet som er nødvendig for en mer effektiv FN-respons ved humanitære kriser.

Totalt utbetalte Norge mer enn 660 mill. kroner til FNs humanitære fond i 2011. I tillegg til 390 millioner kroner til CERF ble det gitt 230 millioner kroner til felles humanitære landfond (CHF) og 45 millioner kroner til humanitære krisefond (ERF).

Gjennomgang av Stortingsmelding 40 (2008–2009) om norsk humanitær politikk.

I samarbeid med Norad ble det i 2011 foretatt en uavhengig gjennomgang av Stortingsmelding 40 om norsk humanitær politikk. Formålet var å vurdere Utenriksdepartementets oppfølging av Stortingsmeldingen og komme med anbefalinger for den videre oppfølging.

Gjennomgangen konkluderer med at de overordnede målene er fulgt opp. Norge har vært en aktiv giver og bidratt til å sette dagsorden på det internasjonale, humanitære området. Spesielt fremheves humanitær nedrustning, styrking av kjønnsperspektivet, beskyttelse av sivile, flyktninger og internt fordrevne som områder der det er oppnådd mye. Når det gjelder inkludering av ikke-vestlige givere i det internasjonale humanitære systemet har det vært mindre fremgang. Det anbefales å se på andre måter for å trekke med disse giverne.

Norge har kunnet reagere raskt på kriser og gjenoppbygging etter kriser. De humanitære budsjettene er brukt til finansiering av initiativer og prosjekter som er i tråd med den humanitære politikken i Stortingsmeldingen. Gjennomgangen sier ikke noe om i hvilken grad de enkelte tiltakene har kommet enkeltindivider til gode da dette ville kreve en bredere evaluering. Gjennomgangen peker på at Utenriktjenestens begrensede menneskelige ressurser gjør det vanskelig å sikre maksimal effekt av de enkelte tiltakene for mennesker i nød.

Dialog og klarere rapporteringskrav ved etableringene av rammeavtaler har bidratt til profesjonalisering av samarbeidspartnere. Det anbefales at bruken av rammeavtaler med sentrale partnere videreutvikles, men også at det foretas evalueringer av erfaringene med disse.

En av gjennomgangens viktigste konklusjoner var at man oppnår best resultat når man kombinerer ulike virkemidler, dvs. humanitærpolitisk engasjement med strategisk bruk av tilskuddsmidler.

I *Del II* av denne årsrapporten *Norsk humanitær bistand i tall*; ser vi litt nærmere på strategisk bruk av tilskuddsmidler.

2. Respekt for humanitære prinsipper

Angrep på humanitære hjelpearbeidere og medisinske installasjoner, som sykehus og ambulanser, har økt de senere årene. Sivilbefolkningen blir skadelidende og får ikke tilgang til livreddende hjelp. Norge vil fremme respekt for humanitære prinsipper og internasjonal humanitærrett. Samtidig vil vi arbeide for en klar rolledeling mellom humanitære organisasjoner, andre sivile aktører og militære i konfliktsituasjoner.

For humanitære aktører er det ofte en forutsetning for egen sikkerhet og tilgang til nødlidende, at de oppfattes som nøytrale og upartiske av ulike væpnede grupper og av sivilbefolkningen. De humanitære prinsippene om humanitet, uavhengighet, nøytralitet og upartiskhet, er grunnlaget for at krigførende parter i konfliktsituasjoner godtar humanitær innsats. Allikevel ser vi at disse prinsippene stadig utfordres. Humanitære aktører kan bl.a. oppleve å bli tatt til inntekt for én bestemt politisk eller militær strategi. De kan bli hindret tilgang til områder der behovene er størst eller nektes å hjelpe nødlidende i områder kontrollert av ikke-statlige væpnede grupper fordi disse anses som terroristorganisasjoner. Disse problemstillingene har vært særlig aktuelle i Afghanistan, Sudan og Somalia i 2011.

I mange av dagens konflikter foregår humanitært arbeid side om side med internasjonal politiinnsats og militære fredsoperasjoner. Det er viktig å ha et tydelig skille mellom sivil og militær innsats. Norges holdning er at det må være en samordning mellom de ulike formene for innsats i internasjonale fredsoperasjoner basert på en klarest mulig rolledeling mellom humanitære organisasjoner, andre sivile aktører og militære styrker. Norge mener at den humanitære innsatsen skal ta utgangspunkt i humanitære behov og ikke brukes

som del av en politisk eller militær strategi. Disse problemstillingene har Norge tatt opp i flere internasjonale fora i 2011, bl.a. i Sikkerhetsrådets debatter om beskyttelse av sivile og i NATO-sammenheng når det gjelder innsatsen i Afghanistan.

Røde Kors. Gjennom sitt folkerettslige mandat for å beskytte og hjelpe mennesker i krig og konflikt, er Den internasjonale Røde Kors Komiteen (ICRC) en viktig aktør for å sikre et velfungerende humanitært system basert på humanitære prinsipper. Det internasjonale Røde Kors-systemet brukes derfor som en hovedkanal for norsk humanitær innsats i krise- og konfliktsituasjoner. I 2011 gikk 17 % av den totale, humanitære bistanden til Den internasjonale Røde Kors bevegelsen, i hovedsak kanalisert gjennom Norges Røde Kors. Norge var sjette største giver til ICRC.

Den 31. internasjonale Røde Kors og Røde Halvmånekonferansen ble holdt i Genève 28. november til 1. desember 2011. Konferansen arrangeres hvert fjerde år og er Røde Kors bevegelsens høyeste beslutningsorgan. I alt deltok 170 Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger og 150 statsparter til Genèvekonvensjonene, i tillegg til ICRC og Den internasjonale Røde Kors Føderasjonen (IFRC). Hovedtema var tilgang til helse-tjenester, helsearbeid i væpnet konflikt, migrasjon, styrking av humanitærretten og styrking av det humanitære partnerskapet. Norge deltok aktivt under konferansen, bl.a. for å gi tryggere forhold for helsearbeidere i væpnet konflikt. Konferansen vedtok bl.a. en resolusjon om en fireårig handlingsplan for nasjonal etterlevelse av humanitærretten for å beskytte sårbare grupper i væpnet konflikt – inkludert kvinner, barn, funksjonshemmede og journalister. Punkt 5 i handlingsplanen som omhandlet de pågående forhandlingene om en konvensjon om internasjonal handel med

konvensjonelle våpen var gjenstand for harde angrep. Norge måtte sammen med en del likesinnede land kjempe for å beholde teksten som ivaretar hovedformålet om Røde Kors' videreføring av sitt engasjement i prosesser og innsatser knyttet til våpenkontroll.

Konferansen ga ICRC og nasjonalforeningene et grunnlag for mer systematisk arbeid med initiativet «helsearbeid i fare». Dette initiativet vil skape større bevissthet om problemene knyttet til angrep på helsepersonell og helseinstallasjoner. Initiativet vil også innskjerpe staters rettslige forpliktelser og ansvar dersom det legges hindre i veien for helseinnsats og når helsearbeidere og helseinstallasjoner blir angrepet.

Flyktninghjelpen. Flyktninghjelpen har engasjert seg aktivt i talsmannsarbeid for å fremme respekt for de humanitære prinsipper

overfor stater og ikke-statlige aktører. I 2011 ble det særlig fokusert på utfordringer knyttet til respekt for de humanitære prinsipper i situasjoner med integrerte fredsoperasjoner hvor FN skal ivareta et humanitært, politisk og militært engasjement. Videre ble det lagt vekt på konsekvensene staters anti-terrorlovgivning kan ha for humanitær bistand. Lovgivning som går ut på å hindre materiell støtte til terroristgrupper kan føre til at også humanitær innsats til nødlidende i områder kontrollert av slike grupper blir betraktet som «støtte til terrorister». Dette er i direkte strid til prinsippet om å gi humanitær bistand der behovene er størst. Rapporter om begge tema vil bli ferdigstilt i 2012. Et seminar om ikke-statlige væpnede grupper og intern fordriving ble holdt i Genève. Det var særlig fokus på praktiske erfaringer med å bedre beskyttelsen til internt fordrevne.

I mange av dagens konflikter er det avgjørende med en klar rolledeling mellom humanitære organisasjoner og militære fredsoperasjoner.

Her besøker Utenriksministeren den norske leiren i Maimana i Afghanistan.

Foto: UD



Bruk av kontanter i humanitær bistand.

Bruk av kontanter er et stadig mer aktuelt tema i humanitær innsats. Kontanter i stedet for utdeling av mat, redskaper etc. har også fått økt oppslutning blant giverland, spesielt etter tsunamien som rammet Sør-Øst-Asia i desember 2004. Under krisen i Somalia i 2011 ble kontanter og såkalte vouchere (eller verdikuponger), foretrukket som nødhjelp framfor matutdeling. Siden de humanitære aktørene hadde dårlig tilgang var private næringsdrivende mange steder de eneste som hadde mulighet til å frakte inn mat i de hardest rammede områdene.

Det er fortsatt liten kunnskap om effekten av bruk av kontanter i bistanden og om når dette er et bedre virkemiddel enn matvarehjelp. Erfaringer må trekkes og mye må læres før vi vet hvordan og i hvilke situasjoner og sammenhenger vi får best effekt av å bruke kontanter. Det er mange fallgruver, men også mange fordeler med en slik tilnærming.

For Utenriksdepartementet er det to viktige grunner til at dette bør prøves ut. For det første tror vi at mottaker best kan prioritere hva hun eller han trenger mest. Det vil være med på å sikre en behovsstyrt bistand. For det andre er risikoen mindre for å overflomme lokale markeder med mat og dermed påføre lokale produsenter og handelsfolk tap. Kontanter kan tvert i mot ha positive ringvirkninger for lokal produksjon og næringsliv, men det er også risiko forbundet med dette.

I 2011 gjennomførte Norad, på oppdrag av Utenriksdepartementet, en kartlegging av bruken av kontanter i humanitær respons og i overgangssituasjoner. Rapporten «*We accept cash*» ble presentert for et bredt utvalg organisasjoner fra inn og utland.

Rapporten har interessante funn. Mottakerne har preferanse for kontanter fremfor varer. Det gir dem større fleksibilitet, og oppfattes som mer verdig. Faren for misbruk er ikke større for kontanter enn den er for varer, men avhenger av hvordan prosjektet er utformet. Prosjekter med utdeling av kontanter kan være mer kostnadseffektivt enn prosjekter som deler ut varer, men her er bildet mer sammensatt. Det avgjørende er hvorvidt prosjektet er tilpasset situasjonen. Kontanter kan brukes som virkemiddel på flere områder, ikke bare til erstatning for matvarer i sultkatastrofer. Kontanter til bruk i demobilisering av soldater er ett eksempel. Mikrokreditt for å bidra til etablering av egen virksomhet/inntektsbringende arbeid er et annet eksempel.

Flyktninghjelpen, som deltar i et nettverk av organisasjoner «Cash Learning Partnership» brukte Norads rapport «*We accept cash*» som utgangspunkt for et arbeidsseminar om temaet. Bruken av kontanter er spesielt aktuelt i flyktningrelaterte humanitære situasjoner.



Bunker med Somaliland shilling hos en pengeveksler i Hargeisa, Somaliland. Foto: iStockphoto

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 humanitær nedrustning er å forhindre og redusere væpnet vold i bred forstand, ved å fokusere på aktiviteter og våpen som gir uakseptable humanitære konsekvenser i felt. 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 for Klaseammunisjon bidrar igjen til å styrke den internasjonale humanitærretten

Væpnet vold, både i og utenfor regulære konfliktsituasjoner, forårsaker i følge FN gjennomsnittlig 2000 dødsfall hver dag. Håndvåpen står for de fleste av disse. Fokus er på menneskene og lokalsamfunnene som er rammet av væpnet vold, men også på årsaker til at våpen er lett tilgjengelig og hvorfor de brukes. Et viktig virkemiddel er å begrense tilgjengeligheten av våpen, bl.a. gjennom å få fremforhandlet og iverksatt en avtale om handel med konvensjonelle våpen i FN. Parallelt er det viktig å arbeide for forbedring av og bedre etterlevelse av FNs handlingsplan for bekjempelse av ulovlig bruk av håndvåpen.

Minekonvensjonen. Minekonvensjonen ble fremforhandlet i 1997 og trådte i kraft i 1999. Norge var svært aktiv i fremforhandlingen av konvensjonen som forbyr bruk, salg og produksjon av antipersonnelminer. Samtidig gir konvensjonen klare rammer og frister for rydding av miner og destruksjon av mineagre. Støtte til ofre står også sentralt. Minekonvensjonen hadde 159 statsparter ved inngangen av 2012. Norge er fremdeles en

aktiv partner innen Minekonvensjonen. Støtte til minerydding i rammede land vektlegges spesielt, inkludert forbedring av arbeidsmetoder og tilrettelegging for nasjonalt eierskap til problemet - og løsningen. Videre støtter Norge mine- og klasevåpenofres organisasjoner, slik at de kan påvirke politikkutforming som angår dem, både lokalt, nasjonalt og internasjonalt (*se eksempler del III*). Norge støtter også organisasjoner som overvåker at statene overholder sine forpliktelser i Minekonvensjonen.

Ressurser til minerelatert arbeid på verdensbasis øker fortsatt og nye metoder gjør mineryddingsarbeidet stadig mer effektivt. Resultatet er at stadig flere områder blir ryddet og frigitt til bruk for sosial og økonomisk utvikling. Det er fremdeles 72 mine-rammede land i verden, og stadig flere som blir minefrie. 87 land har destruert alle landminer de har hatt på lager. I 2011 ble Nigeria erklært minefritt og Irak destruerte sine siste lagrede miner. Siden 1990-tallet har antallet nye mineofre per år blitt redusert fra over 20 000 til under 5.000 per år. Antall mineofre er fremdeles alt for høyt, men tendensen er likevel at det blir færre ofre.

Konvensjonen om klaseammunisjon ble forhandlet i 2008 og trådte i kraft i 2010. Avtalen har allerede over 70 statsparter. Konvensjonen forbyr bruk, salg og produksjon av klasevåpen og har klare rammer og frister for rydding av rammede områder og destruksjon av lagre. Konvensjonen har banebrytende juridiske forpliktelser til å bistå ofre for klaseammunisjon. Totalt 19 land har brukt klasevåpen og flere enn 30 land og områder er rammet, og situasjonen er verst i Sørøst-Asia. Det første statspartsmøtet ble holdt i Laos, og det andre møtet i Libanon i 2011. På dette møtet ble Norge valgt til president og vertskap for det tredje statspartsmøtet, som vil finne sted i Oslo i september 2012.

18 nye land ble statspart til konvensjonen i løpet av 2011. Sammen med god fremgang i gjennomføringen av avtalen bidro dette ytterligere til å styrke konvensjonen. I 2011 engasjerte Norge seg spesielt for å holde fokus på konkrete løsninger på spesifikke utfordringer slik at diskusjonene i de multi-laterale møtene skulle bli så relevante som mulig for arbeidet i felt. Ett verktøy for å oppnå dette var Norges bistand til presidentskapet i å utarbeide en fremdriftsrapport, *Beirut Progress Report*, som bakgrunn for møtet i Libanon. Denne rapporten viste at et stort antall klasevåpen allerede hadde blitt destruert, og at statspartene var godt i gang med rydding av rammede områder. Bedring i ofrenes situasjon har vært vanskeligere å måle og varierer i stor grad fra land til land ut fra landets generelle økonomiske situasjon og hvilket fokus man har på funksjonshemmedes rettigheter.

Flere land presenterte detaljerte planer for destruksjon av lagre og bekreftet at arbeidet med å ødelegge disse våpnene gikk fortere enn først antatt. Det er svært viktig å få fram

slike positive resultater som viser at konvensjonen har en virkning.

Tross iherdig arbeid for å sikre bredere støtte om konvensjonen og dens forbud, var det i 2011 to tilfeller av bruk av klasevåpen. Gaddafis styrker brukte klasevåpen mot egen befolkning i Libya, mens Thailand brukte klasevåpen mot Kambodsja i en bilateral grensestrid. Begge tilfellene ble bredt fordømt av det internasjonale samfunn, inkludert av land som ennå ikke har sluttet seg til konvensjonen. Lærdommen er at normen som er satt av konvensjonen brer seg, samtidig er det helt nødvendig å fortsette det intensive arbeidet for å sikre at ingen land eller aktører bruker klasevåpen i fremtiden.

Væpnet vold. Siden Oslokonferansen om væpnet vold i 2010, har Norges innsats mot væpnet vold vært rettet mot oppfølging av Oslo-forpliktelsene som ble vedtatt på dette møtet. I et av punktene i Oslo-forpliktelsene, forplikter stater seg til å overvåke og måle væpnet vold nasjonalt. I 2011 valgte Norge

*Minerydder
i Mosambik.
Foto: Halo Trust*



å fokusere på nasjonal rapportering av væpnet vold som en tilnæringsmåte til dette.

Nasjonal rapportering er viktig, fordi det ofte mangler nasjonale oversikter over omfanget av væpnet vold, hvem som rammes og hvilke tiltak som blir gjort for å redusere problemet og skadevirkningene. I den forbindelse produserte Norge i 2011 en egen nasjonal rapport om væpnet vold. Dette er den første av sitt slag. I partnerskap med sivilsamfunn arbeidet vi for å skape en plattform for dialog om nasjonal rapportering. Dette ga ingen konkrete resultat i 2011 selv om det bidro til økt oppmerksomhet om rapportering blant stater og sivilsamfunn, men en håndfull land har uttrykt interesse for å rapportere nasjonalt på væpnet vold. Gjennom vår støtte til ulike sivilsamfunnsorganisasjoner jobbet vi også for at flere stater skal få egen kapasitet til å måle og overvåke væpnet vold, på en slik måte at data om væpnet vold blir offentlig tilgjengelig og til nytte for de som skal utvikle responser. Vår støtte til Action on Armed Violence i Liberia, som nevnes i del III i denne rapporten, er et eksempel på den type arbeid.

Konvensjonelle våpen. Den ukontrollerte spredningen av konvensjonelle våpen har fått økt oppmerksomhet internasjonalt. Forhandlingene om en internasjonal avtale om handel med konvensjonelle våpen – Arms Trade Treaty (ATT) – skal slutføres i en fireukers forhandlingskonferanse i FN, New York i juli 2012. Norge var i 2011 aktiv under de forberedende møtene i New York knyttet til ATT-forhandlingene. Målet for Norge har vært å bidra til å fremforhandle og iverksette en sterk og robust traktat, med humanitære perspektiver og fokus på reduksjon av menneskelige lidelser og væpnet vold.

Norge bidro i forhandlingene i 2011 til at de humanitære og utviklingsmessige aspektene ved ukontrollert spredning av våpen ble satt

på dagsorden, i tillegg til de handels- og sikkerhetsmessige forhold. Norge argumenterte for at avtalen bør omfatte alle typer konvensjonelle våpen og ammunisjon, samt aktuelle transaksjoner knyttet til slik handel. Avtalen bør ha strenge og bindende kriterier for når eksport av våpen skal kunne tillates, herunder konsekvenser for fred/sikkerhet, menneskerettigheter og internasjonal humanitærrett. Norge jobber også for at det skal tas med formuleringer om assistanse til ofre for væpnet vold knyttet til konvensjonelle våpen. For Norge er det også et viktig prinsipp at hvert land bør stå fritt i å anvende strengere regler enn de som blir vedtatt i ATT.

I tillegg til ATT var det også økende oppmerksomhet rundt den spesifikke håndvåpenproblematikken internasjonalt i 2011. Dette var bl. annet knyttet til FN's handlingsplan for bekjempelse av ulovlig bruk av håndvåpen (Program of Action/PoA) og forberedelser til den planlagte tilsynskonferansen for PoA i New York i august/september 2012. I mai 2011 ble det f.eks. avholdt et ekspertmøte viet merking og sporbarhet av håndvåpen i New York hvor Norge deltok aktivt.

Strategisk bruk av bistand. I 2011 ga norske myndigheter totalt 323 millioner kr. til humanitær nedrustning i over 20 land, inkludert rundt 60 millioner NOK til bistand til ofre. Gjennom strategisk bruk av tilskudd har Norge bidratt til andre staters etterlevelse av sine forpliktelser innenfor både Minekonvensjonen og Konvensjonen om klaseammunisjon, og har gjennom dette bidratt til oppfyllelse av konvensjonenes humanitære målsettinger. Norsk Folkehjelp er den viktigste partneren i dette arbeidet. Også andre humanitære mineryddingsorganisasjoner mottar norsk støtte, i tillegg til relevante FN-organisasjoner og organisasjoner som arbeider med ofres rettigheter, påvirkningsarbeid og forebygging av væpnet vold.

4. Innsats etter behov

Kvinner og menn, barn og eldre rammes ulikt av krig, konflikt og naturkatastrofer. Derfor er Norge opptatt av at kjønns- perspektivet er integrert i humanitær innsats. Svært ofte er kvinner og jenter spesielt utsatt for seksuelle overgrep og kjønnsbasert vold, og Norge prioriterer beskyttelse av kvinner og barn mot seksuelle overgrep. For at den humanitære innsatsen skal kunne innrettes slik at den ivaretar behovene til de som trenger hjelp, er det viktig at mottakere av nødhjelp er med på å identifisere behovene og påvirke utformingen av innsatsen. Inkludering og deltakelse er sentrale elementer i en rettighets- basert tilnærming til humanitære kriser.

Seksualisert vold. Norge bidrar til at norske og internasjonale organisasjoner integrerer kjønnsperspektivet i den humanitære respon- sen og til at relevante FN-resolusjoner og

andre felles standarder følges opp i praksis. Gjennom vår støtte til UN Action Against Sexual Violence in Conflict (UN Action), bistår Norge for eksempel FN-systemets oppfølging av Sikkerhetsrådet resolusjon 1325 og de relaterte resolusjonene om kvinner, fred og sikkerhet: 1820, 1888, 1889 og 1960. Norge var vertskap for det årlige givermøtet for UN Action i 2011. Et av temaene på møtet var oppfølgingen av sikkerhetsrådets resolusjon 1960, som åpner for listeføring av parter som begår seksuelle overgrep i konflikt. UN Action er ansvarlig for å koordinere FNs oppfølging av denne resolusjonen, og for å få på plass et system for slik listeføring. I tråd med norsk holdning om bedre koordinering i FN, har det vært viktig for Norge å sikre at dette systemet er koordinert med allerede eksisterende system. Dette gjelder oppfølgingen av Sikkerhetsrådets resolusjon 1612, som handler om listeføring av parter som utnytter barn i krig. Dette ble klart formidlet til UN Action

Innsamling og sikring av håndvåpen i Somaliland. Foto: Pete Muller



i givermøtet i Oslo samt i andre fora og samtaler med sentrale FN-aktører. I 2011 ble de ansvarlige FN-enhetene enige om å koordinere innsatsen for å følge opp de to resolusjonene.

DR Kongo er kanskje landet der bruk av seksualisert vold som middel i konflikt er mest utbredt. Norge støttet en rekke partnere, norske og internasjonale frivillige organisasjoner og FN i arbeidet mot seksualisert vold i DR Kongo i 2011. Seksuell vold er et omfattende problem spesielt for befolkningen i de østlige delene av DR Kongo som stadig er hardt rammet av konflikt. Et viktig element i Norges engasjement i DR Kongo har vært å styrke FN's muligheter til å beskytte sivile. Det har derfor vært sentralt for Norge å støtte opp under FN's bidrag til gjennomføringen av den nasjonale strategien mot seksualisert vold i DR Kongo. Dette for å styrke koordinering av de mange ulike aktører på feltet, og for å øke myndighetenes eierskap til arbeidet mot seksualisert vold. I 2011 sekonderte vi to stillinger til enheten i MONUSCO (FN's freds- og stabiliseringsoperasjon i DR Kongo) som arbeider mot seksualisert vold. Denne enheten er liten, men har likevel vist seg effektiv. Med norsk støtte utplasserte enheten i 2011 en person i Sør Kivu, som er en av provinsene i DR Kongo hardt rammet av seksualisert vold, og som bl.a. preges av at mange aktører er involvert på feltet. Denne personen har hatt en koordinerende funksjon. Fra lite kontakt mellom aktørene og nærmest ikke-eksisterende involvering av provinsmyndigheter, ble det i løpet av 2011 etablert koordinerings- og arbeidsgrupper med regelmessige møter

ledet av provinsmyndighetene. Dette har ført til raskere varsling og oppfølging av tilfeller av seksualisert vold. Det har også ført til at man har klart å kartlegge innsats som allerede eksisterer relatert til seksualisert vold, og denne kartleggingen er nå basis for utarbeidelsen av nye programmer. Eksemplet viser hvordan strategisk bruk av relativt små midler kan gjøre en forskjell.

Personer med nedsatt funksjonsevne er spesielt sårbare i humanitære krisesituasjoner. Funksjonshemmede må inkluderes i nødhjelpsoperasjoner både under og i etterkant av kriser og konflikter. Det er imidlertid liten kunnskap om hvordan humanitære intervensjoner kan ivareta funksjonshemmedes særlige behov. Dette var tema for en konferanse i Oslo 30. og 31. mai 2011. (Se egen faktaboks.) Konferansen var det første internasjonale arrangementet som løftet dette temaet til politisk nivå.

Konferanse om funksjonshemmede i kriser og konflikt

Atlas-alliansen og Utenriksdepartementet arrangerte 30. og 31. mai en internasjonal ekspertkonferanse «Disability in Conflicts and Emergencies – *Reaching the most vulnerable*».

Formålet med konferansen var å gi oppmerksomhet til personer med nedsatt funksjonsevne, som en særlig sårbar gruppe i humanitære kriser og konflikter. Samtidig var det viktig å få mer kunnskap om hvordan humanitære intervensjoner kan ivareta funksjonshemmedes spesielle behov. FN-konvensjonen for rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD), Artikkel 11, var den faglige plattformen for konferansen. CRPD har bidratt til at funksjonshemmede i kriser og katastrofer har blitt løftet inn i viktige internasjonale prosesser, som andre statspartsmøtet i for konvensjonen om klaseammunisjon i Beirut september 2011.

Målgruppen for konferansen var frivillige organisasjoner som driver humanitært arbeid, FN-organisjoner og myndigheter i giverland og land som ofte rammes av, eller er rammet av, konflikter og katastrofer. Deltagelsen fra organisasjoner for funksjonshemmede og personer som selv er rammet var viktig. Representanter både fra vestlige land, land i Asia, Afrika og Latin Amerika deltok. Deltakerne fra bla. Palestina, Bangladesh og

Myanmar delte sine sterke historier om hvordan funksjonshemmede i områder med konflikt og katastrofer er fratatt sine rettigheter, som rett til utdanning og helsehjelp. I tillegg er funksjonshemmede ofte ignorert og ekskludert i arbeidet med forebygging av katastrofer.

Konferansen ble åpnet av Utenriksminister Jonas Gahr Støre og styreleder i Atlas-alliansen Liv Arum. Daværende Barne- Likestillings- og Diskrimineringsminister Audun Lysbakken åpnet dag to av konferansen. Utenriksministeren understreket viktigheten av at funksjonshemmede må inkluderes i alt nødhjelpsarbeid og viste til arbeidet med offer- og rettighetsperspektivet i humanitær nedrustningsammenheng som eksempler på dette.

Foreløpig er det for tidlig å si noe om virkningen av konferansen i praksis. Imidlertid ser vi et større fokus fra FN på behovet for å inkludere funksjonshemmede innen både humanitær innsats og langsiktig utvikling. Økt oppmerksomhet fra FN er viktig for en reell implementering av CRPDs Artikkel 11. Sammenhengen mellom assistanse til ofre og inkludering av funksjonshemmede i humanitære operasjoner ble også belyst på konferansen. Dette er et tema vi håper vil bli ivaretatt i videre arbeid innen nedrustningsavtalene. På sikt håper vi tiltaket vil bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne og deres særskilte behov inkluderes i strategier og planlegging av nødhjelpsoperasjoner.



Syriske flyktningbarn i Kilis flyktningleir i Tyrkia.
Foto: UD

5. Beskyttelse av sivile, flyktninger og internt fordrevne

I væpnede konflikter er det ofte sivilbefolkningen det går utover, enten de er mål for statlige eller ikke-statlige krigførende parter. Nye former for krigføring og manglende skille mellom militære og sivile mål svekker respekten for humanitærretten. Norge har derfor vært en pådriver for humanitærrettens fundamentale prinsipp om beskyttelse av sivile mot vold og overgrep.

Flyktninger og internt fordrevne er en viktig målgruppe for humanitær hjelp. Grunnene til at folk er på flukt blir stadig mer sammensatte. Det kan være konflikter med myndighetene, væpnede grupper eller naturkatastrofer. Eller det kan være en kombinasjon av disse faktorene. Dette var situasjonen for mange tusen somaliere fra al Shabaab-kontrollerte områder sentralt og sør i landet, den kanskje alvorligste nødhjelpssituasjonen i 2011. Mange av disse flyktet hovedsaklig fra tørken, og er det vi med et nytt ord gjerne kaller miljøfordrevne. I en særstilling blant flyktninger og internt fordrevne kommer de som befinner seg i fastlåste og langvarige flyktnings situasjoner, uten utsikt til en varig løsning.

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. Norge og Argentina arrangerte 7. og 8. november 2011 et regionalt seminar i Buenos Aires, for å diskutere hvordan reglene i humanitærretten må forstås og gjennomføres for å gi sivile den beskyttelsen de har krav på. I Latin-Amerika representerer den såkalte «krigen» mot narkotika en særlig utfordring. Kamper narkobander i mellom og mellom sikkerhetsstyrker og narkobander terroriserer hele bydeler og fører til drap, kidnapping og trusler mot lokalbefolkningen. Drapstallene i denne type situasjoner er ofte langt

høyere enn i mange av de pågående væpnede konfliktene. Forholdet mellom menneskerettigheter og humanitærretten i denne type situasjoner er sentralt. En klar anbefaling fra seminaret var at politiet og militære sikkerhetsstyrker må få opplæring i begge rammer og det som gir best beskyttelse for befolkningen bør legges til grunn.

Seminaret fokuserte også på hvordan man kan sikre at personer som står bak brudd på humanitærretten blir holdt ansvarlige. Det ble lagt stor vekt på dokumentasjon, både under og etter en konflikt. Et problem som ble fremhevet var enkelte staters praksis med å hindre tilgang til konfliktområder for journalister og andre uavhengige rapportører. Parter til væpnede konflikter har i henhold til humanitærretten plikt til å vurdere hvilke konsekvenser deres handlinger har for sivilbefolkningen. Det var bred enighet om at konfliktparter i størst mulig grad må gi innsyn i slik dokumentasjon, og etterleve forpliktelsen til å etterforske mulige brudd på humanitærretten.

Seminaret var ledd i det norskledede initiativet «*Reclaiming the Protection of Civilians under International Humanitarian Law*». Dette var det andre av fire regionale seminarer om temaet. Det første i rekken ble arrangert i Indonesia høsten 2010, det tredje fant sted i Uganda våren 2012 og det fjerde vil være et europeisk seminar i løpet av vinteren 2012/2013. Initiativet skal deretter avsluttes med en global konferanse våren 2013. Målet er å oppnå bred enighet om konkrete tiltak som kan styrke respekten for og praktiseringen av humanitærretten, for å gi bedre beskyttelse til sivile som rammes av væpnet konflikt.

Internt fordrevne. Norge legger stor vekt på å styrke rettsvernet for internt fordrevne, en gruppe som ikke omfattes av Flyktningskonvensjonen. I 2011 ledet Norge resolusjons-

forhandlingene om beskyttelse og assistanse for internt fordrevne (/A/66/165) som ble vedtatt av FNs generalforsamling i desember. Resolusjonen er viktig for å sikre medlemslandenes oppslutning om FNs retningslinjer for intern fordrivelse. Menneskerettighetsrådets spesialrapportør for internt fordrevnes menneskerettigheter er også viktig i denne sammenheng. Nytt i 2011-resolusjonen er formuleringer som støtter opp om Den afrikanske Unions konvensjon om beskyttelse og assistanse av internt fordrevne (den såkalte Kampala-konvensjonen). Også flukt som resultat av naturkatastrofer, relatert til klimaendringene, ble fremhevet i resolusjonen.

Norge er også pådriver for at UNHCR setter av ressurser til internt fordrevne. Dette er ikke ukontroversielt blant medlemslandene og oppfattes i enkelte land som innblanding i indre anliggender. Norge støtter også overvåkingssenteret for internt fordrevne (IDMC). IDMC rapporterer på situasjonen til internt fordrevne i et 50-talls land og er en viktig premissleverandør for UNHCRs arbeid med internt fordrevne.

I 2011 markerte UNHCR at det var 60 år siden Flyktningkonvensjonen og 50 år siden statsløshetskonvensjonen trådte i kraft. Samtidig var det 150 år siden Nansens fødsel. Nansen var som kjent verdens første høykommissær for flyktninger, i det som den gang var Folkeforbundet. Disse tre jubileene ble markert av UNHCR som ledd i arbeid med å sikre økt oppslutning om behovet for å gi beskyttelse til personer på flukt. Markeringene satte søkelyset på nye beskyttelsesbehov og påpekte behovet for å gjøre fremskritt mht. statsborgerskap for statsløse.

Miljøfordrevne. Norge hadde et nært samarbeid med UNHCR i arbeidet med å sette de nye beskyttelsesutfordringene knyttet til

klimaendringene på den internasjonale dagsordenen. Det var formålet med «The Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st Century», som regjeringen stod som vertskap for i juni 2011. Miljøfordrevne dekkes i dag ikke av Flyktningkonvensjonen, og vil i fremtiden kunne utgjøre en stor gruppe. Konferansen utarbeidet en oppsummering med ti såkalte Nansen-prinsipper, som er ment å danne utgangspunkt for det videre arbeidet med klima og flukt. Det understrekes at det ikke bare handler om manglende regler men like mye om å styrke arbeidet med forebygging, tilpasning og tidlig varsling.

Som en oppfølging av Nansenkonferansen forpliktet Norge seg på UNHCRs ministermøte i desember 2011, sammen med Sveits, til å jobbe for at temaet skal får større plass på den internasjonale dagsordenen.

Fastlåste flyktnings situasjoner. Fastlåste flyktnings situasjoner er et tema som får stadig mer oppmerksomhet i UNHCR og blant medlemslandene. Med «fastlåst» (såkalt «protracted refugee situation») menes situasjoner som har vart i mer enn fem år, og hvor det ikke er utsikt til noen varig løsning for flyktningene. I dag gjelder dette for i overkant av 7 millioner flyktninger, og enda flere internt fordrevne. Den største enkeltgruppen er afghanere som i dag oppholder seg i Iran og Pakistan. Den største flyktningleiren i verden i dag er Dadaab i Kenya. I 2011 bodde det ca 450 000 somaliere i leiren. De første kom allerede på begynnelsen av 90-tallet og mange er født og oppvokst der.

Skal man løse langvarige flyktnings situasjoner må man søke løsninger på politisk nivå. Utviklingsorganisasjonene, slik som UNDP, FAO og Verdensbanken, har en viktig rolle å spille. I 2011 hadde Norge hyppige møter med

UNDP og Verdensbanken om dette temaet og bidro med støtte til et prosjekt (kalt *Transitional Solutions Initiative*) for en varig løsning for eritreiske flyktninger i Øst-Sudan. Leirene i Øst-Sudan er den flyktnings situasjonen vi har i dag som har vart lengst, hvis man ser bort fra palestinerne. Målet med prosjektet som UNHCR driver i samarbeid med sudanske myndigheter, UNDP og Verdensbanken er å integrere disse flyktningene i lokalsamfunnet der de allerede bor. Norge tilbød i tillegg ca. 200 flyktninger fra denne gruppen gjenbosetting over kvoten for overføringsflyktninger

Støtte til flyktninger og internt fordrevne.

Norge yter betydelige årlige bidrag til FN og frivillige organisasjoner slik at de kan hjelpe flyktninger og internt fordrevne. Støtte til beskyttelse og assistanse ble gitt gjennom Norges kjernebidrag til FNs sentrale nødhjelpsfond (CERF), landfond i Sudan og DR Kongo, og ikke minst til FNs høykommisjonær for flyktninger UNHCR. UNHCR mottok i 2011 ca. 440 millioner kroner i støtte, hvilket gjorde Norge til sjuende største bidragsyter globalt sett. 290 millioner kroner ble gitt som et uøremerket bidrag på begynnelsen av året. De største

bidragene til konkrete kriser var 50 millioner kroner til somaliske flyktninger på Afrikas Horn, 30 mill. kroner til afghanske flyktninger i Iran og Pakistan og internt fordrevne, 10 mill. kroner til Sør-Sudan, 10 mill. kroner til internt fordrevne i Colombia, 8 mill. kroner til flyktninger fra Libya (hovedsakelig tredjelandsborgere) og 8 mill. kroner til flyktninger fra Elfenbenskysten.

Flyktningshjelpen er Norges største humanitære organisasjon, målt i budsjett og antall ansatte. Flyktningshjelpen mottok i 2011 359 mill. kroner i støtte over det humanitære budsjettet. Flyktningshjelpen er en viktig samarbeidspartner for Norge på tre måter. For det første yter de beskyttelse og assistanse til mennesker på flukt i noen av verdens mest konfliktfylte og hardest rammede land. For det andre driver de beredskapsordningen NORCAP, som yter personellstøtte til FN (se faktaboks). For det tredje er Flyktningshjelpen en klar og tydelig talsmann for folk på flukt. Organisasjonen er en stemme som blir lyttet til internasjonalt og som bidrar til å sette nye tema på dagsorden.

Gjennomgang av UNHCR

I 2011 ledet Norge en gjennomgang av UNHCR i regi av MOPAN (*Multilateral Organisations Performance Assessment Network*), et nettverk bestående av 15 giverland. MOPAN-gjennomgangen er en partnervurdering, som skal måle organisasjonens egnethet til å bidra til utviklingsresultater. Fokus er på hvordan strategisk ledelse, forvaltningsmessige og operasjonelle systemer og prosedyrer, samarbeidsformer og institusjonell læring – bidrar til å styrke resultatfokus i organisasjonen. Det er altså ikke resultatene i seg selv som vurderes. Basert på dokumentstudier og spørreundersøkelser ble UNHCRs innsats vurdert i følgende land: Burundi, Bangladesh, Ecuador, Nepal, Syria og Tanzania.

MOPAN-verktøyet er utviklet for å måle effektiviteten i organisasjoner som driver med langsiktig utviklingsbistand og måtte derfor skreddersys for UNHCR. Dette fordi UNHCR er en humanitær organisasjon uten de samme krav til bærekraft, men desto mer forpliktet til de humanitære prinsippene.

Resultatet av undersøkelsen var overveiende positivt og viste at UNHCR lever opp til sitt mandat. Organisasjonen respekterer de humanitære prinsippene, har god krise-beredskap og er resultatorientert. UNHCR kom også godt ut mht. samarbeid i felt og dialog med partnere og myndigheter. Den største svakheten i følge MOPAN-undersøkelsen, var resultatrammeverket. UNHCR evner ikke å rapportere godt nok på resultater og koble budsjettvedtak mot kost/nytte-analyser. Dette forsøkes ivaretatt i siste trinn i en omfattende reform av organisasjonen.

MOPAN-undersøkelsens funn stemmer bra overens med andre evalueringer som nylig er foretatt av UNHCR, blant annet Storbritannias omfattende evaluering av en rekke FN-organisasjoner. Også her kom UNHCR godt ut.



En syrisk flyktning ammer sitt barn mens hun sitter sammen med sin familie i Al Zaatri flyktningleir. Foto: Scanpix.

6. Helhetlig bistand

Land med tilbakevendende eller langvarige humanitære kriser har gjerne andre utfordringer som svake statlig strukturer, fattigdom og sårbarhet for klimaendringer. For bedre å kunne forebygge humanitære kriser er det viktig å se sammenhengen mellom kortsiktig nødhjelp og langsiktig bistand og utvikling. Vi kan redusere risikoen for menneskelige tap ved nye kriser gjennom å bygge på lokal beredskap. 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 utviklings samarbeid.

Afrikas Horn ble rammet av tørke i 2011. I Somalia utviklet dette seg til hungersnød. Folk flyktet fra Sør-Somalia til den krigsherjede hovedstaden Mogadishu og til leire i Etiopia og Kenya. I Etiopia og Kenya førte ikke tørken til hungersnød.

Tørke og konflikt forsterker hverandre gjensidig. Tørken som rammet Afrikas Horn i 2011 utviklet seg til hungersnød i Somalia fordi landet var i konflikt. I nabolandene unngikk man hungersnød fordi man klarte å styrke motstandsdyktigheten blant de som ble rammet av tørke. Befolkningen på Afrikas Horn er vant til tørre perioder. De flytter på seg, eller slakter dyr, når tørken rammer. Konflikten i Somalia, som har pågått siden 1989, har imidlertid gjort lokalsamfunnene sårbare, selv for naturlige og tilbakevendende klimavariasjoner. I tillegg til konflikt og tørke har den globale økningen i matvarepriser rammet et land som er avhengig av importert mat. Konflikten gjør det vanskelig både å lage langsiktige strategier for tørkeberedskap og å gjennomføre konkrete tiltak for å bygge lokal beredskap og motstandsdyktighet.

Forebygging nytter. Det mest effektive våpenet mot katastrofer er forebygging. En studie gjennomført av Verdensbanken i 2010 viste at hver krone vi bruker på forebygging kan spare seks kroner i respons. I Kenya så vi at forebyggingstiltak vi finansierte, og Røde Kors gjennomførte i 2009, ført til at tørken rammet mindre hardt i 2011. Kenya Røde Kors var tidlig i 2011 en pådriver for å slakte ned kveg før dyrene døde av vannmangel og mens det fortsatt var mulig å selge kjøttet. I Somalia døde dyrene og bøndene fikk ikke inntekter.

Utvikling og forebygging henger nær sammen. Fattige mennesker bosetter seg på områder som er utsatt for ras, flom og tørke. Avskoging, drenering av våtområder og ineffektivt landbruk forsterker naturlige hendelser og får katastrofale følger for befolkningen. Effektiv forebygging krever at både lokale og nasjonale myndigheter tar ansvar, og at de sammen med lokalbefolkningen har kunnskap til å gjennomføre riktige tiltak.

Norsk innsats innenfor forebygging av naturkatastrofer er koplet til norsk klimapolitikk og langsiktig utviklingsbistand. I likhet med utviklingsbistand er forebyggingsbistanden mest effektiv når vi har tilstedeværelse og kan samarbeide tett med myndigheter og sivilt samfunn på lengre sikt. Det gjør vi i Vietnam, Bangladesh og Cuba. Vi er også i ferd med å etablere et pilotsamarbeid med Uganda om forebygging.

Ekstremværrapporten. Effektiv forebygging forutsetter kunnskap om ekstremt vær og klimaendringer. Dette er viktig, ikke bare for å kunne takle morgendagens naturkatastrofer, men også for å kunne bidra til en mer bærekraftig utvikling.

I oppfølgingen av Stortingsmelding nr. 9 (2007–2008) om norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer, er det lagt vekt på en bred tilnærming. Forebygging og klimatilpasning er helt sentralt i arbeidet med å fremme bærekraftig utvikling. Slik situasjonen er i dag preges tilnærmingen nasjonalt og internasjonalt av fragmentering, manglende koordinering og samarbeid. På denne bakgrunn bidro Norge til at FNs klimapanel i 2008 tok initiativ til å utarbeide en samlet rapport om hvilke utfordringer ekstremværhendelser vil kunne utgjøre i tiden fremover.

Rapporten, som forkortet kalles SREX-rapporten (Special Report on Extreme Events) er resultatet av et bredt tverrfaglig samarbeid mellom noen av verdens fremste forebyggings- og klimaekspertter, inkludert flere norske. Norge finansierer presentasjon av rapporten i ulike verdensdeler, bl.a. i Havana, Bangkok og Addis Abeba. Disse

stedene ble den presentert for sentrale myndighetspersoner, frivillige organisasjoner og andre samfunnsaktører og fikk god dekning i media.

Det er vårt håp at rapporten skal kunne utgjøre et en felles referanseramme for alle lands arbeid med utfordringene knyttet til ekstremvær i fremtiden. Det er utfordringer som gjelder oss alle. Utfordringer knyttet til globale fellesgoder vil kreve innovative løsninger og kan innebære store samfunnsmessige utgifter. Det er også klart dokumentert i denne og andre rapporter at kostnadene ved ikke å gjøre noe, vil bli uendelig mye større enn kostnadene ved å forebygge. Norge legger vekt på arbeidet med å fremme en forebyggingskultur nasjonalt og internasjonalt. Dette står helt sentralt i samarbeidet i noen utvalgte land i Asia, Karibien og Afrika. Norge deltar aktivt i det internasjonale ordskiftet om klima-utfordringene både i FN og i vårt samarbeid med andre giverland og aktører.

Barn i Basaso leir i Puntland venter på vann. Foto: Corbis



7. Norge som god giver

Humanitære behov er per definisjon uforutsigbare. Norge må derfor opprettholde fleksibilitet og evne til å handle raskt for å møte skiftende behov. Samtidig er det ønskelig å øke forutsigbarheten for sentrale samarbeidspartnere, gjennom økt bruk av flerårige avtaler og utbetalinger tidlig på året.

Mindre øremerking. Norge videreførte i 2011 betydelige tildelinger i form av u-øremerket støtte til de store humanitære organisasjonene og til fondsmekanismene. FNs Nødhjelpsfond (CERF) er den klart største mottakeren av u-øremerket støtte, med 387 millioner kroner. I tillegg mottok FNs humanitære landfond i Somalia, DR Kongo og Sudan totalt 258 millioner kroner i u-øremerket støtte. UNHCR mottok 290 millioner kroner, ICRC 87 millioner kroner og OCHA 90 millioner kroner i slik støtte.

Tidlige utbetalinger. Fokus på tidlige utbetalinger til land og tematiske satsinger gjorde at 40 prosent av den humanitære bevilgningen var utbetalt innen første kvartal. Dette økte den økonomiske fleksibiliteten og forutsigbarheten for organisasjonene. Denne fleksibiliteten er sterkt knyttet til kvaliteten på programmene til organisasjonene. FNs nødhjelpsfond (CERF) fikk utbetalt 350 millioner kroner i første kvartal. Tilsvarende ble støtten på 25 millioner kroner til Den Internasjonale Røde Kors-Føderasjonens (IFRC) nødhjelpsfond (DREF) utbetalt i løpet av årets tre første måneder.

Mer til humanitær forskning. I 2011 ble det opprettet et nytt program for forskning på humanitær politikk i regi av Norges Forskningsråd. Programmet skal bidra til kunnskapsutvikling og heve kompetansen i det norske forskningsmiljøet på spørsmål som er sentrale i norsk humanitær politikk.

Forskningssatsingen har også til hensikt å gi grunnlag for mer kunnskapsbasert utforming av norsk humanitær politikk. Samtidig håper vi satsingen vil bidra til økt offentlig fokus og oppmerksomhet om humanitære spørsmål. Midler over forskningsprogrammet ble utlyst i 2011, med en ramme på 10 millioner kroner årlig over 4 år. Det var stor interesse for programmet og mange (19) søknader om støtte ble mottatt.

Norge har også et samarbeid med de internasjonale forskningsinstituttene Tufts University/Feinstein International Center (FIC) og Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute (HPG/ODI). Nivået på støtten til internasjonale forskningsinstitusjoner var på omlag 5 millioner kroner i 2011, hovedsaklig gjennom flerårige rammeavtaler.

Norge støtter også forskningsprosjekter som ledd den operative humanitære virksomheten. Dette gjelder for eksempel utvikling av varslingsystemer for ulike former for naturkatastrofer og forskning om beskyttelse av personer på flukt som resultat av klimarelaterte naturkatastrofer. I tillegg er det forskningsinitiativ innen humanitær nedrustning og beskyttelse av kvinner i krig og konflikt. utfordringen er å innrette forskningen på en slik måte at den blir relevant og at det etableres mekanismer for å sikre tilbakeføring av forskningsresultatene til beslutningstakere.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

For å kunne møte de humanitære utfordringene, må Norge styrke sin forvaltning og oppfølging av den humanitære bistanden. Forvaltningen av humanitære midler skal være robust og lede til ønskede mål og resultater. Dette er viktig for en forutsigbar og profesjonell forvaltning av tilskudd.

Resultatrapportering og nye maler for avtaler. Utenriksdepartementet satte i 2011 i verk tiltak for å styrke rapporteringen på resultater av bistanden. Regelverket ble forbedret og nye maler for tilskudd ble innført i departementet. Disse inneholder tydeligere krav om formulering av forventede resultater. I avtalene med de største organisasjonene er det også krav om at disse årlig skal offentlig-

gjøre sitt arbeid for å bekjempe økonomiske misligheter. I tillegg skal de gi en oversikt over eventuelle økonomiske mislighetssaker som organisasjonen har avsluttet i det aktuelle året. Arbeidet med å styrke resultatrapporteringen er en kontinuerlig prosess.

Erfaring med flerårige avtaler. Som et ledd i arbeidet med å prioritere strategiske partnerskap og styrke og effektivisere tilskuddsforvaltningen, ble det i perioden 2008–2010 inngått flerårige avtaler med Flyktninghjelpen Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Kirkens Nødhjelp, OCHA og Feinstein-Instituttet ved Tufts Universitet. Rammeavtalene er et godt verktøy som bidrar til tettere dialog og oppfølging samt finansiell forutsigbarhet for organisasjonene.

Redningshunder hjelper redningsmannskapene å lete etter overlevende etter jordskjelvet i Van, Tyrkia i november 2011. Foto: Shutterstock



Rammeavtaler var et nytt virkemiddel i norsk humanitær politikk da de ble tatt i bruk i 2008. Det var derfor viktig å høste erfaringer fra disse før nye rammeavtaler ble inngått. Erfaringer fra gjennomgang av rammeavtalene i 2011 viser at de har bidratt til mer strategisk og langsiktig samarbeid med sentrale partnere om de tematiske prioriteringene i St. meld. 40 (2008–2009). Denne samarbeidsformen har også bidratt til å styrke resultatorienteringen i forvaltningen, blant annet gjennom løpende dialog om tiltakene under avtalene. Utenriksstasjonene og organisasjonenes feltkontorer er i stor grad en del av denne dialogen. Avtalene har videre bidratt til konsentrasjon gjennom å redusere antall avtaler og dermed effektivisert seksjonens arbeid med tilskuddsforvaltning. For organisasjonene har rammeavtalene gitt bedre forutsigbarhet og fleksibilitet.

Fastsettelse av administrasjonsbidrag i tilskuddsforvaltningen. Administrasjonstilskuddet er knyttet til kostnader til administrative utgifter og støttefunksjoner ved hovedkontoret til den enkelte tilskuddsmottaker. Nye rutiner for håndtering av administrasjonstilskudd i tilskuddsforvaltningen ble utarbeidet i 2011. I henhold til disse kan administrasjonstilskuddet for humanitære tilskudd inkludere en maksimalsats på 7 %, med unntak for drift av personellberedskapsordninger der satsen er 15 %.

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 St. meld. 40 (2008–2009).

Oversikt over rammeavtaler:

<i>Organisasjon</i>	<i>Tema</i>
Flyktningshjelpen	Personellberedskap (NorCap)
Flyktningshjelpen	Internt fordrevne i Afrika
Norges Røde Kors	Forebygging av naturkatastrofer
Norges Røde Kors	Humanitær bistand i Afghanistan
Kirkens Nødhjelp	Augusta Victoria sykehuset i Palestinske områder
Kirkens Nødhjelp	Kjønnsbasert vold i DR Kongo
Norsk Folkehjelp	Humanitær nedrustning
OCHA	Kjernestøtte
Feinstein-instituttet ved Tufts University	Humanitær forskning

Del II: Norsk humanitær bistand i tall

De humanitære budsjettene utgjorde omlag 3,3 milliarder kroner i 2011. Det betyr at ca. 12 prosent av den totale norske bistanden var humanitær bistand, når man tar med kjernebidragene til FNs høykommissjonær for flyktninger. I følge OECD/DAC utgjør norsk humanitær bistand ca. 3 prosent (2010 tall) av den samlede humanitære bistanden i verden. Litt over halvparten av den humanitære bistanden går gjennom det multilaterale systemet (Fig 2). Da er ikke støtten gjennom det internasjonale Røde Kors systemet medregnet.

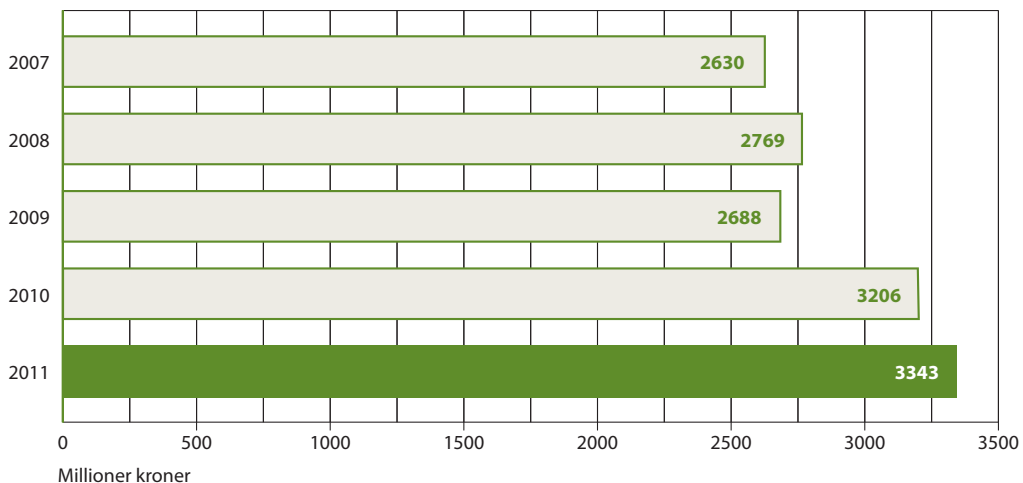
Figur 1 viser utviklingen av den norske humanitære bistanden over tid. Bistanden har økt betydelig fra 2007 til 2011. I figur 4 ser vi at de landene som mottar mest bistand varierer. Somalia var største mottaker i 2011, sammenliknet med Pakistan og Sudan i 2010. Tørke forsterket av den pågående konflikten eskalerte til en sultkatastrofe med store behov for finansiell støtte fra det internasjonale samfunn.

Tørken på Afrikas Horn – en varslet katastrofe.

Høsten 2010 visste vi at værphenomenet La Nina ville ramme denne regionen og at de humanitære konsekvensene i 2011 kunne bli store. Krig og konflikt bidro til å forsterke krisen og gjorde det vanskelig å få humanitær tilgang i store områder.

Et omfattende planleggingsarbeid ble satt i gang allerede før jul 2010. Det ble gitt støtte til tiltak under den konsoliderte appellen for Somalia og til de globale nødhjelpsfondene. Samtidig arbeidet Utenriksdepartementet og ambassadene med å kartlegge behovene og hvilke kanaler som ville være mest effektive. En av konklusjonene var at norske og internasjonale organisasjoner, som hadde tilgang til de nødlidende i Sør-Somalia, ville bli prioritert. Det var disse områdene folk flyktet fra. Imidlertid hadde få humanitære aktører reell tilgang, siden den militante organisasjonen Al-Shabaab som kontrollerte Sør-Somalia, nektet mange utenlandske organisasjoner å arbeide i området. I tillegg ville det være direkte farlig for utlendinger å bevege seg der. Dette betød blant annet at forholdsvis mye av den humanitære bistanden, inkludert matvarehjelp, ble kanalisert gjennom private organisasjoner med lokal forankring, framfor store FN-aktører som f.eks. Verdens Matvareprogram.

Totalt ga Norge 620 mill. kroner i humanitær bistand til Afrikas Horn i 2011, hvorav 210 mill. kroner ble utbetalt allerede før 1. mars. Det meste gikk til Sør-Somalia. Ser man på statistikken over norsk bistand til Somalia får vi imidlertid et lavere tall, nemlig 273 mill. kroner. Dette skyldes to forhold; Norges andel av støtten til Somalia som går via FNs nødhjelpsfond registreres som global bistand og kommer ikke med på Somalia-statistikken. Dette utgjorde 120 millioner kroner i 2011. I tillegg blir ikke støtten som går til regionale tiltak som dekker flere land på Hornet, registret på enkeltland.

Humanitær bistand 2007–2011**Figur 1: Jevn økning i den humanitære bistanden**

I 2011 ga Norge 3,3 milliarder i humanitær bistand. Dette var noe høyere enn i 2010. Ser vi de siste fem årene under ett er trenden en jevn økning i den humanitære bistanden. Den store økningen fra 2009–2010 skyldes i hovedsak at det ble bevilget ekstra midler i forbindelse med naturkatastrofene i Haiti og Pakistan.

Samarbeidspartnere i humanitær bistand

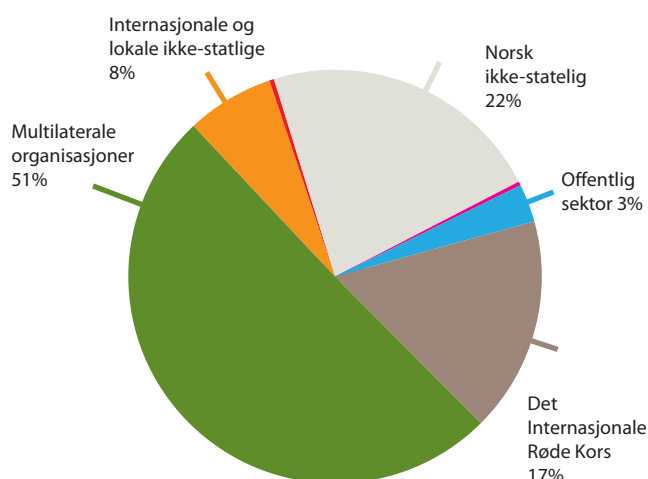
Stortinget bevilger årlig penger til humanitær bistand over Statsbudsjettet. Midlene blir fordelt til en rekke utøvende humanitære organisasjoner, som står for selve gjennomføringen av den humanitære innsatsen overfor de nødlidende. De viktigste samarbeidspartnere i den humanitære bistanden er FNs humanitære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

Valg av samarbeidspartner avhenger av den aktuelle humanitære situasjonen. Vi tilstreber til enhver tid å velge de humanitære aktørene som kan gi mest mulig effektiv humanitær hjelp i den aktuelle situasjonen. Hvem dette er, vil variere fra situasjon til situasjon. 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 vil gi den første, livreddende hjelpen. Ved store humanitære behovene og behovet for overordnet koordinering vil ofte FN være en sentral 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 og samarbeidspartnere for norsk humanitær bistand

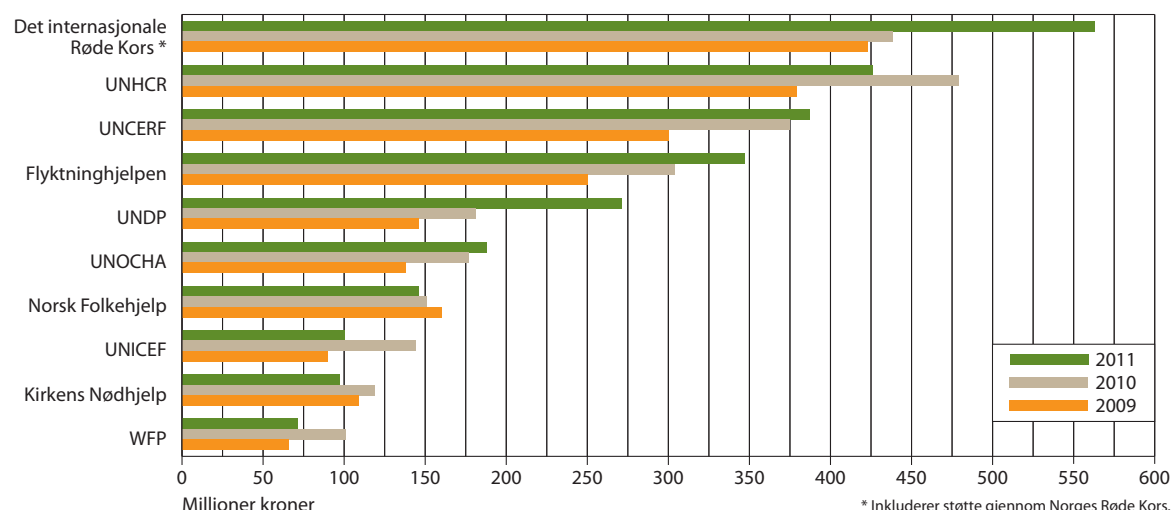
Kanaler for den humanitære bistanden i 2011



Figur 2: De multilaterale organisasjonene fortsatt viktigste kanal for humanitær bistand. Over halvparten av den humanitære bistanden ble kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner. I tillegg kommer støtten gjennom det internasjonale Røde Kors-systemet. Sammenligner vi med 2010 har det vært små endringer i bruken av de ulike typene kanaler. Unntaket er støtten gjennom Røde Kors-systemet som økte med 3 prosent fra 14 prosent i 2010 til 17 prosent i 2011. Dette har sammenheng med karakteren på de store krisene i 2011 (se Figur 3).

Støtten via norske ikke-statlige organisasjoner var stabilt på 22%.

De største samarbeidspartnere i 2011

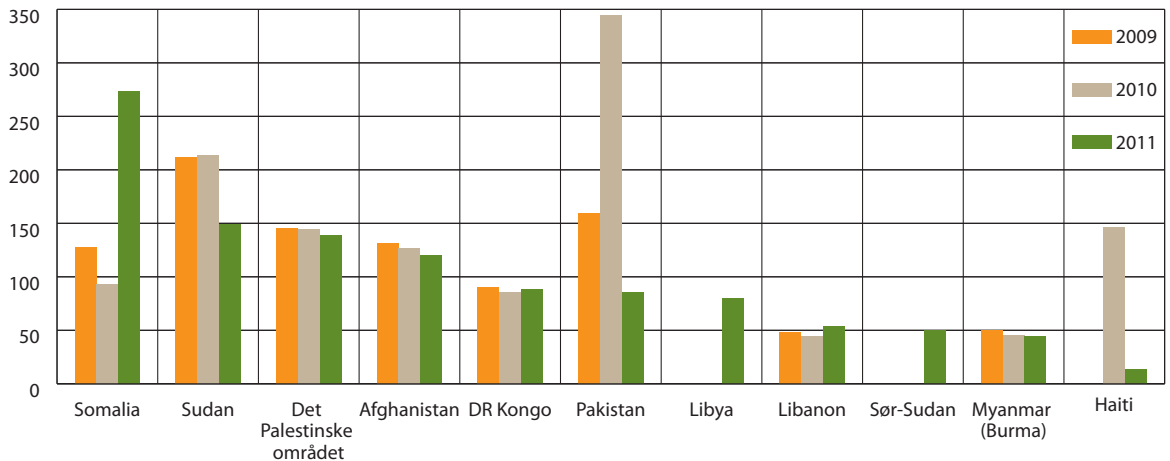


* Inkluderer støtte gjennom Norges Røde Kors.

Figur 3: Støtten gjennom det Internasjonale Røde Kors-systemet, Flyktningshjelpen og UNDP økte i 2011.

Endringene i støtten til samarbeidspartnere gjenspeiler hvilke aktører som var inne i de store humanitære krisene. 2011 var preget av krig og konflikt. Beskyttelse av sivile, internt fordrevne og flyktninger både i Libya, Liberia og Somalia ga økning i støtten til Det Internasjonale Røde Kors og Flyktningshjelpen. UNDP forvalter FNs humanitære Fond. Økt bruk av fondene førte dermed til en økning av norsk humanitær bistand gjennom UNDP i 2011.

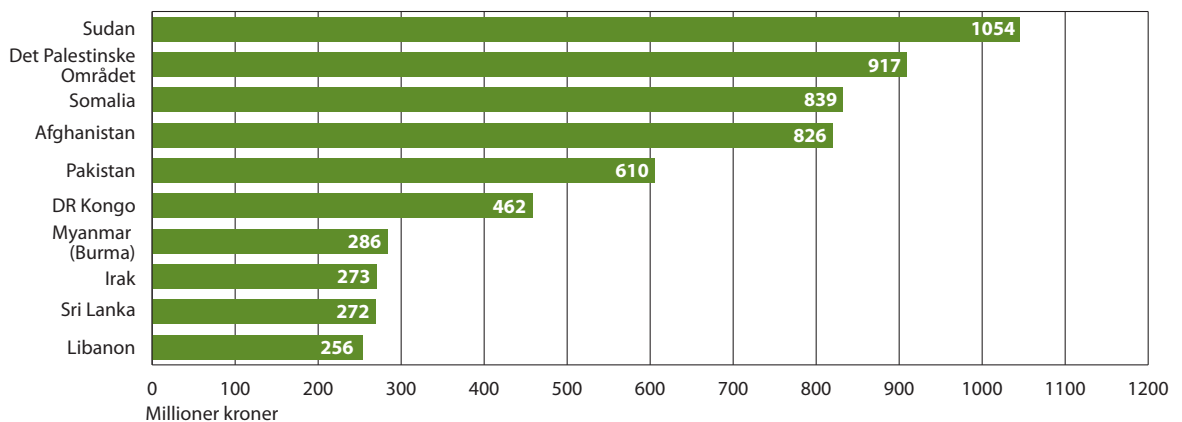
Humanitær bistand til utvalgte land 2009–2011

**Figur 4: Akutte humanitære kriser i Somalia og Libya fikk betydelige midler i 2011**

Vi ser at Sør-Sudan fremkommer i statistikken som eget land i 2011. Når vi skal sammenligne tallene for hele perioden må vi dermed i 2011 summere tallene for Sudan og Sør-Sudan. Tørken på Afrikas Horn gjenspeiles i sterk økning i den humanitære bistanden til Somalia, som inkluderer støtte til somaliske flyktninger i nabolandene. Vi ser også at det ble gitt betydelig humanitær bistand i forbindelse med situasjonen i Libya.

Haiti illustrerer hvordan den humanitære bistanden kan variere over tid. Jordskjelvet i januar 2010 førte til akutte og omfattende humanitære behov. Samtidig ser vi at den humanitære bistanden til Haiti både før og etter jordskjelvet i 2010 var liten. Dette betyr ikke at det ikke er gitt bistand i ettertid av jordskjelvet. Bistanden som ble gitt i ettertid var imidlertid ikke humanitær, men langsiktig bistand til gjenoppbyggingen.

De ti største mottakerlandene fra 2007 til 2011

**Figur 5: Land med langvarige humanitære kriser får mest humanitær bistand over tid**

Til tross for store variasjoner i hvilke land som mottar mest humanitær bistand fra ett år til et annet viser figur 5 at land med langvarige humanitære behov som Sudan, Afghanistan, DR Kongo og Det palestinske området er de som får mest over tid. Slår vi sammen støtten de siste 5 årene er det disse landene som får mest.

Rask respons. FNs sentrale nødhjelpsfond CERF

CERF - Central Emergency Responce Fund – er FNs største humanitære fond og mottok i 2011 bidrag fra 126 av FNs medlemsland, i tillegg til bidrag fra privat næringsliv og enkeltpersoner. Det er likevel noen få tradisjonelle givere som bærer den største byrden: Syv medlemsland står for 85 prosent av midlene. Norge var i fjor tredje største giver, bak Storbritannia og Sverige etterfulgt av Nederland og Canada. I 2011 mottok CERF 465 millioner US dollar, og nådde for andre gang målet satt av FNs generalforsamling om 450 millioner USD i årlige bidrag.

CERFs mandat er å finansiere livreddende humanitær assistanse til mennesker i nød. Fondet kan kun yte bidrag gjennom FN. De seks største organisasjonene som forvaltet CERF-midler i 2011 var: WFP (29,6 %), UNICEF (25,7 %), UNHCR (11,8 %), FAO (9,2 %), WHO (9,1 %) og IOM (9 %).

CERF administreres av OCHA på vegne av giverlandene. Giverne er ikke direkte involvert i fordeling av midler til ulike tiltak, men bidrar gjennom ulike rådgivningsgrupper til å sikre at fondsmekanismen stadig forbedres. I mange land har pågående humanitære kriser mistet nyhetens interesse og blitt til «glemte kriser». Behovene for hjelp er likevel til stede. Manglende internasjonal oppmerksomhet fører imidlertid til begrensede giverbidrag. Her har CERF vært en garantist for viktige bidrag til kriser som får begrensede giverbidrag fordi de mangler internasjonal oppmerksomhet.

CERF bidro i 2011 med 427 millioner USD i nødhjelp til de fleste av verdens humanitære kriser. Over to tredjedeler gikk til humanitære kriser i Afrika, særlig til sultkatastrofen på Afrikas horn og tørken i Sahel. Alle de ti største mottakerne av CERF-midler er lokalisert i Afrika, bortsett fra Sri Lanka og Pakistan. De seks største mottakerne av CERF-midler i 2011 var Somalia (12,4 %), Etiopia (10,9 %), Pakistan (7,6 %), Sør-Sudan (5,3 %), Kenya (5,3 %) og Chad (5,3 %). Assistansen var innen følgende sektorer: Matvarehjelp (23,1 %), helse (14,3 %), ernæring (14,3 %), tverrsektorielt støtte (11,9 %), og landbruk (10,3 %).

Totalt støttet CERF 473 tiltak med totalt omlag 2,5 milliarder kroner (USD 427 millioner) i 2011. 22 millioner mennesker i 45 land mottok humanitær hjelp som følge av midler fra CERF. Av disse fikk 22 millioner mennesker matvarehjelp, 19 millioner fikk rent vann, 19,5 millioner barn ble vaksinert og 1,5 millioner fikk tak over hodet. I tillegg fikk 1,1 millioner familier startpakker for jordbruks tiltak for å redusere deres avhengighet av nødhjelp ved øke mulighet for å bli selvforsynt med mat. Dette og flere andre tiltak bidro til å redde liv, lindre nød og hindre en ytterligere skalering av humanitære kriser.

I 2011 ble en omfattende fem års evaluering (2006–2010) av CERF presentert. CERFs styrke og merverdi ligger i rask utbetaling ved humanitære katastrofer og i styrket humanitær respons, særlig i underfinansierte katastrofer. Evalueringen ga strategiske og operasjonelle anbefalinger for å styrke effektiviteten og relevansen til CERF innen den humanitære arkitekturen. Den foreslo tiltak for videre å profesjonalisere forvaltningen av fondet og identifiserte tiltak for styrket ansvarlighet ovenfor CERFs gjennomførende institusjoner. CERF-sekretariatet i OCHA har utarbeidet en oppfølgingsplan som vil bli holdt løpende oppdatert.

Høy beredskap. NORCAP

Rett person til rett sted til rett tid er mottoet til NORCAP – beredskapsordningen som drives av Flyktninghjelpen med fullfinansiering fra Utenriksdepartementet.

I april 2009 inngikk Utenriksdepartementet en treårig samarbeidsavtale med Flyktninghjelpen om drift av beredskapsordningen NORCAP. NORCAP har som mål å styrke det humanitære systemets, og ikke minst FNs, evne til å yte rask og effektiv humanitær bistand og beskyttelse gjennom sekondering av nøkkelpersonell. Avtalen kom til erstatning for de mange enkeltstående eller geografisk avgrensede sekonderingsavtalene man hadde hatt siden 1991, da selve beredskapssystemet i regi av Flyktninghjelpen ble opprettet. Den treårige avtalen ga en effektivitetsgevinst i form av redusert byråkrati, men også større forutsigbarhet for Flyktninghjelpen. Samtidig ga avtalen fleksibilitet for begge parter i akutte kriser. Det gjorde det også mulig å ha en bedre dialog om de overordnede strategiske føringene. Den finansielle rammen var i utgangspunktet 240 millioner kr.

Ved utgangen av 2011 hadde Flyktninghjelpen inngått 1 134 enkeltkontrakter siden etableringen av NORCAP. Det motsvarer 1 469 månedeverk. Til enhver tid var det i gjennomsnitt 150 personer på oppdrag i utlandet, mens det var 850 personer som stod oppført på NORCAPs beredskapsliste, klare til å bli sendt ut på 72 timers varsel. De fleste var ute for FN-organisasjonene, slik som UNICEF, UNHCR, FAO og WFP, men mange var også utsendt til TIPH (Temporary International Presence in Hebron) og IOM (International Organization for Migration).

NORCAP-personell må være forberedt på å reise ut nesten hvor som helst i verden der krisene rammer. Fra 2009 til 2011 har mange tjenestegjort i Sudan

(og fra juli 2011 i det som nå er Sør-Sudan), i Pakistan, i de palestinske områdene, Haiti, Afghanistan, Liberia, Elfenbenskysten, Kenya, Somalia, Etiopia, Jemen, Irak, Jordan, Egypt, Syria og Tunis, som er noen av de viktigste landene.

Ser man på profilen til etterspurt personell er det særlig tre typer kompetanse som etterspørres: beskyttelse (inkl. beskyttelse av barn), logistikk og koordinering. Andre typer kompetanse er utdanning i kriser, informasjonsbearbeiding, vann og sanitær, matvare-sikkerhet og inntektsgivende virksomhet («livelyhood»).

Fordelt på kjønn og geografi er bildet stadig mer sammensatt. Av de ca. 850 personene som i dag står i beredskapsstyrken er 40 % nordmenn, mens andelen fra det globale sør utgjør 60 % av basen. Den høye andelen personer fra det globale sør er resultat av en målrettet innsats fra Flyktninghjelpens side. Det samme gjelder kvinneandelen som i dag ligger på 40 %. Den prioriterte innsatsen for å øke andelen medlemmer fra Sør, og spesielt kvinneandelen, er helt i tråd med departementets politikk.

I 2011 var det særlig fire situasjoner der beredskapsordningen NORCAP ble hyppig brukt, alle sammen i på det afrikanske kontinentet.

Vinteren 2011 brøt det ut opprør i det østlige **Libya** mot sittende president Muammar Gadafi, etterfulgt av en regulær borgerkrig og en væpnet intervensjon med FN-mandat. Mange tredjelandsborgere var tvunget til å forlate Libya. De fleste dro til Tunis, men mange også til Egypt. For å sikre at nabolandene ikke stengte grensen var det maktpåliggende å gi assistanse til disse flyktningene og få dem sendt til sine hjemland. Det skjedde i regi av UNHCR og IOM med hjelp av sekondert personell fra NORCAP.

Man hadde også borgerkrigsliknende tilstander i **Elfenbenskysten**, da taperen i presidentvalget, Laurent Gbagbo og hans tilhengere nektet å gi fra seg makten til Alassane Quattara. Denne konflikten delte landet i to og førte mange mennesker på flukt, ikke minst vest i landet der mange tok seg over til Liberia. Til sammen 23 sekonderinger gikk til Elfenbenskysten og nabolandene.

Sommeren 2011 utspant det seg sultkatastrofe på **Afrikas Horn** grunnet langvarig tørke. Krisen rammet særlig i sør og sentral-Somalia, i al Shabaab-kontrollerte områder der humanitære organisasjoner ble nektet adgang. Mangelvaren var ikke så mye penger og varer som kvalifisert personell til å håndtere hjelpearbeidet i regi av organisasjoner som WFP, UNICEF og UNHCR. Gjennom NORCAP ble 21 eksperter sekondert til Etiopia og Kenya, tidvis også til Somalia.

Sør-Sudan ble selvstendig stat i 2011. Det var stor spenning knyttet til den nye statsdannelsen, og ikke minst om det ville bryte ut krig og om store menneskemengder ville bli drevet på flukt. Alt i alt forløp det bedre enn forventet, men den nye staten hadde åpenbare kapasitetsproblemer. Den var langt på vei avhengig av FN og andre humanitære organisasjoner for å yte livsnødvendige tjenester til egne borgere. Med 33 sekonderinger var Sør-Sudan det landet som mottok mest ekspertbistand gjennom NORCAP i 2011.

I løpet av de tre årene NORCAP har eksistert har man tilpasset ordningen til nye utfordringer, ikke minst forebygging av naturkatastrofer. Man har også forsøkt å svare på FNs økende behov for ekspertise i komplekse kriser der FN må opptre med flere typer virkemidler, som fredsbevarende styrker og politiske misjoner.



Rydding av eksplosiver i Uganda.

Foto: Pete Muller

Del III: Utvalgte resultater i humanitær bistand

Som forvalter av humanitære midler stilles det krav til at Utenriksdepartementet sikrer at ressursbruken i bistanden er effektiv, at støtten er innenfor de målene som Stortinget har bestemt og at resultatene av bistanden er tilstrekkelig dokumentert. Alle samarbeidspartnere er pålagt å rapportere på resultater og hva de oppnår. Informasjon om resultatene av norsk humanitær bistand finner vi i rapporter fra samarbeidspartnerne, i uavhengige evalueringer, analyser og gjennom styringsdialogen i FN-organisasjoner som har et humanitært mandat.

Tilgang på informasjon er som oftest ikke noe problem. UD mottar årlig rapporter fra alle samarbeidspartnere. Vi er likevel avhengig av at samarbeidspartnerne har gode systemer for å dokumentere sine resultater for å komme opp med gode eksempler. I de store FN-organisasjonene, med mange bidragsyttere og der Norge gir kjernebidrag, er det vanskelig «å følge» de norske pengene. Norge sitter imidlertid i styret i organisasjonene og vi bruker dette til aktivt å følge opp organisasjonene. Vi bidrar både til at organisasjonenes systemer for resultatrapportering blir bedre og at systemene blir brukt på en bedre måte, slik at vi kan videreformidle resultatene. Noen ganger er det mulig å beregne en andel av «resultatene» som Norge kan ta æren for, men som oftest vil organisasjonenes rapporter gi generell informasjon om hvilke resultater Norge, sammen med andre, har bidratt til.

Det er vanskelig å gi en samlet fremstilling av hva som er oppnådd med de norske humanitære midlene i løpet av et år. Til det er informasjonen for omfattende og for variert. Vi er fortsatt avhengig av å løfte frem noen få eksempler på resultater fra en stor portefølje. I årets rapport trekker vi frem seks eksempler på resultater av den norske humanitære bistanden. To av eksemplene omtaler de to største humanitære krisene i 2012, to helt

ulike krisesituasjoner, flyktninger i Somalia og gjestearbeidere i Liberia, men begge med godt dokumenterte resultater.

To andre eksempler viser at resultater ikke nødvendigvis er noe som lett kan måles. Vi er alle opptatt av at den humanitære hjelpen når frem til de som trenger det mest. Derfor vil vi gjerne vite hvor mange liv som er reddet, og hvor mange personer som har fått mat og beskyttelse. Denne typen resultater er lett å formidle. Det er lett å tallfeste og resultatet gir seg umiddelbart. To av årets eksempler, støtte til mineofre i Bosnia-Hercegovina og bidrag til å redusere underrapportering av væpnet vold i Liberia viser at de langsiktige virkningene av bistanden ikke nødvendigvis er så lette å måle. Det kan være vanskelig og ressurskrevende å måle resultater på lang sikt.

Tre av eksemplene omhandler støtte til flyktninger og sivile, gjennom Flyktninghjelpen, UNHCR og til den Internasjonale Røde Kors-komiteen i Elfenbenskysten. Man skulle tro at å gi beskyttelse til enkeltindivider er lett å tallfeste. Dette er også et område der det ofte finnes mye informasjon om hvor mange som får hjelp. Samtidig må vi være klar over at humanitære kriser er krevende, og nødhjelpssituasjoner er i sin natur uoversiktlige. Eksemplet fra Elfenbenskysten viser hvor vanskelig det kan være å få adgang til de som trenger humanitær hjelp i konfliktsituasjoner. Det er mange hindre på veien til gode resultater som det krever tilpasning, kløkt og erfaring for å overvinne.

Somalia: Flyktinghjelpen bisto over en million mennesker på flukt

Kombinasjonen av væpnet konflikt, statskollaps, gjentatte sviktende regnesesonger og skyhøye matvarepriser kulminerte i hungersnød i Sør-Somalia i 2011. Konsekvensen var tap av menneskeliv og tusenvis av mennesker på flukt. Flyktinghjelpen bistod nærmere 1,2 millioner mennesker med nødhjelp på Afrikas Horn i 2011.

Somalia har i tiår vært preget av væpnet konflikt. Siden president Siad Barres fall i 1991 har landet lidd under statskollaps. I maktvakuemet har en rekke geriljagrupper og islamistiske fundamentalister vunnet frem. Det er en konstant utfordring å unngå at deler av bistanden faller i gale hender når man opererer under så krevende forhold som i Somalia. Sikkerhetssituasjonen for sivile og hjelpearbeidere er i mange områder ekstremt farlig. Den internasjonale innsatsen i Somalia er svært politisert og det er et vell av aktører som tilbyr ulike former for støtte. For å sikre at hjelpen kommer frem til dens rettmessige mottaker, er det viktig å bruke humanitære aktører med tilstedeværelse og tilgang.

Flyktinghjelpen har vært til stede i Somalia siden 2004 og i landets sørlige områder siden 2007. Med Utenriksdepartementet som hovedbidragsyter driver organisasjonen et omfattende hjelpeprogram ikke bare i Somaliland, Puntland og sør og sentral Somalia, men også i flyktingleirene i Dadaab, Kenya og Dolo Ado, Etiopia. Gjennom fokus på fem kjerneaktiviteter husly, utdanning, matvaresikkerhet, juridisk assistanse og tilgang til rent vann og sanitære fasiliteter, arbeider Flyktinghjelpen for at mennesker på flukt skal få dekket sine grunnleggende behov.

Over 13 millioner mennesker ble rammet av tørken på Afrikas Horn i 2011. I Somalia alene stod 750 000 mennesker i fare for å dø av sult

da krisen nådde sitt høydepunkt. De fleste i Sør-Somalia. I tillegg til å videreføre eksisterende arbeid, ble innsatsen for de som var rammet av sult oppskalert. Flyktinghjelpen sørget for rent vann til 125 000 mennesker, utdeling av pakker med nødhjelpsutstyr til 270 000 mennesker, bygget 10 000 latriner, satte opp 2000 brannsikre telt, delte ut 26 000 pledd og ga utdanningsstøtte til 7500 barn i de konfliktherjede områdene av det sørlige og sentrale Somalia.

I det sørlige og sentrale Somalia nådde Flyktinghjelpen nærmere 130 000 mennesker gjennom et nyskapende matkupongprogram. Mottakerne av hjelpen ble registrert ved hjelp av et eget identifikasjonskort med foto, navn og et individuelt nummer. Hver familie fikk utlevert 25 kilo ris, 25 kilo hvetemel, ti kilo sukker, seks liter matolje og 11 kilo belgfrukt hver måned. Flyktinghjelpen sørget for støtte til det lokale markedet ved å benytte seg av lokale leverandører. Da situasjonen var på sitt verste reddet opptrapping av matassistansen i alle områder av sør og sentral Somalia mange liv. Forbudet mot 16 humanitære organisasjoner, inkludert Flyktinghjelpen, fra å operere i al-Shabaab-kontrollerte områder i november var derfor et stort tilbakeslag. Flyktinghjelpen arbeider kontinuerlig for å gjenopprette tilgangen til disse områdene.

I Puntland og Somaliland fortsatte Flyktinghjelpen å gi beskyttelse og humanitær assistanse til de som har vært fordrevne i flere år, med fokus på bærekraftig og varige løsninger. I Puntland, hvor spørsmål knyttet til landrettigheter er den største utfordringen i forhold til varige løsninger, forhandlet Flyktinghjelpen jord- og eiendomsrett for folk på flukt, og utviklet nytt design for boliger til over 55 000 personer. I Somaliland startet Flyktinghjelpen byggingen av permanente

boliger for returnerte flyktninger og internt fordrevne, i et unikt partnerskapsprosjekt med UNHCR og myndighetene som bidro med fri arbeidskraft og materiell.

Flyktninghjelpen har en sterk regional tilstedeværelse på begge sider av Somalias landegrenser, slik at assistanse kan bli levert så nær de som trenger den som mulig. I 2011 kom hundretusener av flyktninger strømmende over grensen til Etiopia og Kenya. I Etiopia krysset flere enn 100 000 nye flyktninger grensen til leirene i Dolo Ado, der Flyktninghjelpen raskt etablerte et hjelpeprogram sommeren 2011. I løpet av få uker satte organisasjonen opp store familietelt for 27 000 flyktninger og ble den ledende aktøren i å sørge for at de sultrammede fikk tak over hodet i den intense varmen. Med inspirasjon fra eldgamle byggeskikker og ved å ta i bruk miljøvennlig og lokalt tilgjengelig materiell som bambus, utarbeidet Flyktninghjelpen en design for semi-permanente hus, som raskt ble den foretrukne modellen for alle humanitære aktører på bakken.

Parallelt med innsatsen i Somalia og Etiopia økte Flyktninghjelpen aktivitetsnivået i de 20 år gamle flyktningleirene i Dadaab i Kenya. Mens folketallet i leirene var på størrelse med Bergen by før sultkatastrofen, ble kapasiteten i de allerede overfylte leirene fullstendig sprengt da 155 000 nye flyktninger tok seg frem gjennom det karrige buskelandskapet mellom januar og oktober i fjor. Med norsk støtte satte Flyktninghjelpen opp 5800 telt, bygde 2300 hus av leire og blikktak, satte opp latriner 50 000 nyankomne flyktninger og ga yrkesopplæring til ungdom.

Å levere humanitær assistanse i konflikt områder er utfordrende og en svært kompleks oppgave. Det er mange aspekter å ta hensyn til inkludert sikkerhet, «gate keepers» og forskjellige aktører som alle ønsker tilgang til ressurser. Gjennom god forståelse av konflikten, samt dialog med alle aktører, har Flyktninghjelpen sikret seg aksept og nødvendig tilgang til mennesker på flukt og kunne derfor hjelpe over en million mennesker.

Barn i Dadaab flyktningleir i Kenya, der tusenvis av somaliere venter på hjelp 15. august 2011.

Foto: Shutterstock



Bosnia-Hercegovina: Bistand til ofre nytter – men langsiktige effekter vanskelig å måle

Minekonvensjonen og Konvensjonen om klaseammunisjon forplikter stater til å yte bistand til ofre på en ikke-diskriminerende måte, med en rettighetsbasert tilnærming. Store beløp har vært brukt til medisinsk rehabilitering, til sosial og økonomisk inkludering, til hjelpemidler og til å sette ofrene i stand til å ta kontroll over eget liv. En slik organisasjon er Landmine Survivors Initiative i Bosnia-Hercegovina der overlevende selv bistår mennesker som blir skadet i en mineulykke. Samtidig har persepsjonsbasert forskning vist at det store flertallet av ofrene mener at deres situasjon ikke har bedret seg. Hva er egentlig effekten av bistand til ofre og hvordan kan den måles?

Bistand til ofre for landminer, klasevåpen eller andre former for væpnet vold utgjør en viktig del av Norges arbeid innenfor humanitær nedrustning, rundt 60 millioner kroner årlig. Støtten gis gjennom ulike kanaler, inkludert Den internasjonale Røde Kors-komiteens mineappell og Special Fund for Disabled, norske og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner og til lokale nettverk av overlevende. I tillegg gir Utenriksdepartementet store midler til utviklingslands sosial- og helsebudsjetter som også tilgodeser personer med nedsatt funksjonsevne, inkludert ofre for væpnet vold.

Bestemmelsen om internasjonalt samarbeid og bistand i Minekonvensjonen fra 1997 inkluderer en referanse til bistand til ofre. Gjennom praksis og policy-dokumenter har det utviklet seg en forståelse av at medlemslandene har plikt til å yte nødvendig bistand til mineofre. Statene har også utviklet enighet om hvem som skal defineres som «offer» og derfor ha rett til støtte og hvordan slik bistand skal gis. Konvensjonen om klaseammunisjon fra 2008 tok denne forståelsen et skritt videre

gjennom sin brede definisjon av begrepet «offer», samt en egen juridisk bindende forpliktelse til å yte bistand. Dette bildet kompletteres av Konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) som ble vedtatt i 2006.

En rettighetsbasert tilnærming til bistand til ofre innebærer en anerkjennelse av at funksjonshemmede, inkludert ofre for væpnet vold, har rett til å inkluderes i samfunnet på lik linje med andre borgere og rett til å påvirke beslutninger som gjelder deres egne liv. En ikke-diskriminerende tilnærming betyr at det ikke skal gjøres forskjell i behandlingen basert på for eksempel årsak til nedsatt funksjonsevne. All behandling skal være basert på medisinske og sosiale behov, og skal være tilpasset de ulike behov som jenter og gutter, kvinner og menn har.

Til sammen har disse tre konvensjonene bidratt til et mer helhetlig og integrert fokus på funksjonshemmedes rettigheter. Samtidig, gitt den sosiale og økonomiske situasjonen i mange utviklingsland, kan avtalene ha bidratt til at det internasjonale samfunn har skapt for høye forventninger til hvor raskt funksjonshemmede, inkludert ofre for væpnet vold, kan få nødvendig støtte og bistand og bli inkludert som fullverdige borgere i alle deler av sitt samfunn. Forskning og undersøkelser har vist at for de fleste mineofre er det viktigste det å kunne forsørge seg selv og sin familie – samtidig som nettopp sysselsetting og økonomisk vekst ligger langt utenfor det Minekonvensjonen kan levere.

Et viktig prinsipp – og en rettighet – er ofrenes egen deltagelse i arbeidet både nasjonalt og internasjonalt. Norge støtter flere organisasjoner der overlevende både driver talsmannsarbeid og yter bistand og støtte til andre overlevende gjennom såkalt «peer support». Hovedtanken med peer support

er at mennesker som selv har erfaring og kunnskap om det å oppleve et traume og å ha en funksjonsnedsettelse, lettere kan nå fram til andre overlevende, få deres tillit og bedre vurdere de enkeltes konkrete behov.

Ett eksempel på en slik organisasjon er Landmine Survivors Initiative (LSI) i Bosnia-Hercegovina som Norge har støttet gjennom flere år. I 2011 fikk organisasjonen 975.000 kroner til å drive peer support, talsmannsarbeid, opplæring av overlevende og henvisning til tjenesteytere, kapasitetsbygging av andre organisasjoner, direkte tilskudd til vanskeligstilte ofre og ulike kampanjeaktiviteter. Hovedmålet med prosjektet var myndiggjøring («empowerment») av overlevende og deres familier. Det ble satt fokus på bedret fysisk og mental helse, bevisstgjøring og økt økonomisk selvberging.

Bosnia-Hercegovina har totalt registrert over 6000 overlevende mineofre siden 1992. 288 av disse ble i 2011 fulgt opp individuelt av LSI gjennom 1557 besøk. 61 overlevende ble oppsøkt for første gang og inkludert i LSIs program. 43 av disse hadde fått amputert en kroppsdelt og fikk informasjon og veiledning om tilgang til eksisterende rehabiliterings-

og helsetjenester. Over 50 overlevende fikk opplæring i hvordan starte egen økonomisk virksomhet. 62 overlevende fikk direkte støtte f.eks. for å starte egen bedrift eller gjøre eget hjem tilgjengelig og trygt. I tillegg gjennomførte LSI en rekke ulike aktiviteter for å øke bevisstheten om funksjonshemmedes situasjon og rettigheter i Bosnia, både hos myndighetene og blant befolkningen, og spilte en sentral rolle i den nasjonale koordineringsmekanismen for bistand til ofre.

De fleste organisasjoner Norge støtter, rapporterer sine resultater på tilsvarende vis – hvor mange ofre som har blitt hjulpet, for eksempel ved å få proteser eller ved å få opplæring eller økonomisk støtte. Den langsiktige effekten av dette i form av bedre sosial og økonomisk velstand for den enkelte er i de fleste tilfeller vanskelig å dokumentere og måle, og konklusjonen derfor ofte implisitt. Selv om slike nettverk av overlevende ikke alltid kan rapportere på den direkte effekten av sitt arbeid, synes en organisasjon som LSI å gjøre viktig og riktig arbeid gjennom et bredt spekter av aktiviteter som tilgodeser ofre for miner og klasevåpen – og det for et relativt lite beløp.

Mineoffer i Bosnia-Hercegovina får støtte gjennom Landmine Survivors Initiative (LSI).

Foto: Brett Van Ort



Liberia: Kunnskap om væpnet vold forebygger og reduserer

Kunnskap om væpnet vold, både når det gjelder forekomst, konsekvenser og holdninger, er viktig for å kunne vite noe om de egentlige årsakene til væpnet vold. Kunnskap er igjen en forutsetning for å kunne utforme tiltak som kan forebygge og redusere væpnet vold. Mange land som er hardt rammet av væpnet vold, har ikke gode systemer for datainnsamling og offentliggjøring av informasjon.

Action on Armed Violence (AOAV) er en av våre viktigste samarbeidspartnere innenfor væpnet vold og oppfølgingen av Osloforpliktelsene. Organisasjonen, med hovedkvarter i Storbritannia, legger vekt på en kombinasjon av feltarbeid, analyse og innsats for å påvirke politiske prosesser. Alt dette er viktig for å bidra til resultater i felt og for politikktutvikling.

Som en del av oppfølgingen av Osloforpliktelsene om væpnet vold produserte Norge i 2011 en rapport om væpnet vold i Norge (Se kapittel 3). Norge gikk dermed foran med et eksempel når det gjelder nasjonale statusrapporter om væpnet vold. Slike rapporter kan gi et oversiktlig bilde av hvordan væpnet vold utspiller seg i et enkelt land, hvem som rammes på hvilke måter. Man kan også dokumentere oppfølging av ofre og tiltak som er satt inn for å redusere problemene. En nasjonal rapport er dessuten en god mulighet til å identifisere relevante aktører innen offentlig, privat og sivilsamfunnssektor og etablere partnerskap for informasjonsdeling og operativt samarbeid. En rapport i seg selv er ikke et mål. Hensikten er å bidra til større åpenhet og informasjon om et samfunnsproblem, som igjen kan føre til bedre tiltak og forebygging av vold. I mange land hvor væpnet vold er et stort problem finnes det ikke denne typen dokumentasjon og analyse av årsakene til væpnet vold. Ofte

er det også nødvendig å forbedre den nasjonale kapasiteten til å måle og overvåke væpnet vold, før man lager omfattende nasjonale rapporter.

På bakgrunn av dette besluttet Norge å støtte AOAV med 2,8 millioner til et prosjekt for innsamling av data om væpnet vold i Liberia (Liberia Armed Violence Observatory, heretter forkortet til LAVO). Prosjektet ble gjennomført i samarbeid med statlige og ikke-statlige organisasjoner og institusjoner i Liberia, og er spiren til et nasjonalt standardisert system for måling og overvåking av væpnet vold. Det langsiktige målet med prosjektet var å bidra til reduksjon og forebygging av væpnet vold gjennom å forbedre datainnsamling og styrke forståelsen av væpnet vold blant nøkkelaktører i samfunnet.

LAVO klarte i 2011 å samle all tilgjengelig dokumentasjon på væpnet vold i Liberia på et sted. Det var ikke gjort tidligere, og har ført til at LAVO har hatt muligheten til å produsere fyldigere rapporter enn det som har vært gjort i Liberia tidligere. Det er sannsynlig at dette har gitt nyttig informasjon til politikere og andre beslutningstakere.

Årsaken til manglende data på væpnet vold kan være både kapasitetsbegrensninger, men også at slik informasjon kan være sensitiv, og at det dermed er liten vilje til å registrere og offentliggjøre slik informasjon. Denne sensitiviteten kan for eksempel skyldes at et lands myndigheter ikke har ønske om at det skal fremstå som om de ikke har kontroll eller er i stand til å beskytte sin egen befolkning. Eller det kan være grupper i samfunnet som ikke vil ha oppmerksomhet om sin egen bruk av væpnet vold. Datainnsamlingen som ble gjort av LAVO i 2011 viste at det fremdeles var et klart avvik mellom det som antas å være det

reelle nivået på væpnet vold i landet, og det som var de rapporterte nivåene. Dette illustreres ved at i 71 prosent av rapporterte tilfeller av væpnet vold, var media eneste datakilde. Dette gjaldt blant annet alvorlige tilfeller av væpnet vold som drap eller væpnede opprør. Justisdepartementet og Liberias nasjonale politi, som for øvrig er aktører i LAVO, er i gang med å se på hva som er årsakene til denne manglende registreringen og rapporteringen av væpnet vold. AOAV forventer at det vil bli satt i verk tiltak, som å bedre offentlighetens oppfatning av politiet, slik at trusler om eller bruk av væpnet vold i større grad blir rapportert til politiet, og utplassering av mer politi i områder med høy forekomst av væpnet vold.

LAVO har kun vært virksom i et år, og det er foreløpig vanskelig si om prosjektet har bidratt til reduksjon og forebygging av væpnet vold, eller om det i vesentlig grad har påvirket nasjonale beslutningstakere. LAVO ble i begynnelsen av 2011 opprettet som en formell arbeidsgruppe, og inkluderte aktører som representerte myndigheter og sivilsamfunn (media, akademia, frivillige organisasjoner). På lengre sikt er håpet at LAVO blir etablert som en uavhengig nasjonal institusjon som arbeider sammen med myndigheter og sivilsamfunn for å samle og analysere data om væpnet vold, og som opparbeider seg en kapasitet til også å produsere nasjonale rapporter om væpnet vold i Liberia. Støtten fra Norge til videreutvikling av LAVO fortsetter i 2012. Action on Armed Violence (AOAV) planlegger for sin egen utfasing i prosjektet slik at LAVO kan bli en fullstendig nasjonalt eid institusjon i Liberia.

*Fra stranden følger
liberiansk politi
opposisjonens
støttespillere, nær
opposisjonens
partihovedkvarter
i Monrovia, Liberia
8. november 2011.
Foto: Scanpix.*



Libya – Migrasjonskrise og Luftbro

Da krigen i Libya brøt ut befant det seg ca. 1,8 millioner fremmedarbeidere i landet. Omtrent 800 000 av disse flyktet ut av landet mens konflikten pågikk. Dette gjør Libya-konflikten til en av de største migrasjonskrisene i moderne historie i følge International Organization for Migration (IOM). Dermed brakte Libya-krisen også beskyttelse og rettigheter for fremmedarbeidere i krisesituasjoner høyt opp på den internasjonale politiske dagsorden.

Selv om de fleste fremmedarbeiderne i Libya kom fra nabolandene, var migrasjonskrisen også et globalt fenomen. De ca. 800 000 fremmedarbeiderne som forlot Libya i løpet av krisen var fra over 120 forskjellige land. En av de større gruppene var fremmedarbeidere fra Bangladesh. Disse var spesielt sårbare fordi de kom fra et land med begrensede egne ressurser til evakuering. I tillegg kom den store geografiske avstanden fra Libya. Totalt returnerte 36 594 mennesker til Bangladesh fra Libya. Norge bidro til å finansiere et samarbeid mellom Direktoratet for Samfunnsikkerhet og Beredskap (DSB), Høykommissæren for flyktninger (UNHCR) og IOM, der DSB satte opp mottak på vegne av FN for bangladeshiske flyktninger i Tunisia, og IOM opprettet en luftbro for evakuering av disse. På det meste ble 2500 – 3500 repatriert på daglig basis.



En malier, som har flyktet fra Libya, strekker ut nær UNHCRs telt ved Choucha transittleir.

Foto: Scanpix.

Behov for beskyttelse

Den internasjonale Røde Kors-komiteens I UNHCRs 60-årige historie har antall flyktninger globalt sett steget dramatisk. I de siste årene har antallet stabilisert seg og gått noe tilbake enkelte år, men til gjengjeld har man sett en fortsatt stigning i antall internt fordrevne. Sammen med statsløse og personer i såkalt flyktning-liknende situasjoner utgjør disse gruppene det UNHCR kaller «people of concern».

Her er en kortversjon av UNHCRs rapport for 2011:

I 2011 mottok mer enn 21,5 millioner mennesker en eller annen form for beskyttelse fra UNHCR, hvorav 6 millioner flyktninger og 15,5 millioner internt fordrevne. Det antas at det er opp mot 12 millioner statsløse mennesker på globalt nivå. UNHCR har det globale ansvaret for beskyttelse også av denne gruppen (med unntak av palestinere som faller inn under UNRWA), men har kun tilgang til 3,5 millioner registrerte statsløse.

75 prosent av verdens flyktninger bor i land som grenser til deres opprinnelsesland. To millioner flyktninger bor i land som hører til de minst utviklede, globalt sett. Ved utgangen av 2011 var i overkant av 7 millioner flyktninger i det man kaller fastlåste flyktningssituasjoner. Dvs. situasjoner som har vart i mer enn fem år og hvor det ikke finnes noen utsikt til varig løsning. Den største gruppen flyktninger, som UNHCR har ansvar for er afghanere. De fleste av disse oppholder seg i nabolandene Pakistan (1,6 millioner) og Iran (ca. 1

million). Andre store flyktninggrupper er irakere, somaliere, eritreere, sudanere og burmesere.

532 000 flyktninger returnerte frivillig til sine hjemland i 2011. Dette var et betydelig høyere antall enn de foregående årene og mer enn en dobling av antallet i 2010. Trenden var positiv også for internt fordrevne. Mer enn 3,2 millioner internt fordrevne returnerte, 10% flere enn i 2010. Blant de som returnerte i 2011 var det særlig mange sudanere (både fra nord og sør), afghanere, ivorianere, irakere og kongolesere. Mange av disse fikk bistand fra UNHCR til å starte på nytt i hjemlandet.

Det totale antall internt fordrevne gikk tilbake fra 27,5 til 26,4 millioner i 2011. De største gruppene var i Colombia, Irak, Sudan, DRC og Somalia. Grunnen til tilbakegangen var primært av formell art. I 2011 ble Sør-Sudan skilt ut som eget land og dermed ble mange sørsudanere som oppholder seg i nord ikke lenger regnet som internt fordrevne, men flyktninger.

Nær 61 000 mennesker ble via UNHCR gjenbosatt i 2011 som overføringsflyktninger. Det var en nedgang fra 73 000 i 2011. I overkant av 1 400 kom til Norge med bistand fra UNHCR. Dette var hovedsakelig flyktninger fra Eritrea, Afghanistan, Myanmar, Bhutan og Iran. I dette antallet inngår også flyktninger som oppholdt seg i Libya under stridighetene der, men som lyktes ta seg over grensen til Tunis. Kvinner utgjorde mer enn halvparten av overføringsflyktningene, noe regjeringen har hatt som uttalt målsetting.

Beskyttelse av sivile i Elfenbenskysten

Den internasjonale Røde Kors-komiteens (ICRC) arbeid i Elfenbenskysten var avgjørende for sivilbefolkningen under flukt. ICRC var eneste internasjonale tilstedeværelse i landet da konflikten var på sitt verste. Også de hadde svært begrenset humanitær tilgang til konflikt-områdene.

Den fastlåste politiske situasjonen i Elfenbenskysten etter presidentvalget 28. november 2010, førte til stor uro og en vanskelig sikkerhetssituasjon i landet. Den uavhengige valgkommissjonen annonserte Alassane Ouattara, opposisjonslederen som vinner av valget. Noen dager senere, hevdet det konstitusjonelle rådet at den sittende president, Laurent Gbagbo, vant valget. Begge to erklærte seg som president den 4. desember 2010. Dette utløste politisk ustabilitet og vold.

Konflikten mellom regjeringsstyrker og tilhengere av President Ouattaras «republikanerstyrker» fra nord resulterte i at over 1 million mennesker ble drevet på flukt internt i Elfenbenskysten. Over 250.000 flyktet til naboland, først og fremst til Liberia, da konflikten var på sitt verste i februar og mars.

Humanitær tilgang var svært begrenset pga. militære aktiviteter. Volden eskalerte, særlig i Abidjan og i områder i vest som byene Duékoué, Danane og Man. Med unntak av ICRC, måtte alle humanitære organisasjoner, inkl. UNHCR, evakuere mesteparten av sitt internasjonale personale. Det var derfor få internasjonale vitner til den økende etniske volden som fant sted.

Som eneste uavhengige kilde rapporterte ICRC om drap og grove brudd på menneskerettighetene, fra begge parter i konflikten. De rapporterte bl.a om massakrene i Duékoué der minst 800 mennesker ble drept 29. mars. I enkelte nabolag i Abidjan, særlig i Abobo med anslagsvis 2 millioner innbyggere, var ICRCs nødhjelpsoperasjoner og medisinske assistanse avgjørende for de sivile og spesielt de skadde. ICRC drev, gjennom mobile klinikker, et intenst hjelpearbeid for de mest trengende over hele landet. Da FN-embargoen med flyforbud var effektiv var det kun ICRC som fløy inn livsnødvendige medisiner.

Med arrestasjonen av Gbagbo gikk konflikten i Elfenbenskysten over i en ny fase. ICRC besøkte Gbagbo, og andre høytstående politiske fanger, i arresten. ICRC hadde dialog med sikkerhetsstyrkene, som var lojale til President Ouattara. Dette bidro til at styrkene respekterte Gbagbo og andre høytstående politiske fangers menneskerettigheter, og at det ikke fant sted overgrep under fangenskapet.

I mangel av FNs tilstedeværelse fikk ICRC en hovedrolle i å gi humanitær hjelp. Med dette påtok de seg en svært viktig oppgave for det internasjonale samfunnet. Norge støttet ICRCs operasjoner i Elfenbenskysten med 15 mill. kroner.

Utgitt av:
Utenriksdepartementet

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

Publikasjonskode: E-900 B
Forsidefoto: iStockphoto
Trykk: Andvord Grafisk
9/2012 – opplag 3 000

