



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Rapport

Norsk humanitær politikk

Årsrapport 2012





UTENRIKSDEPARTEMENTET

Rapport

Norsk humanitær politikk

Årsrapport 2012

Forord

I mai 2013 uttalte FNs Høykommissær for Flyktninger at flyktningkrisen i kjølvannet av Syria-konflikten var den verste siden 2. verdenskrig. Det var da en og en halv million som hadde flyktet ut av Syria. I tillegg var det over 4 millioner inne i landet som også hadde måttet forlate sine hjem. Denne krisen har stilt verdenssamfunnet overfor enorme utfordringer når det gjelder å levere humanitær hjelp til de mange millionene som trenger det. FN og andre store hjelpeorganisasjoner har manglet tilgang til de som trenger hjelp. I tillegg er konflikten svært voldelig, og reglene om at krigføring ikke skal ramme sivile har i liten grad vært respektert.

Samtidig som krigen i Syria ble verre og verre, ble Sahel-beltet i Afrika igjen rammet av tørke. En tørke som kunne ha rammet ekstra hardt siden befolkningen knapt hadde rukket å komme seg etter forrige krise i 2010. Tidlig planlegging samt rask og effektiv respons fra det internasjonale samfunn gjorde at Verdens matvareprogram (WFP) sammen med andre hjelpeorganisasjoner klarte å reagere raskt nok til å avverge en omfattende sultkatastrofe. FN og de frivillige organisasjonene så sammenhengene mellom den akutte krisen og folks sårbarhet. Hvis lokalsamfunn kan bli mer robuste mot naturkatastrofer som tørke og flom, vil det være mindre behov for humanitær hjelp.

Mye har vært gjort de siste årene for å få verdenssamfunnet til å reagere bedre og mer effektivt i humanitære kriser. Gjennom eksempelet fra Syria ser vi at verdenssamfunnet kommer til kort når det gjelder å hjelpe en befolkning som blir sårbar som følge av krig og konflikt. Eksempelet fra Sahel viser at ved tettere samarbeid mellom humanitære organisasjoner og utviklingsaktører, kan lokalsamfunn settes i stand til selv å reagere bedre i krisetider.

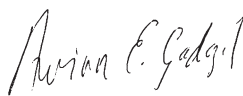
Vi må ta med oss både de vanskelige og de gode eksemplene når Norge ønsker å ha en fortsatt aktiv rolle i å utforme et humanitært system som er i stand til å møte de utfordringer som kommer. Vi ønsker å bidra til at FN blir i bedre stand til å reagere effektivt i konfliktsituasjoner, samtidig som vi ønsker å gjøre lokalsamfunn mer robuste mot naturkatastrofer.

Det er avgjørende at vi har fått nye humanitære aktører og nye allianser. Vi trenger flere. Norge vil bidra til bedre samordning av disse nye aktørene gjennom dialog både innen FN og i samarbeid med enkeltland.

Norge vil fortsatt bidra til et tettere samarbeid mellom humanitære organisasjoner og utviklingsaktører. Det er avgjørende at rask humanitær respons også bidrar til styrking av sårbare lokalsamfunn og stater. Vi vil jobbe aktivt for at FN, stater og frivillige organisasjoner skal være bedre forberedt på kriser som kan komme, og i stand til å reagere effektivt når de kommer.

Vi håper at denne rapporten vil bidra til innsyn og åpenhet om resultatene av det norske humanitære engasjementet.


Gry Larsen
Statssekretær


Arvinn Gadgil
Statssekretær

Innhold

Forord	5
Året som gikk – Den humanitære situasjonen i 2012	8
Årlig rapport om norsk humanitær politikk	12
Del I: Norsk humanitær politikk i 2012	13
1. Et globalt humanitært system	14
2. Respekt for humanitære prinsipper	17
3. Humanitær nedrustning	19
4. Innsats etter behov	22
5. Beskyttelse av sivile, flyktninger og internt fordrevne	24
6. Helhetlig bistand	29
7. Godt giverskap og effektiv forvaltning	31
Del II: Norsk humanitær bistand i tall	33
Kanaler og samarbeidspartnere for norsk humanitær bistand	35
Del III: Utvalgte resultater i humanitær bistand	38
Sørøst-Asia: Norsk Folkehjelps helhetlige innsats for å redusere de negative effektene av landminer og klaseammunisjon	40
Kirkens Nødhjelp: Styrking av kvinners rettigheter i Øst-Kongo	43
Syria: Tilgang til ofre for konflikten	45
Myanmar. Tidligere fiender i dialog om humanitære tiltak	48
Niger: Leger Uten Grenser ga medisinsk nødhjelp til underernærte barn	50
Afrika: Flyktningshjelpen hjelper folk som er på flukt	52
Strategisk samarbeid mellom Norge og Verdens matvareprogram bidrar til matsikkerhet	54

Året som gikk – Den humanitære situasjonen i 2012

Millioner av mennesker ble i 2012 rammet av krig og konflikt, tørke og flom, jordskjelv og ekstremvær. Kvinner og menn, gutter og jenter, mistet livet eller ble skadet. Mange måtte flykte fra sine hjem og sin familie til en høyst usikker fremtid.

Uroen i verdensøkonomien gjorde verdens mest sårbare mer utsatte. Både fordi staters bidrag til FN og andre humanitære organisasjoner falt og fordi økt arbeidsledighet i vestlige land rammer migrantarbeidere og førte til reduserte pengeoverføringer til familie og venner i fattige land.

Samtidig viste særlig de humanitære krisene i Syria, Somalia, Afghanistan og Sudan at en av hovedutfordringene for det humanitære

systemet ikke er finansiering men å oppnå tilgang til ofre for krig og konflikt. Dette er særlig krevende i uoversiktlige konflikt-situasjoner med mange våpenbærende parter og hvor humanitære organisasjoner av ulike grunner ikke alltid oppfattes som nøytrale av væpnede grupper og lokalbefolkningen.

De menneskene som var mest utsatt i 2012 var de som bor i områder med kronisk konflikt. De humanitære behovene i Afghanistan, Den demokratiske republikken Kongo, Pakistan, Palestina, Somalia, Sør-Sudan og Sudan har vært kritisk gjennom flere tiår og var også de største i 2012. Når verken partene eller det internasjonale samfunnet evner å bidra til varige løsninger i disse situasjonene, er konsekvensen hele

*Utenriksminister
Espen Bart Eide åpner
Norges Fotball-
forbunds prosjekt for
flyktninger i Zatari
flyktningleir i Jordan.
Foto: UD / Frode
Overland Andersen*



generasjoner som ikke kjenner en annen virkelighet enn krig og konflikt. Dette øker lokalsamfunnenes sårbarhet for følgene av klima- og miljøendringer som tørke, flom og ekstremvær og dermed utvikles komplekse situasjoner som nærmest er permanente humanitære kriser.

Selv om de kroniske konfliktene også i 2012 sto for de mest omfattende humanitære behovene, fant det sted en ny og dramatisk utvikling i kjølvannet av den arabiske våren. I **Syria** førte intensivering av konflikten og økningen av voldsnivået til et stort antall internt fordrevne og en betydelig flyktningstrøm til nabolandene. Ettersom de humanitære behovene i de øvrige krisene fortsatte på et høyt nivå, økte de finansielle behovene globalt og de store humanitære organisasjonene måtte øke sin kapasitet til å hjelpe. De millioner av mennesker som er rammet i forbindelse med krisen i Syria har i løpet av kort gitt gått fra å klare seg selv til å ha behov for akutt humanitær hjelp. Den negative utviklingen fortsatte dessverre i 2013 og denne krisen er i ferd med å bli den mest omfattende vi har sett på mange tiår.

Sahel ble nok en gang rammet av tørke og matvarekrise i 2012. Krisen rammet ekstra hardt da befolkningen knapt hadde rukket å komme seg etter forrige krise i 2010. Responsen på matvarekrisen i 2012 trekkes frem som en suksesshistorie. Tidlig planlegging samt rask og effektivt respons fra Norge og det øvrige internasjonale samfunn gjorde at Verdens matvareprogram (WFP), FNs barnefond (UNICEF), det internasjonale Røde Kors (ICRC) og andre hjelpeorganisasjoner kunne reagere raskt på krisen og en alvorlig krise ble avverget.

Opptrappingen av konflikten i **Den demokratiske republikken Kongo (DRC)** i 2012 hadde alvorlige humanitære konsekvenser for sivilbefolkningen. Fra opprørsbevegelsen M23 startet opprøret i april 2012 og frem til desember samme år, ble nye 650.000 mennesker drevet på flukt i Øst-Kongo. På grunn av dårlig utbygd infrastruktur, mange væpnede grupper, omfattende kriminalitet og ueksploderte krigsetterlatenskaper var det vanskelig for de humanitære organisasjonene å få gitt nødvendig hjelp til sivilbefolkningen. I alt var det ved utgangen av 2012 ca 2,4 mill internt fordrevne i DRC, de fleste øst i landet.

I **Sudan** var den humanitære situasjonen særlig kritisk i Blånilen og Sør-Kordofan. Et stort antall internt fordrevne fikk ikke nødvendig humanitær hjelp fordi partene ikke gir humanitære organisasjoner lov å arbeide der. Konsekvensen er at mange flykter fra Sør-Kordofan og Blå-Nilen inn i Sør-Sudan. Leirene i Sør-Sudan ble tidlig overfylte og ligger i vanskelig tilgjengelige områder. En av de største leirene ligger tett opp mot grensen, og det er anklager fra flere hold om at opprørsbevegelsen SPLM-N kontrollerer og rekrutterer i flyktningleiren. Dette er en klassisk utfordring i slike situasjoner.

Den humanitære situasjonen i **Somalia** ble i løpet av 2012 bedre selv om dette fortsatt er en av verdens verste humanitære kriser. Tallet på folk som lever i en akutt krise ble halvert i forhold til situasjonen i tørkeåret 2011. Etter at styrkene fra den Afrikanske Union (AMI-SOM) fordrev den væpnede gruppen al-Shabaab fra flere av de store byene i Sør-Somalia, har den humanitære situasjonen for sivilbefolkningen blitt bedre. Samtidig er situasjonen fremdeles svært komplisert og de humanitære aktørene må bruke mye ressurser

på forhandlinger med ulike makthavere og tett oppfølging av sikkerhetssituasjonen. Somalia er fortsatt et av de farligste mest uoversiktlige landene for humanitære aktører å operere i.

I **Afghanistan** var sikkerhetssituasjonen også i 2012 komplisert og uoversiktig. Foruten Taliban og andre opprørsgrupper, representerte kriminalitet en fare for både sivilbefolkningen og de humanitære aktørene. Nærmere 2,7 millioner afghanske flyktninger befant seg i nabolandene Iran og Pakistan i tillegg til de ca 500.000 internt fordrevne i Afghanistan. De fleste internt fordrevne lever under svært kummerlige forhold i leire i utkanten av de store afghanske byene. Utsiktene for retur til hjemsted er dårlige. I 2012 ble det lansert en «Solutions Strategy» for flyktingene.

Afghanistans myndigheter skal komme frem til en politisk enighet om flyktingene med Iran og Pakistan. Samtidig støtter det

internasjonale samfunnet, ledet an av FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), en prosess som skal tilrettelegge for frivillig retur eller integrering i de to nabolandene.

I **Pakistan** førte enda en gang monsunregn til at millioner av mennesker ble rammet av flom i provinsene Punjab, Sindh og Baluchistan. Hundretusener mistet alt de eide og trengte akutt nødhjelp. Mange av dem var barn og kvinner, som trengte ekstra beskyttelse i en svært sårbar situasjon. Unormale storflommer er blitt normalen i Pakistan.

Norsk humanitær bistand bidro til å gi mennesker i nød beskyttelse og assistanse i disse og andre kriser i 2012. Norge bidro med solid finansiering av den humanitære innsatsen gjennom store bidrag til FNs humanitære organisasjoner og fond samt til Røde Kors-systemet og de frivillige humanitære organisasjonene.

Mødre og barn i Tanzania. Foto: UD / Svein Bæra



Mål og virkemidler i humanitær politikk

Humanitærretten og de humanitære prinsippene.

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

De fire hovedprinsippene er:

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

De overordnede målene for norsk humanitær politikk. Vi skal i samarbeid med andre:

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

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

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

Årlig rapport om norsk humanitær politikk

Humanitær årsrapport for 2012 gir et overblikk over de viktigste prosessene i norsk humanitær politikk og støtten til humanitære innsatser i året som gikk. Dette er den femte årlige rapporten om humanitær politikk som utgis av Utenriksdepartementet. Rapporten er et ledd i oppfølgingen av den humanitære strategien og Stortingsmelding nr. 40 (2008–2009) «Norsk humanitær politikk», som ble behandlet i Stortinget i juni 2009. Vi ønsker å bidra til mer åpenhet, bedre innsyn og oversikt over hva som gjøres gjennom det norske humanitære engasjementet. Rapporten er også en del av oppfølgingen av Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand fra 2008.

Den årlige rapporten om norsk humanitær politikk må ses i sammenheng med Norads resultatrapport som rapporterer på resultater fra hele bistandsfeltet, inkludert det humanitære. Tema for årets Resultatrapport er helse, og den publiseres av Norad i desember 2013.

Rapporten er tredelt:

Del I: Norsk humanitær politikk i 2012 gir en oversikt over det viktigste som ble gjort for å iverksette prioriteringene i norsk humanitær politikk i året som gikk. Del I er inndelt etter humanitære prioriteringer slik de fremgår i kapittel 5 i Stortingsmelding nr. 40 (2008–2009). En viktig del av den humanitære politikken er å påvirke rammebetingelsene for det internasjonale humanitære systemet, slik at bistanden blir mer effektiv. Del I omtaler noe av det som har skjedd gjennom internasjonalt samarbeid og som er oppnådd gjennom dialog i de fora som Utenriksdepartementet deltar i, og som vil endre rammebetingelsene for den internasjonale humanitære innsats.

Del II: Norsk humanitær bistand i tall gir en oversikt over tildeling av midler som Stortinget bevilget over statsbudsjettet til humanitær bistand for året 2012 (Stortingsproposisjon nr. 1 2011–2012). Den humanitære innsatsens karakter tilsier at det vil være store variasjoner i hvor bistanden går fra år til år. Del II viser den totale bistanden i 2012 fordelt på noen hovedkategorier som land og samarbeidspartnere. Formålet er å gi en oversikt over humanitære midler i året som gikk, men også vise noen trender over tid, ved å sammenlikne tallene for 2012 med tidligere år.

Del III: Utvalgte resultater i 2012 trekker frem eksempler på noe av det som er oppnådd med humanitær innsats finansiert av Norge. Vi ser gode resultater av det humanitære arbeidet som finansieres av norske bistandspenger. I år setter vi søkelyset på syv eksempler. Utvalget viser gode resultater men også noen av de utfordringene man møter når man forsøker å nå flest mulig med humanitær hjelp, på best mulig måte. Eksemplene gir ikke et totalt bilde, men flere av eksemplene er valgt for å vise resultater av sentrale og store innsatser i 2012.

Med disse tre innfallsvinklene håper vi å gi et godt innblikk i norsk humanitær politikk og humanitær bistand i 2012. Rapporten er utfyllende informasjon til Utenriksdepartementets rapport i Stortingsproposisjon nr. 1 for 2013. Samtidig håper vi at rapporten er kan ha interesse og være nyttig for et bredere publikum som er opptatt av norsk humanitær politikk.

Del I: Norsk humanitær politikk i 2012

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 3,1 milliarder i 2012.

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 2012:

Norge hadde formannskap i *OCHA Donor Support Group (ODSG)* fra juli 2011 til juli 2012. Målet for det norske formannskapet var å sikre at FN-kontoret for samordning av humanitært arbeid bidro til å styrke effektiviteten og humanitært lederskap i felt, at eierskapet til FNs humanitære innsats ble utvidet og at merverdien av OCHAs samordning og ledelse på bakken ble tydeligere. Norge arbeidet også for å øke den samlede humanitære innsatsen, samt sikre fokus på resultatopptak og rapportering på resultatene i felt.

Norge var president og vertskap for det tredje statspartsmøtet for *Konvensjonen om klaseammunisjon i Oslo* september 2012. Norge fokuserte på konvensjonens humanitære målsettinger.

Norge ble, sammen med OCHA, valgt til å lede arbeidsgruppen for humanitære landfond – Pooled Funds Working Group (PFWG).



Jente i Tanzania 2
Foto: UD / Svein Bæra

1. Et globalt humanitært system

Så lenge det internasjonale, humanitære samfunnet domineres av noen få vestlige givere vil vi ikke være i stand til å møte fremtidens økte humanitære behov effektivt nok. Norge arbeider for at flere land bidrar med nødhjelp og at de samordner sin innsats under FNs humanitære ledelse. Vi vektlegger arbeidet med beskyttelse av sivile under internasjonal humanitær rett, og ønsker å bidra til at humanitære prinsipper støttes og respekteres av alle medlemsland, og bidra til at systemet som er bygget opp over tid ikke undermineres.

Tilgang. Etter en periode hvor humanitære utfordringer primært har vært knyttet til respons på store naturkatastrofer, ofte som følge av klima- og miljøendringene, har det siste året vært preget av behovet for å yte hjelp til nødlidende i stater med interne konflikter og svake institusjoner. For eksempel gikk mer enn 40 prosent av midlene fra FNs sentrale nødhjelpsfond CERF (Central Emergency Responce Fund) i 2012 til arbeidet for mennesker fordrevet av krig og konflikt i Mali, Sør-Sudan, Syria og Myanmar. Utfordringene ved å yte effektiv assistanse i land preget av krig og konflikt er mange. Det er ofte problemer med å få tilgang til de som trenger hjelp, og årsakene til dette kan være sammensatte. Arbeidet med å finne gode løsninger på disse utfordringene vil forme den humanitærpolitiske diskusjonen i lang tid fremover. Viljen til å gi assistanse og beskyttelse til alle nødlidende uavhengig av politisk ståsted er nøkkelprinsipp innen humanitær bistand. I konfliktsituasjoner kan imidlertid humanitær hjelp oppfattes som partisk og tiltak for å hindre at stridende grupper får tilgang til humanitær assistanse kan oppfattes som legitime. Dette begrenser mulighetene til å nå ut med humanitær hjelp. Det gjør det nødvendig for humanitære

aktører å forhandle med partene for at humanitært personell skal få tilgang til de nødlidende. Norge har bidratt til å sette tilgangsproblematikken og beskyttelse av sivile på dagsorden gjennom organisering av flere regionale konferanser i løpet av året.

Nye humanitære aktører. I land som Somalia og Sudan har nye aktører som Tyrkia og arabiske land kommet på banen som viktige humanitære aktører, med lettere tilgang til rammede befolkningsgrupper. For å sikre bedre tilgang til nødlidende, men også for å bidra med mer ressurser, vil det være avgjørende å øke den internasjonale forståelse og anerkjennelsen av viktigheten av humanitær assistanse. Nye aktører er avgjørende for å bidra til å øke den samlede humanitære innsatsen, og for å sikre støtte og respekt for de humanitære prinsippene som det internasjonale humanitære systemet er bygget opp rundt. Det er spesielt utfordrende å bidra til bredere aksept for humanitære prinsipper og forståelse for nødvendigheten av humanitær tilgang i land preget av konflikter. Norge har hatt dialog med nye humanitære aktører innen rammen av formannskapet i givergruppen til OCHA samt gjennom bilaterale møter med de Forente Arabiske Emirater.

En bredere gruppe av land ga midler til humanitær innsats i 2012. Gulf-landene økte sin støtte i en rekke humanitære kriser, blant annet bidrar Kuwait med betydelige midler til krisen i Syria. Flere nye givere kanaliserte også midler til FNs humanitære fond i 2012, særlig til FNs sentrale nødhjelpsfond CERF, men også til humanitære landfond. Flere land bidro imidlertid i langt større grad med finansiering utenom de FN-koordinerte appellene. Den samlede innsatsen økte, men det humanitære arbeidet gjennom FN fortsetter å være finansiert av bidrag fra for få givere.

Forebygging. På Afrikas horn og i Sahel har gjentagende og mer hyppige sultkatastrofer, som resultat av tørke, fått utvikle seg. Mens Niger tidligere opplevde tørke hvert tiende år, ble landet i 2012 utsatt for tørke kun to år etter tørkekatastrofen i 2010. På Afrikas horn opplever befolkningen tørke nesten på årlig basis. Dette har bidratt til økt internasjonalt fokus på å bidra til langsiktige løsninger på kroniske humanitære situasjoner, hvor tiltak for å styrke lokal motstandskraft prioriteres, og hvor humanitære tiltak i økende grad sees i sammenheng med langsiktige utviklings-tiltak. Internasjonalt har humanitære aktører tatt tak i denne problemstillingen gjennom fokus på å styrke lokal motstandskraft mot kriser sammen med utviklingsaktører. Denne såkalte «resilience» agendaen har Norge bidratt til gjennom arbeidet med styrking av matsikkerhet på Afrikas horn, og som del av satsningen på forebygging og beredskap.

Samordning. Hovedoppgaven til FNs kontor for samordning av humanitære aktiviteter (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 har landkontor i de mest krevende områdene med humanitære kriser. OCHA er en viktig kanal for norsk bistand på det på det humanitære området og en viktig samarbeidspartner for Norge. Norge var i 2012 den tredje største bidragsyter til OCHA, med et kjernebidrag på 85 millioner kroner. I tillegg bidro Norge med omlag 40 millioner kroner i øremerkede bidrag til OCHAs arbeid med koordinering av humanitære tiltak i ulike land.

Norge har vært sentral i giverlandsgruppen til OCHA, OCHA Donor Support Group (ODSG), de siste årene. Norge ledet ODSG fra 2011-2012 og har vært med i ledertroikaen det siste året. 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, både når det gjelder budsjettmessige prioriteringer, og ved å sikre at policyarbeid bedrer det operasjonelle

En bonde i sørøstre Mali forbereder planting av mais. Foto: iStockphoto



fokuset i organisasjonen. Gjennom ODSG har Norge 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 mer informasjon om FNs koordinerende rolle, og også til å styrke nye allianser og partnerskap mellom FN og medlemslandene. Gjennom ODSG har Norge også tatt til orde for utvikling av et mer helhetlig og robust system for rapportering i OCHA, som også omfatter 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.

Humanitære fond. Norge har siden etableringen av FNs sentrale nødhjelpsfond CERF vært blant fondets største bidragsytere. (Se egen omtale.) I 2012 gjorde tildelingen på omlag 390 millioner kroner Norge til fondets nest 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.

Norge bidrar også med betydelige beløp til FNs felles humanitære landfond (CHF) og humanitære krisefond (ERF). Norge tok i 2012 på seg verv som leder av FNs arbeidsgruppe for humanitære landfond (Pooled Funds Working Group) sammen med OCHA. Norge ønsker å bidra til at de humanitære landfondene blir mer effektive humanitære kanaler, styrke fondenes rolle innen forebygging og kapasitetsbygging, samt å bidra til bedre synlighet og ansvarlighet for de humanitære landfondene.

2. Respekt for humanitære prinsipper

Angrep på humanitære hjelpearbeidere og medisinske installasjoner, som sykehus og ambulanser, er et omfattende problem i mange pågående konflikter. Sivilbefolkningen blir skadelidende og får ikke tilgang til livreddende hjelp. Norge 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 styrker i konfliktsituasjoner.

For humanitære aktører er det 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 at de blir hindret adgang til områder der behovene er store, eller nektes å hjelpe nødlidende i områder kontrollert av ikke-statlige væpnede grupper fordi noen stater anser disse som terroristorganisasjoner. Disse problemstillingene har i 2012 vært særlig aktuelle i Syria, Somalia og Mali.

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 de ulike formene for innsats i internasjonale fredsoperasjoner må koordineres, men at det bør være 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 2012, bl.a. i Sikkerhetsrådets debatter om beskyttelse av sivile, i NATO-sammenheng når det gjelder innsatsen i Afghanistan og i internasjonale konferanser.

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 system basert på humanitære prinsipper. Den internasjonale Røde Kors-bevegelsen brukes derfor som en hovedkanal for norsk humanitær innsats i krise- og konfliktsituasjoner. I 2012 gikk 17 prosent av den totale, humanitære bistanden til Den internasjonale Røde Kors-bevegelsen, i hovedsak kanalisert gjennom Norges Røde Kors. Norge var sjetteste største giver til ICRC.

ICRC var en av svært få internasjonale organisasjoner som var operative inne i Syria i 2012. I samarbeid med Syriske Røde Halvmåne fikk man distribuert mat, rent vann og gitt medisinsk hjelp til nødlidende i områder der ingen andre internasjonale aktører hadde tilgang. I Nord-Mali der tilgangen også er vanskelig, var ICRC til stede og kunne gi nødhjelp til en befolkning rammet av konflikt og matmangel. I Den demokratiske republikken Kongo (DR Kongo) kunne ICRC raskt trappe opp sin innsats da urolighetene brøt ut i Nord-Kivu provinsen.

Helsearbeid i fare. I 2012 startet ICRC systematisk innsamling av data om trusler og angrep mot helsepersonell og installasjoner. Hensikten er både å kunne identifisere utfordringene og å undersøke hvordan man kan bedre responsen. Norge støtter ICRC og Norges Røde Kors i dette arbeidet om «helsearbeid i fare». Initiativet skal skape større bevissthet om problemene knyttet til angrep

på helsepersonell og helseinstallasjoner i væpnet konflikt og andre nødsituasjoner. Man vil også kartlegge staters rettslige forpliktelser og ansvar knyttet til beskyttelse og tilgang for helsepersonell, og herunder fremme styrking av det legale rammeverket dersom dette anses som nødvendig. Initiativet har et operasjonelt spor med å sikre bedre datainnsamling og respons i felt og et diplomatisk spor med ekspertkonsultasjoner gjennom elleve tematiske workshops.

Norges Røde Kors har engasjert seg aktivt i initiativet «helsearbeid i fare». I desember var de vertskap for en workshop om de nasjonale Røde Kors- og Røde Halvmåneforeningenes rolle og ansvar for å levere helsetjenester i situasjoner med væpnet vold og konflikt. Nasjonalforeninger fra en rekke land, med erfaring fra arbeid i væpnet konflikt eller andre nødsituasjoner, deltok sammen med ICRC, Leger uten Grenser (MSF), Norsk Sykepleierforbund og Helsedirektoratet. Deltakerne kom fram til flere anbefalinger, bl.a. å styrke nasjonalforeningenes egen kapasitet særlig når det gjelder opplæring av frivillige som jobber i vanskelige situasjoner.

Flyktningshjelpen. Norge støttet Flyktningshjelpens påvirkningsarbeid for å fremme respekt for de humanitære prinsipper overfor stater og ikke-statlige aktører også i 2012. Gjennom studier, seminarer i London, Genève, Dubai og Oslo, og under en internasjonal humanitær konferanse i Brussel, var målet å belyse hvordan man best kan ivareta en innsats som følger humanitære prinsipper. I 2012 ble det særlig fokus på utfordringer knyttet til humanitær finansiering. Staters deltakelse i internasjonale stabiliseringsoperasjoner og anti-terrorlovgivning legger ofte føringer for finansiering av humanitære organisasjoner. Rapporten «Tools for the Job: Supporting Principled Action» belyste dette. Rapporten bygger på feltarbeid fra Afghanistan, DR Kongo, Pakistan og Sør-Sudan, og var et samarbeid mellom Flyktningshjelpen, Utenriksdepartementet og Humanitarian Policy Group. Den internasjonale konferansen i Brussel samlet 150 representanter fra humanitære organisasjoner, givere og stater. Konklusjonene var bl.a. at etterlevelse av de humanitære prinsippene gir den mest effektive bistanden. Givere og beslutningstakere spiller en viktig rolle i å forsvare prinsippene og legge til rette for en humanitær dialog som skaper en bredere allianse for å støtte opp om dem.

3. Humanitær nedrustning

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

Minekonvensjonen og Konvensjonen om klaseammunisjon. Disse to internasjonale avtalene forbyr to våpentyper som forårsaker uakseptable skader for sivile. I tillegg gir konvensjonene klare rammer og frister for rydding av rammede områder, for destruksjon av lagre av miner og klasevåpen, og har forpliktelser om å bistå ofre. Statene som er parter til avtalene, statspartene, samarbeider og bistår hverandre i implementeringen av avtalene. Rundt 70 land er fortsatt rammet av miner (hvorav 35 er medlem av Minekonvensjonen), mens nærmere 30 land og områder er rammet av klasevåpen (hvorav 13 er medlem eller har undertegnet Konvensjonen om klaseammunisjon). Avtalene bidrar til at stadig flere land kan erklære seg minefrie. I 2012 erklærte Uganda, Jordan, Kongo, Danmark og Guinea Bissau at de var ferdige med sine forpliktelser til å kartlegge og rydde minerammede områder. Flere land ligger an til å innfri sine ryddeforpliktelser de neste par årene, mens noen hardt rammede land som Afghanistan, Angola og Kambodsja vil bruke

flere år på å få til dette. Afghanistan leverte i 2012 en god mineryddingsplan for de neste 10 årene.

Minekonvensjonen trådte i kraft i 1999 og Konvensjonen om klaseammunisjon i 2010. Norge var aktiv i begge forhandlingsprosessene, og er fortsatt sterkt engasjert i arbeidet. Minekonvensjonen hadde 161 statsparter ved inngangen til 2013, to flere enn ved inngangen til 2012. Ti nye land ble i løpet av 2012 statsparter til Konvensjonen om klaseammunisjon, som nå har over 80 medlemsland. Selv om det var færre nye land som kom til i 2012 enn i 2011, så vokser medlemsmassen jevnt.

Norsk ledelse. Norge var vertskap og president for det tredje statspartsmøtet for Konvensjonen for klaseammunisjon (3MSP) i september 2012. Nær 120 stater deltok på møtet i Oslo sammen med en rekke internasjonale og humanitære organisasjoner, til sammen omtrent 600 deltagere. Møtet konkluderte med at det hadde vært god fremgang i gjennomføringen av avtalen i løpet av det siste året. For eksempel går lagerdestruksjon raskere og er mindre kostnads-krevende enn antatt. 68 prosent av statspartenes klasevåpenlagre, som utgjør 60 prosent av antallet småbomber, var allerede destruert innen 3MSP. Flertallet av rammede land bør kunne ferdigstille ryddingen av klasevåpen i et femårsperspektiv. Kun fire land, hvorav bare én statspart, må kunne sies å ha et omfattende problem. Det norske presidentskapet har som en av sine hovedprioriteringer å arbeide for at flere rammede land slutter seg til avtalen.

Fortsatt styrking av forbudet og den internasjonale normen om at all bruk av klasevåpen er uakseptabelt er en annen hovedprioritering, og både norsk politisk ledelse og det norske presidentskapet tar opp klasevåpensaken i

relevante møter. Konvensjonen har effektivt stigmatisert bruk av klaseammunisjon. Kun fire tilfeller av bruk av klasevåpen er bekreftede eller trolige, siden avtalen ble forhandlet i 2008. I 2012 var det bare myndighetene i Syria som brukte klasevåpen, noe som ble fordømt av det internasjonale samfunn.

Andre eksplosive våpen. Sivile rammes som oftest hardt når eksplosive våpen som granater, raketter og veibomber brukes i tettbygde strøk. Viktig infrastruktur som skoler, sykehus, boliger og vann- og sanitær-systemer blir påført varig skade. Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) har identifisert bruken av eksplosive våpen i befolkede områder som en av hovedutfordringene til humanitærretten i dagens væpnede konflikter. Norge støttet utarbeidelsen av en rapport ved FNs institutt for nedrustningsforskning (UNIDIR) i 2012 som viser til behovet for tydeligere og sterkere standarder. Norge støtter sivilsamfunnsorganisasjoner som samler inn data og driver påvirknings-

arbeid om temaet. Problematikken ved bruk av eksplosive våpen i tettbygde strøk ble også tatt opp i relevante fora i 2012, blant annet under Sikkerhetsrådets debatt om beskyttelse av sivile.

Væpnet vold. Væpnet vold er bruk, eller trussel om bruk, av våpen mot mennesker. Rapporten «Global Burden of Armed Violence» (2011) estimerer at minst 526 000 mennesker dør som følge av væpnet vold årlig, og at mer enn 75 prosent av disse drepes utenfor konfliktsituasjoner. Den norske innsatsen mot væpnet vold fokuserer på menneskene og lokalsamfunnene som er rammet. En viktig målsetning for Norge er å skape bedre forståelse for hvor, når og hvorfor våpen brukes. I 2012 støttet Norge arbeidet til Danish Demining Group (DDG) i flere øst-afrikanske land om sikkerhet i lokalsamfunn, herunder tiltak for sikring av håndvåpen. Det ble også gitt støtte til voldsforebyggende tiltak i Mellom-Amerika.

Kvinner i Den Demokratiske Republikk Kongo diskuterer forebygging og bevaring av skog.
Foto: Kirkens Nødhjelp/ Joseph Kahayira.



I mange konflikter eksisterer det ingen offisiell og fullstendig informasjon om ofre. Manglene er ofte særlige store når det gjelder sivile ofre. Detaljert og omfattende dokumentasjon av ofre for væpnet vold er viktig med hensyn til de overlevende. I tillegg kan man gjennom dokumentasjon utvikle en bedre forståelse for de humanitære konsekvensene av konflikt og ulovlig våpenbruk. Dette kan bidra til å forebygge og redusere væpnet vold. I 2012 støttet Norge derfor organisasjoner som deltar i Every Casualty Campaign i arbeidet for å sikre at ofre for væpnet vold er raskt registrert, riktig identifisert og offentlig erkjent. Norge støtter også opp om utvikling av felles standarder for dokumentasjon av ofre.

Overvåking og måling av væpnet vold er også et viktig ledd i oppfølgingen av Osloforpliktelsene mot væpnet vold som ble lansert i 2010. Offentlig tilgjengelige data om væpnet vold legger grunnlaget for utviklingen av effektive tiltak. Norge støttet Action on Armed Violence (AOAV) i arbeidet for at flere stater skal få kapasitet til å utarbeide egne rapporter om væpnet vold. De utvikler standarder for hva slike rapporter bør inneholde og gir rådgivning til interesserte stater. Innsatsen i 2012 har bidratt til å utvikle datagrunnlaget om væpnet vold blant annet i Liberia, Sierra Leone og Burundi.

Konvensjonelle våpen. Den ukontrollerte spredningen av konvensjonelle våpen har fått økt oppmerksomhet internasjonalt. Norge var i 2012 aktiv under det forberedende møtet i New York i februar om forhandlingene av en avtale om handel med konvensjonelle våpen (Arms Trade Treaty/ATT) og under forhandlingskonferansen om denne i FN, New York i juli 2012. Forhandlingskonferansen endte uten en avtale. USA med flere kunne ikke godta formannens utkast og bad om mer tid. Norge arbeidet aktivt under førstekomite i FNs generalforsamling høsten 2012 for å

berede grunnen for den siste forhandlingskonferansen om ATT, som fant sted i mars 2013.

Det var også økende oppmerksomhet rundt håndvåpenproblematikken internasjonalt i 2012. Dette var blant annet knyttet til FNs handlingsplan for bekjempelse av ulovlig bruk av håndvåpen (Program of Action/PoA) og gjennomføringen av tilsynskonferansen for denne i New York i august/september 2012. Sluttdokumentet som ble vedtatt på konferansen beveger arbeidet med Handlingsplanen i en mer konkret retning, og har blant annet med et omfattende oppfølgingsprogram for de kommende seks år.

Strategisk bruk av bistand. I 2012 ga norske myndigheter totalt 325 millioner kroner til humanitær nedrustning i over 20 land, en liten økning fra 2011. Dette inkluderer rundt 60 millioner kroner til å hjelpe ofre. Gjennom strategisk bruk av tilskudd har Norge bidratt til at andre stater har kunnet etterleve forpliktelsene i både Minekonvensjonen og Konvensjonen om klaseammunisjon. Norge bidrar dermed til å oppfylle konvensjonenes humanitære mål. Norsk Folkehjelp er den viktigste partneren i det norske humanitære arbeidet med å støtte opp under staters forpliktelser i konvensjonene. Utenriksdepartementet inngikk i 2012 en ny treårig rammeavtale med organisasjonen på over 300 millioner kroner. Også andre humanitære mineryddingsorganisasjoner mottar norsk støtte, i tillegg til relevante FN-organisasjoner og organisasjoner som arbeider med ofres rettigheter, med påvirkningsarbeid og forebygging av væpnet vold. I 2012 ble tre nye flerårige strategiske rammeavtaler inngått med godt etablerte samarbeidspartnere innenfor humanitær nedrustning: Den internasjonale mine- og klasevåpenkampanjen (ICBL-CMC), Action on Armed Violence (AOAV) og Norges Røde Kors.

4. Innsats etter behov

Kvinner og menn, barn og eldre rammes ulikt av krig, konflikt og naturkatastrofer. Derfor er Norge opptatt av at kjønnspektivet er integrert i all humanitær innsats. Under humanitære katastrofer øker ofte forekomsten av seksuelle overgrep og kjønnsbasert vold. Norge prioriterer målrettede tiltak mot vold mot kvinner i krig og konfliktsituasjoner. For at den humanitære innsatsen skal kunne innrettes slik at den ivaretar behovene til de som trenger det, er det viktig at mottakere av nødhjelp er med på å påvirke utformingen av innsatsen. Inkludering og deltakelse i beslutninger er sentralt i en rettighetsbasert tilnærming til humanitære kriser.

Seksualisert vold. Norge bidrar til at norske og internasjonale organisasjoner integrerer kjønnspektivet i den humanitære responsen, 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 Sikkerhetsrådets resolusjon 1325 og de relaterte resolusjonene om kvinner, fred og sikkerhet: 1820, 1888, 1889 og 1960. I tråd med norsk holdning om bedre koordinering i FN, har det vært viktig for Norge å sikre at dette systemet er tilpasset det eksisterende systemet. UN Action jobber blant annet med oppfølging av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1612, om listeføring av parter som utnytter barn i krig. De er også ansvarlige for oppfølgingen av Sikkerhetsrådets resolusjon 1960, som åpner for listeføring av parter som begår seksuelle overgrep i konflikt, og for å få på plass et system for dette. Den første rapporten av denne typen ble lansert i 2012 av daværende spesialrepresentant (SRSG) mot seksualisert vold i konflikt, Margot Wallström.

Kjønnspektivet i den humanitære innsatsen. Kvinner og menn rammes ofte på ulike måter i humanitære kriser og konflikter. For å være sikker på at hjelpen kommer til de som faktisk trenger det, er det viktig at responsen i felt tilpasses denne virkeligheten. Humanitære aktører forventes å integrere kjønnspektivet både i sårbarhets- og behovsvurderinger og respons, for at innsatsen skal være mest mulig effektiv samt unngå diskriminering. Norge har støttet GenCap, den internasjonale beredskapsstyrken for å fremme kjønnspektivet i humanitære operasjoner. Denne beredskapsstyrken tilbyr eksperter på likestilling og på integrering av kjønnspektiv til FNs humanitære operasjoner. GenCap har også vært sentral i arbeidet med å utvikle en såkalt «kjønns-markør», som koder prosjekter fra 0-2 etter i hvilken grad kjønnspektiver er inkludert. Markøren skal bidra til at nødhjelp når ut til de som trenger det. I 2012 ble kjønns-markørene gjennomført i samtlige av FNs humanitære appeller. Så langt kan man se en økning av finansiering til de prosjekter som integrerer kjønnspektivet på en tilfredsstillende måte. Samtidig ser man en nedgang i finansieringen til de som ikke gjør det, uten at det nødvendigvis er bevis for at det skyldes innføringen av kjønnsmarkørene. FN melder også om at denne metoden har ført til en større bevissthet om viktigheten av et kjønnspektiv, både blant de organisasjonene som utformer søknader, og blant de som allokere midler fra de humanitære appellene.

Kvinnens rettigheter i Afghanistan. Norge støtter et prosjekt i regi av CARE Norge, som har som mål å styrke kvinners rettigheter og samfunnsdeltakelse i Afghanistan. CARE-prosjektet har nådd ut til 10 000 kvinner i utvalgte lokalsamfunn i Afghanistan. Støtten går til mobilisering for kvinners rettigheter og deltakelse i samfunnet.

Enker er en særskilt målgruppe. Deres samfunnsmessige og økonomiske situasjon er ofte vanskelig, samtidig kan de fungere som ressurspersoner for yngre kvinner. Eldre kvinner har gjerne mindre å tape på å være synlige i kampen om kvinners rettigheter. Prosjektet har ført til økt bevissthet om egne rettigheter blant kvinnene som har deltatt, samt økt dialog med lokalsamfunnets ledere og religiøse ledere. Dette programmet er et eksempel på at bevisstgjøringsprosjekter på grasrotnivå kan ha stor effekt for kvinnene som er involvert.

ICRCs nødhjelpsappeller. Norge er også engasjert i arbeidet mot seksualisert vold i DR Kongo gjennom støtten til Den internasjonale Røde Kors-komiteens (ICRC) nødhjelpsappeller.

Midlene går blant annet til ICRCs beskyttelsesdelegater i utsatte områder og et nettverk av 40 «lyttehus» i Kivu-provinsene, der det gis medisinsk hjelp og psykososial assistanse. I møter med ICRCs ledelse, i giverfora og politikkdialoger, vektlegger Norge betydningen av å integrere kjønnsperspektivet i all operasjonell virksomhet. Denne innsatsen har blant annet resultert i en gjensidig forpliktende intensjonsavtale mellom Utenriksdepartementet, Norges Røde Kors og ICRC i mars 2012, hvor kjønnsperspektivet skal vektlegges i deres arbeid for å sikre at hjelpen kommer frem til de som trenger det, uavhengig av kjønn.

*En kvinnelig afghansk politi får kjørelære i politiakademiet i Kabul 12. november 2012.
Foto: Getty Images*



5. Beskyttelse av sivile, flyktninger og internt fordrevne

Væpnede konflikter rammer sivilbefolkningen hardt. Sivile er ofre for drap, lemlestelse, voldtekt og tvangsfordriving. Nye former for krigføring og manglende skille mellom militære og sivile mål, gjør at de negative konsekvensene for sivilbefolkningen er større. Norge har derfor vært en pådriver for humanitærrettens fundamentale prinsipper om beskyttelse av sivile mot vold og overgrep skal overholdes. Flyktninger og internt fordrevne må betale prisen for den forverrede situasjonen, og er en viktig målgruppe for norsk humanitær bistand.

Beskyttelse av sivile i væpnet konflikt.

Internasjonal humanitærrett gir sivile som rammes av væpnet konflikt grunnleggende rett til beskyttelse. Allikevel ser vi i praksis at det fremdeles er sivile som rammes hardest når konflikt pågår. Norge og Uganda arrangerte i april 2012 i Kampala en regional konferanse for landene i Afrika, for å diskutere hvordan reglene i humanitærretten bør forstås og gjennomføres for å gi sivile den beskyttelsen de har krav på. I alt deltok 48 afrikanske stater sammen med militære eksperter, representanter fra FN, den Afrikanske Union, ICRC og en rekke frivillige organisasjoner.

På konferansen ble det særlig fokusert på utfordringer knyttet til ikke-statlige væpnede grupper, den store forekomsten av håndvåpen og konflikterelatert seksualisert vold. En klar anbefaling fra konferansen var behovet for å fremme respekt for humanitærretten overfor alle væpnede grupper. Organisasjonen Geneva Call sitt arbeid for å få ikke-statlige væpnede grupper til å forplikte seg til å etterleve humanitærretten ble framhevet. I arbeidet mot seksualisert vold ble kvinners aktive rolle understreket. Kvinner som har blitt utsatt for seksualisert vold blir ofte

behandlet bare som ofre. En anbefaling fra konferansen var at kvinner og grasrotorganisasjoner må styrkes til å delta aktivt i beslutningsprosessene både før, under og etter væpnet konflikt.

Konferansen fokuserte også på viktigheten av å dokumentere journalisters utsatte rolle i krig og konflikt. Journalister er ofte de første til å komme til en konfliktsituasjon, noe som i seg selv er risikabelt. I tillegg kan de bli utsatt for direkte angrep for å forhindre at det rapporteres. Staters forpliktelse og ansvar for å sikre journalister beskyttelse som sivile i situasjoner av væpnet konflikt ble særlig understreket.

Konferansen var ledd i det norskledede initiativet «Reclaiming the Protection of Civilians under International Humanitarian Law». Dette var det tredje av i alt fire regionale konferanser om temaet. Den første i rekken ble arrangert i Indonesia høsten 2010, den andre fant sted i Argentina høsten 2012 og den fjerde ble avholdt i februar 2013. Initiativet ble avsluttet med en global konferanse i Oslo i mai 2013. Målet er å oppnå bred enighet om konkrete tiltak som kan styrke respekten for og etterlevelsen av humanitærretten, for å gi bedre beskyttelse til sivile som rammes av væpnet konflikt.

Flyktninger og internt fordrevne.

Årsaker til at folk drives på flukt blir stadig mer sammensatte. Det kan være konflikter med myndighetene, væpnede grupper, grove menneskerettighetsbrudd eller naturkatastrofer. Det er ofte en kombinasjon av flere faktorer. I 2012 var det særlig konflikten i Mali og Syria som drev mennesker på flukt, både internt og til nabolandene. Krisen i Syria vokste gjennom året til å overskygge de øvrige krisene, både når det gjelder antall rammede personer, og på grunn av dens brutalitet. Disse nye krisene kom på toppen

av en rekke fastlåste flyktnings situasjoner som fortsatt legger beslag på store ressurser. De største langvarige flyktnings situasjonene har man i nabolandene til Afghanistan, på Afrikas Horn, i Sudan/Sør-Sudan, DR Kongo og i Colombia.

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

UNHCR mottok i 2012 ca. 483 millioner kroner i støtte. Med det var Norge i 2012 sjuende største bidragsyter globalt sett. 290 millioner kroner ble gitt som et ikke øremerket bidrag på begynnelsen av året. I 2012 var de største øremerkede bidragene 70 millioner kroner til Afrika, 20 millioner kroner hver til Burundi og til Afghanistan/ Pakistan, 16,5 millioner kroner til Elfenbenskysten, 15 millioner kroner hver til Mali og til Syria, samt 10 millioner kroner hver til Colombia og til Iran.

Dialogen med UNHCR. I tillegg til å være en av UNHCRs fremste givere, la Norge i 2012 stor vekt på å videreføre den gode dialogen med UNHCR om viktige temaer som beskyttelse av internt fordrevne, miljøfordrevne, og mennesker utsatt for seksualisert vold eller forfulgt på grunn av sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Varige løsninger på langvarige flyktnings situasjoner var også et sentralt tema. Det ble også lagt vekt på det man kaller strategisk bruk av gjenbosettingsinstrumentet. Gjenbosetting av flyktninger (populært kalt «kvoteflyktninger») vil alltid være begrenset til en svært liten gruppe, gjerne de som er mest sårbare og

derfor ikke kan bo i sitt primære asylland. Når man gjenbosetter disse i Norge er det en form for byrdedeling med vertslandet som også bør komme de til gode som blir igjen. Gjennom en dialog med vertslandets myndigheter vil gjenbosettingslandene forsøke å oppnå en slik «beskyttelsesgevinst» for de mange som blir tilbake eller returnerer. Dette er en modell man prøver ut i flere land, blant annet Nepal, Iran og Sudan.

Flyktningshjelpen. Blant de frivillige organisasjonene som mottok humanitær bistand fra Norge i 2012 er Flyktningshjelpen i en særstilling. Flyktningshjelpen er Norges største humanitære organisasjon, med en total omsetning på nesten 1,4 milliarder kroner, og mer enn 3 600 ansatte fordelt på 25 land. I 2012 mottok Flyktningshjelpen 359 millioner kroner i støtte over det humanitære budsjettet. 101 millioner kroner ble kanalisert til Flyktningshjelpen gjennom den såkalte HAPPPDA avtalen (Humanitarian Assistance and Protection to Persons Displaced in Africa). Nærmere 80 millioner kroner gikk til NORCAP for å sekkondere personell til FN og andre multilaterale eller regionale organisasjoner. NORCAP drives av Flyktningshjelpen, men er helfinansiert av Utenriksdepartementet. Den treårige HAPPPDA-avtalen ble avsluttet i 2012 og vil nå bli avløst av en global samarbeidsavtale. NORCAP-avtalen ble fornyet for en periode på tre år, fra 2012 til 2014. Det vises til egen tekstboks med informasjon om resultatene av den treårige HAPPPDA-avtalen.

Flyktningshjelpen er en viktig samarbeidspartner for Norge av flere grunner. De yter hjelp til mennesker på flukt i noen av verdens mest konfliktfylte og hardest rammede land. Flyktningshjelpen forvalter NORCAP-avtalen, som sørger for at eksperter kan stilles til disposisjon for FN i akutte kriser, og bistår i arbeidet med forebygging av naturkatastrofer. Flyktningshjelpen driver også påvirknings-

arbeid, der organisasjonen er en tydelig stemme, både i Norge og internasjonalt.

Stortingsmelding nr. 33 «Norge og FN. Felles framtid, felles løsninger» (2011-2012) som ble lagt frem september 2012, legger premissene for samarbeidet med Flyktninghjelpen om NORCAP. Flere av oppfølgingspunktene i denne meldinga er knyttet til den humanitære innsatsen. NORCAP-sekonderinger er et av flere virkemidler Norge har for å bidra til å styrke FNs evne til å levere rask og god beskyttelse på bakken.

Internt fordrevne. Norge legger stor vekt på å styrke rettsvernet for internt fordrevne, en gruppe som ikke omfattes av Flyktningkonvensjonen. 28,8 millioner mennesker var internt fordrevne i på grunn av konflikter, vold eller brudd på menneskerettighetene ved utgangen til 2012, en økning på 2,4 millioner i forhold til året før. Økningen skyldtes primært konfliktene i Syria og DR Kongo. Bare i Syria var det ved utgangen av 2012 tre millioner internt fordrevne, de aller fleste overlatt til seg selv eller slekt og venner. Den største andelen internt fordrevne var likevel fortsatt i Afrika. Det var derfor meget positivt

at den såkalte Kampala-konvensjonen (se egen tekstboks) trådte i kraft i fjor. Konvensjonen, som ble fremforhandlet i regi av den Afrikanske Unionen gir et sterkere rettsvern til internt fordrevne enn noe annet internasjonalt eller regionalt avtaleverk.

Norge hadde i 2012 regelmessig kontakt med de fremste aktørene for internt fordrevnes rettigheter, og støttet flere av dem finansielt, blant annet Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) i Genève, og spesialrapportøren til Menneskerettighetsrådet for internt fordrevnes rettigheter gjennom Brookings Institute i Washington. 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. Krisene i Mali og Syria har gjort at UNHCR måtte prioritere flyktninger, noe som har gjort det mer krevende å ivareta behovene til internt fordrevne.

Miljøfordrevne. Personer som drives på flukt fra naturkatastrofer - her kalt miljøfordrevne, blir stadig flere. Antall miljøfordrevne varierer sterkt fra år til år og er vanskelig å tallfeste,

*Syriske barn i leir for internt fordrevne.
Foto: iStockphoto*



men i følge IDMC var det 32,4 millioner som i 2012 måtte flykte på grunn av akutte naturkatastrofer. De mest utsatte områdene var i Asia eller sentrale eller vestlige deler av Afrika. De rammet henholdsvis India og Niger verst. USA ble også hardt rammet i 2012 på grunn av orkanen Sandy. For 98 prosent av de miljøfordrevne var årsaken til at de flyktet relatert til ekstremvær.

De fleste miljøfordrevne forblir i hjemlandet, og er bare på flukt i kort tid før de kan returnere til sine bosted. Mange blir også hjemløse i lengre tid, og noen må søke tilflukt i andre land. Det siste så man tydelig da tørkekatastrofen rammet Afrikas Horn i 2011 og mange somaliere dro til Kenya. Mer om dette tema og hva norske myndigheter gjorde i 2012 kan man lese i en egen tekstboks.

Fastlåste flyktningsituasjoner. Med såkalte fastlåste flyktningsituasjoner (protracted refugee situations) menes situasjoner som har vart i mer enn fem år, og hvor det ikke er utsikt til noen varig løsning for flyktingene. Antallet flyktinger i slike fastlåste situasjoner var i 2012 uforandret og lå på ca. 7,2 millioner. Dette utgjør nesten to tredjedeler av alle

de flyktingene UNHCR bistår. Den største enkeltgruppen er fortsatt afghanere som oppholder seg i nabolandene Iran og Pakistan. Selv om mange lengeværende flyktinger fortsatt bor i leire, slik som somaliere i Dadaab (Kenya) og Dolo Ado (Etiopia), rohingyere i Bangladesh og sahrawiere i Algerie, blir det stadig flere flyktinger som bor hos vertsfamilier eller søker tilflukt i byer, der de kan oppholde seg mer anonymt. Dette er ikke i seg selv negativt da det å bo i en leir virker ofte passiviserende og kan utsette flyktingene for overgrep eller forsøk på tvangsrekruttering. Det kan likevel føre til andre problemer, både i forhold til vertslandets myndigheter, som ofte ser dem som en sikkerhetsrisiko, og vansker med å nå frem til de det gjelder. Mange flyktinger ønsker ikke å bli registrert fordi de frykter at de ender opp med å bli deportert. Mange ender opp som papirløse beboere i slumområder.

I 2012 var det tegn til en positiv utvikling i sentrale og sørlige deler av Somalia som gjorde at flere flyktinger og internt fordrevne valgte å returnere til sine hjem. UNHCR kunne også avvikle flere langvarige flyktningsituasjoner i Afrika, blant annet Mtabila-leiren

Kampalakonvensjonen

Den Afrikanske Unions konvensjon om beskyttelse og assistanse til internt fordrevne personer i Afrika går under navnet Kampalakonvensjonen. Konvensjonen ble fremforhandlet i Ugandas hovedstad Kampala høsten 2009. Den har nå tilslutning fra 36 land. Konvensjonen trådte i kraft i desember 2012 etter at Swaziland, som land nummer 15, hadde ratifisert den.

Så mange som 11 millioner afrikanere er drevet på flukt i eget land på grunn av krig, vold eller konflikt. Dette utgjør ca. 40 prosent av det globale antallet internt fordrevne. I tillegg kommer mennesker som drives på flukt som følge av naturkatastrofer eller fordi livsgrunnlaget forsvinner. Også disse er omfattet av Kampalakonvensjonen.

Følgende land har ratifisert konvensjonen: Benin, Burkina Faso, Den sentralafrikanske republikk, Gabon, Gambia, Guinea-Bissau, Lesotho, Nigeria, Niger, Sierra Leone, Togo, Tsjad, Uganda, Zambia og Swaziland.

Norge har støttet arbeidet med Kampalakonvensjonen finansielt og politisk. Det er i tråd med Norges engasjement for internt fordrevne, en gruppe som i utgangspunktet statene selv har ansvar for å gi beskyttelse. Utfordringen de neste årene blir å få flere land til å slutte seg til konvensjonen og sikre at forpliktelsene følges opp i form av nasjonale lover og planer.

i Tanzania for burundiere som flyktet i 1993. Med økonomisk bistand fra blant annet Norge lyktes det i fjor å få samtlige flyktninger fra denne leiren returnert til Burundi.

Løsninger på langvarige flyktnings situasjoner krever gjerne dialog og avtaler på politisk nivå. Utviklingsorganisasjonene, slik som FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og Verdensbanken, har en viktig rolle å spille. I 2012 videreførte Norge samarbeidet med UNHCR og Verdensbanken om dette temaet og gikk inn med treårig støtte til UNDP til det såkalt «Transitional Solutions Initiative» 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 drives i tospann av UNHCR og UNDP er å integrere de nesten 70 000 personene som er i fastlåste flyktnings situasjoner i lokal-samfunnet der de allerede bor. Dette arbeidet har vært mer tidkrevende enn forventet og vil kreve betydelige investeringer i lokale tjenestetilbud for å gi den graden av lokal integrering som er målet for prosjektet. I tråd med prinsippet om strategisk bruk av gjenbosettingsinstrumentet tilbød Norge også i 2012 ca. 200 flyktninger fra denne gruppen opphold i Norge over kvoten for overføringsflyktninger.

Miljøfordrevne

Hvert år tvinger flom, tørke og jordskjelv millioner av mennesker på flukt fra sine hjemland. Miljøfordrevne har ikke det samme rettsvernet som politiske flyktninger har gjennom Flyktningkonvensjonen, og er på den måten mer sårbare. Klimaendringene gjør miljøfordrevne til et voksende humanitært problem. Det vil få ulike utslag avhengig av blant annet regionale forhold. I Stillehavet er det havnivåstigningen som er den største utfordringen. Flere lavtliggende øystater, slik som Kiribati og Tuvalu, kan bli oversvømt selv med en relativt beskjeden havnivåstigning. På Afrikas Horn er det tørken som truer og får mange til å måtte gi opp jordbruket eller den nomadiske livsformen. I de store deltaene er det flere faktorer som enkeltvis eller i samspill utgjør en trussel; ekstremvær, havnivåstigning og økende nedbør og fare for flom. Alle disse risikofaktorene er relatert til været og vil ventelig tilta med klimaendringene. I tillegg kommer trusselen fra andre typer naturkatastrofer som rammer brått, slik som jordskjelv, vulkanutbrudd og tsunami.

Politiske flyktninger som krysser internasjonale grenser kan påberope seg beskyttelse gjennom Flyktningkonvensjonen. Mennesker på flukt i eget land beskyttes av nasjonalt lovverk, mens miljøfordrevne som flykter fra hjemlandet står uten slik juridisk beskyttelse. Det samme gjelder de som allerede er i utlandet, men ikke kan returnere. De er i dag overlatt til vertslandets velvilje. Det finnes i dag ingen multilateral organisasjon som har ansvaret for å bistå denne gruppen og heller ingen opplagte fora å diskutere problemstillingen. Dette er bakgrunnen for at Norge, sammen med Sveits og en gruppe interesserte land, i oktober 2012 lanserte det såkalte Nansen-initiativet. Formålet er å reise spørsmålet på den internasjonale dagsorden og se nærmere på behovet for en mer koordinert respons, bedre rettsvern og internasjonal solidaritet. Innsatsen vil være konsentrert om fem regionale konsultasjoner i de deler av verden som vil være mest utsatt for klimaendringene. Der vil man bringe sammen stater, multilaterale og frivillige organisasjoner for å diskutere problemer, hente fram kunnskap, dele erfaringer og se på beskyttelsesgap knyttet til miljørelatert flukt i den aktuelle regionen.

Blant landene som har stilt seg bak initiativet finner man flere som er direkte berørt av problemene, slik som Kenya, Bangladesh og Mexico. Også Australia, Costa Rica og Filippinene deltar.

Initiativet er en oppfølging av Nansen-konferansen om klimaendringer og flukt som regjeringen arrangerte i Oslo i juni 2011.

6. Helhetlig bistand

Land med tilbakevendende eller langvarige humanitære kriser har gjerne utfordringer som svake statlige 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 opp 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 utviklingssamarbeid.

Sahel ble nok en gang rammet av tørke og matvarekrise i 2012. Krisen rammet ekstra hardt siden befolkningen knapt hadde rukket å komme seg etter forrige krise i 2010. Responsen på matvarekrisen i 2012 trekkes frem som en suksesshistorie. Tidlig planlegging, samt rask og effektivt respons fra det internasjonale samfunn gjorde at Verdens matvareprogram og andre hjelpeorganisasjoner kunne reagere raskt og en alvorlig krise ble avverget.

Utvikling og forebygging henger nær sammen. Naturkatastrofer rammer fattige hardere enn rike. Flere dør som en følge av naturkatastrofer i fattige land enn i rike land. 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. Krig og konflikt gjør lokalsamfunn sårbare selv for naturlige og tilbakevendende klimavariasjoner.

Den humanitære bistanden bidrar til utvikling gjennom støtte til matsikkerhet, ernæring, tilgang på rent vann, tryggere boliger, bedre helse og skoler. Alt dette bidrar til at befolkningen er bedre rustet til å takle kriser. Stadig flere internasjonale humanitære organisasjoner har derfor laget utviklingsstrategier som tar hensyn til både de positive og de negative langsiktige konsekvensene av nødhjelp, og tilpasser nødhjelp slik at den styrker motstandskraften mot nye kriser. Det skarpe skillet mellom humanitær bistand og utvikling er i ferd med å viskes ut.

Norge undertegnet i 2012 en flerårig avtale med FNs matvareprogram. Avtalen gjør at matvareprogrammet bedre kan planlegge og gjennomføre utviklingstiltak, som for eksempel styrking av lokale markeder og beredskapslagre. Dette styrker matsikkerheten i land som stadig rammes av sult som Niger, Somalia og Etiopia. Matvareprogrammet var tidligere en organisasjon som ga ren nødhjelp. Nå arbeider de bredere med å øke matsikkerheten.

Klimaendringer og forebygging. Norsk innsats for forebygging av naturkatastrofer er koblet til norsk klimapolitikk og langsiktig utviklingsbistand. I likhet med utviklingsbistand er den humanitære bistanden mest effektiv når vi kan samarbeide tett med de som trenger hjelpen og partnere som har god forståelse av lokale forhold.

Utenriksdepartementet og Norges Røde Kors inngikk i 2012 en flerårig avtale om forebygging. En av intensjonene bak avtalen er å styrke lokale Røde Kors foreninger slik at de har mer kompetanse og kapasitet til å forebygge og respondere på naturkatastrofer. Ved flere tilfeller, blant annet i Vietnam, har lokale Røde Kors foreninger selv håndtert katastrofer som tidligere krevde internasjonal innsats. Dette

redder liv, er mindre kostbart en internasjonal nødhjelp og bidrar til at kompetansen bygges og opprettholdes lokalt.

Vi ser en styrket kobling mellom norsk klimapolitikk og forebygging av naturkatastrofer. Klimaendringene gir mer ekstremvær og flere og mer alvorlige naturkatastrofer. Norsk humanitær bistand tilpasser seg denne virkeligheten. Norge deltar aktivt i det internasjonale ordskiftet om klimautfordringene både i FN og i vårt samarbeid med andre giverland og aktører.

Effektiv forebygging forutsetter kunnskap om ekstremvær og klimaendringer. FNs klimapanel har etter initiativ fra Norge utarbeidet en samlet rapport om hvilke utfordringer ekstremværhendelser vil kunne utgjøre i tiden fremover. Norge finansierte presentasjon av rapporten i tre verdensdeler, i Amerika, Asia og Afrika bl.a. med konferanser i Havanna, Bangkok og Addis Abeba. Rapporten ble disse stedene presentert for sentrale myndighetspersoner, frivillige organisasjoner og andre samfunnsaktører, og fikk god dekning i media.

Samtidig må vi sørge for at de som rammes varsles om ekstremhendelser på forhånd. Norge støtter Global Climate Services som har til hensikt å styrke koblingen mellom den tilgjengelige værinformasjonen, de som tar beslutninger på nasjonalt og lokalt nivå, og de som rammes.

Utviklingsminister
Heikki Holmås
diskuterer
forebygging med
samarbeids-
partnere i
Guatemala.
Foto: Utenriks-
departementet.

Ikke minst har de praktiske erfaringene med kapasitetsbygging i land som Cuba, Vietnam, Bangladesh, Kenya og Afghanistan vist oss at styrket beredskap nasjonalt og lokalt redder liv. Dette er erfaring som nå brukes aktivt i klimaforhandlingene.



7. Godt giverskap og effektiv forvaltning

Humanitære behov er per definisjon uforutsigbare. Norge opprettholder derfor 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. Kjernebidrag og ikke-øremerkede tilskudd til FN-organisasjoner, fondsmekanismer og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) er en viktig del av norsk humanitær politikk og i samsvar med prinsipper om godt humanitært giverskap og målet om en mer effektiv tilskuddsforvaltning. Avgjørende for hvilke organisasjoner og fondsmekanismer som gis denne type bidrag er en vurdering av effektivitet, resultatoppnåelse, kontrollmekanismer samt relevans i forhold til norske humanitærpolitiske prioriteringer. Disse vurderingene er blant annet basert på organisasjonenes egne rapporter, innberetninger fra norske utenriksstasjoner, deltakelse på feltreiser samt deltakelse i givergrupper og styrende organer.

I 2012 var FNs Nødhjelpsfond CERF den klart største mottakeren av ikke øremerket støtte, med om lag 415 millioner kroner. UNHCR mottok 483 millioner kroner, ICRC 368 millioner kroner og OCHA 85 millioner kroner i slik støtte.

Flerårige avtaler. Som et ledd i arbeidet med å styrke og effektivisere tilskuddsforvaltningen har Utenriksdepartementet inngått flerårige partnerskapsavtaler med sentrale norske og internasjonale organisasjoner der disse har en spesiell kompetanse. Partnerskapsavtalene har bidratt til mer strategisk og langsiktig samarbeid om de tematiske prioriteringene i St. meld. 40 (2008-2009). Avtalene beskriver forventede resultater og hvordan organisasjo-

nen og Departementet sammen skal oppnå disse. Arbeidet med å styrke resultatrapporteringen er i denne sammenheng sentralt. Norges utenriksstasjoner og organisasjonenes feltkontorer er i stor grad en del av dette arbeidet. I avtalene er det også krav om årlig offentliggjøring av arbeidet med å bekjempe økonomiske misligheter.

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

Tidlige utbetalinger. Fokus på tidlige utbetalinger til land og tematiske satsinger gjorde at 40 prosent av den humanitære bevilgningen var utbetalt innen første kvartal. 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.

Forskning på humanitære politikk. I 2012 ble det undertegnet en ny rammeavtale med Forskningsrådet om forskning på humanitær politikk. Programmet er på 40 millioner kroner over fire år. Programmet skal bidra til kunnskapsutvikling og heve kompetansen i det norske forskningsmiljøet på spørsmål som er sentrale i norsk humanitær politikk. Forskningsssatsingen 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. Det var stor interesse for programmet og mange (19) søknader om støtte ble mottatt. Det ble tatt beslutning om støtte til 4 prosjekter: Protection of Civilians: From Principle to Practice; Courting catastrophe? Humanitarian policy and practice in a changing climate; Armed Violence in Urban Settings; New Challenges, New Humanitarianisms og Economic Conditions of Displacement.

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 5 millioner kroner i 2012, hovedsakelig gjennom flerårige rammeavtaler.

Strategisk partnerskap gjennom flerårige avtaler

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

Oversikt over rammeavtaler:

<i>Organisasjon</i>	<i>Tema</i>
Flyktningshjelpen	Personellberedskap (NorCap)
Flyktningshjelpen	Internt fordrevne i Afrika
Norges Røde Kors	Forebygging av naturkatastrofer
Norges Røde Kors	Humanitær nedrustning
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
FNs Matvareprogram (WFP)	Nødhjelp/matvaresikkerhet
Action on Armed Violence	Humanitær nedrustning
ICBL-CMC	Humanitær nedrustning

Del II: Norsk humanitær bistand i tall

De humanitære budsjettene var på omlag 3,1 milliarder kroner i 2012. Det betyr at ca. 11,8 prosent av den totale norske bistanden var humanitær. Da er kjernebidragene til FNs høykommissjonær for flyktninger tatt med. I følge Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD/DAC) utgjør norsk humanitær bistand ca. 2,5 prosent (2011 tall) av den samlede humanitære bistanden i verden. Litt over halvparten av den humanitære bistanden går gjennom det multilaterale systemet. Da er ikke støtten gjennom Den internasjonale Røde Kors-bevegelsen medregnet. Bistanden til Røde Kors-bevegelsen var 17 prosent av den totale humanitære bistanden i 2012. (Figur 2).

Figur 1 viser at den norske humanitære bistanden har holdt seg stabilt på drøyt 3 milliarder i årene 2010 til 2012. Hvilke land som mottar mest humanitær bistand vil variere fra år til år. Mens Sudan og Sør-Sudan var de største mottakere i 2012, var Somalia den største mottakeren i 2011, sammenliknet med Pakistan og Sudan i 2010. Dette reflekterer endringene i de akutte humanitære behovene. Samtidig ser vi i figur 6 at det er stabilt hvilke land som mottar mest humanitær bistand når man ser bistanden samlet over tid.

*Sudanske kvinner henter vann i Jamam flyktningleir i Sør-Sudan.
Foto: Paula Bronstein / Getty Images*



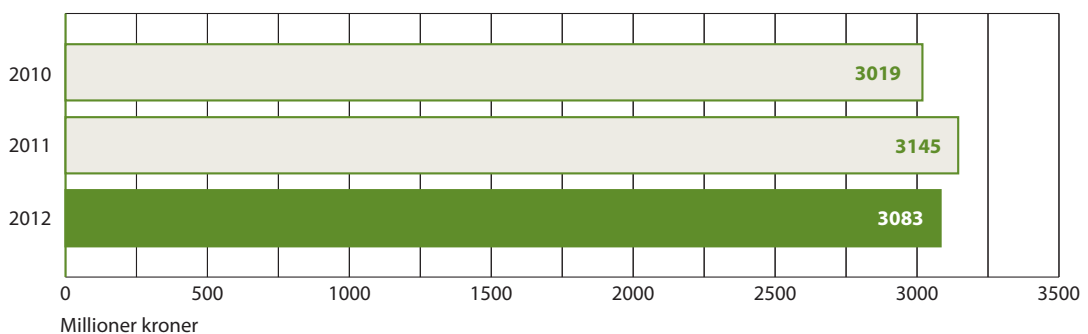
Samarbeidspartnere i humanitær bistand

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

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

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

Humanitær bistand 2010-2012

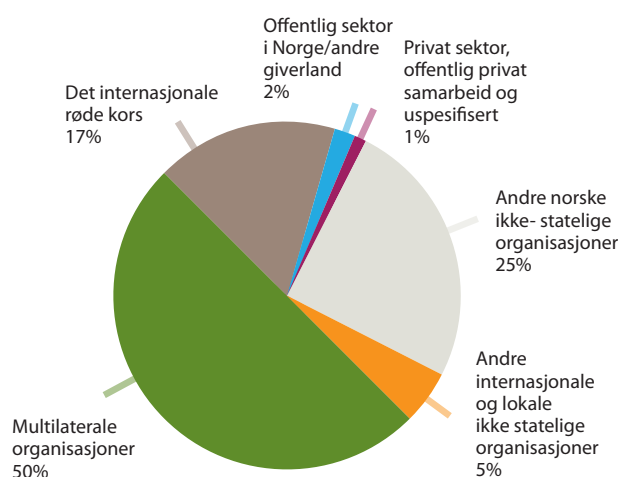


Figur 1: Stabilt nivå på den humanitære bistanden

Vi ser at den humanitære bistanden har ligget jevnt på drøyt 3 milliarder kroner i perioden 2010 til 2012, med en liten økning i 2011. Denne økningen hadde sammenheng med økt satsing på forebygging av naturkatastrofer dette året.

Kanaler og samarbeidspartnere for norsk humanitær bistand

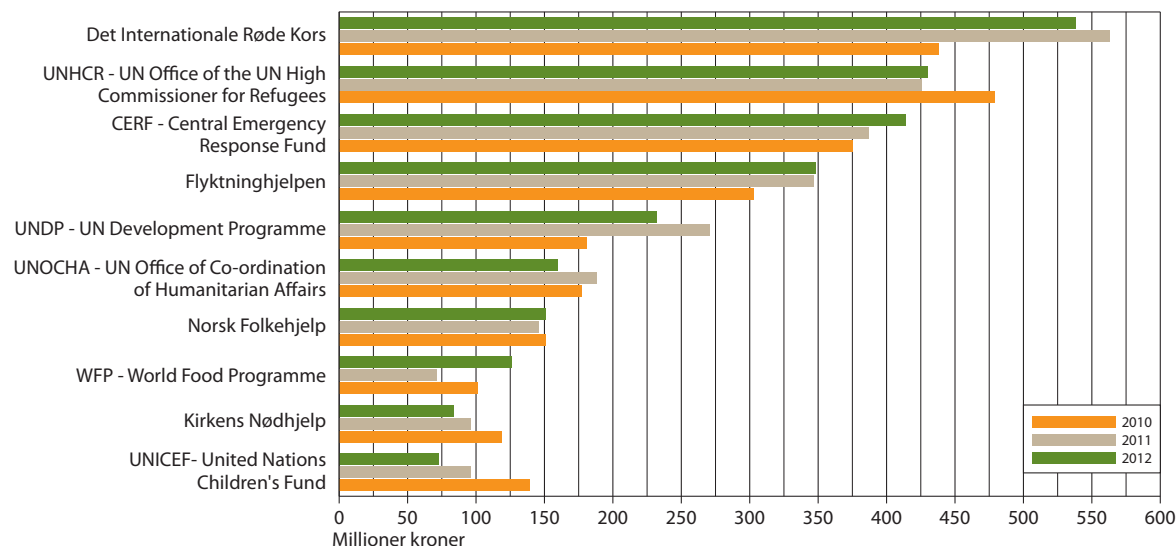
Kanaler for bistanden i 2012



Figur 2: De multilaterale organisasjonene fortsatt viktigste kanal for humanitær bistand.

Også i 2012 ble nøyaktig halvparten av den humanitære bistanden kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner. Dette er en ubetydelig reduksjon, en prosent mindre enn i fjor. I tillegg kommer støtten gjennom Det internasjonale Røde Kors-bevegelsen, som bygger på frivillig arbeid gjennom transnasjonalt samarbeid. Sammenligner vi med 2011 har det vært små endringer i bruken av de ulike typene kanaler. Unntaket er støtten gjennom norske ikke-statlige organisasjoner. Den økte fra 22 prosent i 2011 til 25 prosent i 2012. I statistikken over norske frivillige organisasjoner fremkommer det at Norges Røde Kors var den som fikk mest støtte. Den største delen av denne støtten går imidlertid direkte videre til Det internasjonale Røde Kors.

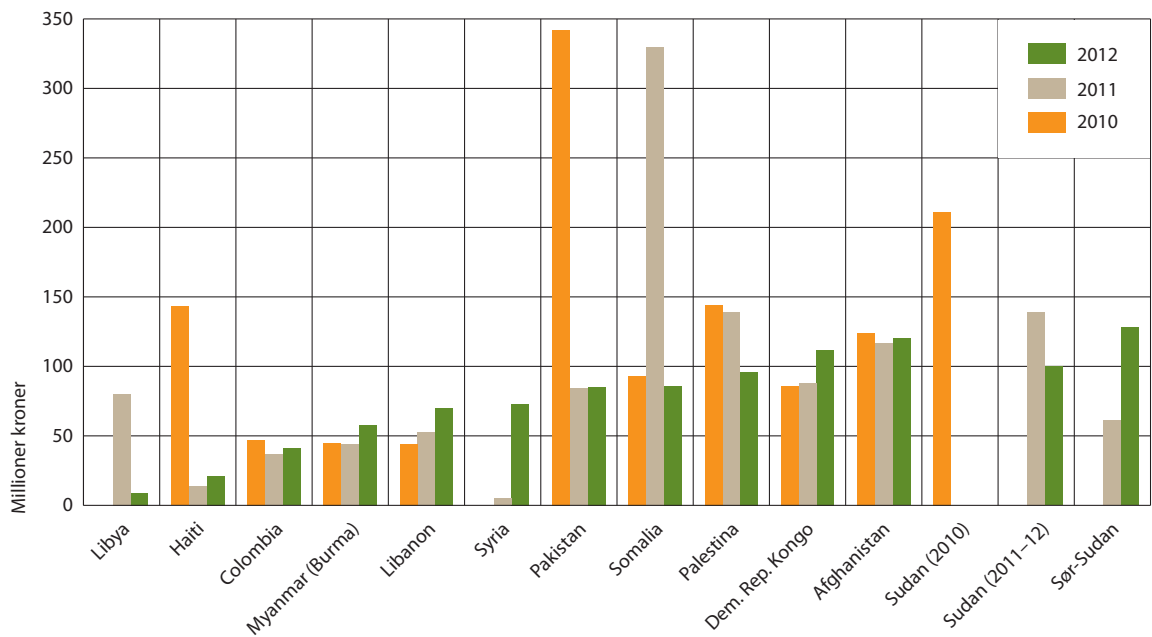
De største samarbeidspartnerne i 2012



Figur 3: Økt bruk av FNs Nødhjelpsfond CERF og Verdens Matvareprogram (WFP) i 2012.

Endringene i støtten til samarbeidspartnere har vært relativt liten fra 2011 til 2012. Vi ser at støtten til FNs Nødhjelpsfond CERF økte litt i 2012. Støtten til Det internasjonale Røde Kors var noe mindre enn året før. Støtten til Verdens Matvareprogram (WFP) økte ganske mye. Dette har sammenheng med at Norge i 2012 gikk inn i et langsiktig strategisk samarbeid med WFP med sikte på å styrke koblingen mellom nødhjelp og matsikkerhet (se egen omtale). Økningen til CERF (se egen omtale) er et uttrykk for den vekt Norge legger på bruk av humanitære fond som en effektiv kanal for rask respons i akutte humanitære kriser.

Humanitær bistand til utvalgte land 2010–2012



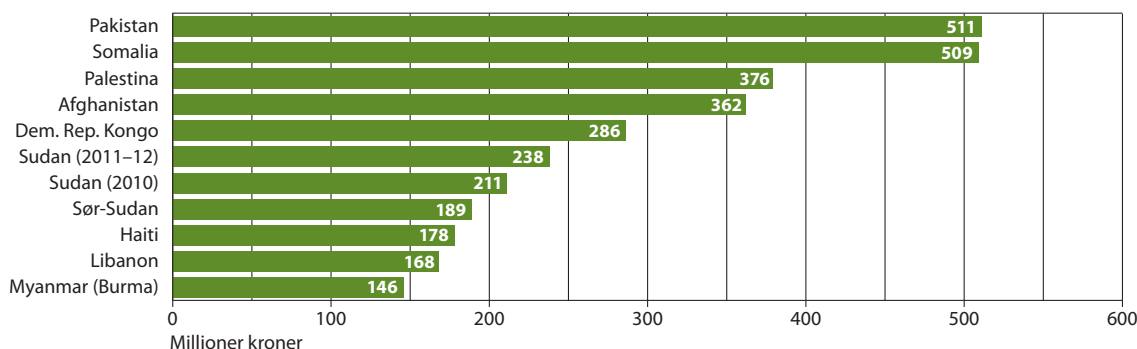
Figur 4: Endringer i akutte humanitære behov gir store variasjoner i hvilke land som mottar mest humanitær bistand fra år til år.

Akutte kriser, både naturskapte og menneskeskapte, gir store variasjoner i de humanitære behovene fra år til år. I 2010 var det flommen i Pakistan og jordskjelvet i Haiti som førte til omfattende humanitær behov. I 2011 fulgte krisene i Libya og Somalia. I 2012 ser vi hvordan konflikten i Syria har gitt en sterk økning i den humanitære innsatsen i landet.

Først fra 2011 har man egen statistikk for støtten til Sør-Sudan. Når vi skal sammenligne tallene for hele perioden må vi dermed i 2011 og 2012 summere tallene for Sudan og Sør-Sudan for å sammenligne med 2010. Syria hadde den største økningen fra 2011 til 2012, noe som gjenspeiler den akutte humanitære krisen i landet. Tallet for norsk bistand til Syria på under 150 millioner kroner, slik det fremkommer i grafen, gir imidlertid ikke et korrekt bilde. Totalt var den norske humanitære støtten til Syria på 210 millioner kroner i 2012. Ikke alt dette fremkommer i statistikken siden betydelig støtte gikk som såkalt ikke øremerkede bidrag gjennom FNs Nødhjelpfond CERF, UNHCR og ICRC.

Mens tørken på Afrikas Horn ga en betydelig økning i den humanitære bistanden til Somalia i 2011, ser vi at bistanden til Somalia i 2012 gikk tilbake til omtrent samme nivå som i 2010. Dette reflekterer bedringer i den humanitære situasjonen, i og med at den akutte tørken i landet var over.

De ti største mottakerlandene fra 2010 til 2012

**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 er det de samme landene som toppe statistikken hvis vi legger sammen bistanden for de tre siste årene. Pakistan, Somalia, Det palestinske området, Afghanistan og DR Kongo får mest over tid. Dette har vært situasjonen i lengre tid.

Rask respons. FNs nødhjelpsfond CERF

FNs nødhjelpsfond CERF (Central Emergency Responce Fund) – er FNs største humanitære fond og mottok i 2012 totalt 427 millioner amerikanske dollar fra 69 av FNs medlemsland, i tillegg til bidrag fra privat sektor, regionale organisasjoner og enkeltpersoner. CERFs mandat er å finansiere livreddende humanitær assistanse til mennesker i nød. Fondet kan kun yte bidrag gjennom FNs humanitære organisasjoner. I 2012 støttet fondet humanitære tiltak i 49 land og territorier, og bidro med livreddende nødhjelp til så godt som alle verdens større humanitære kriser

CERF har siden fondet ble etablert i 2005 mottatt bidrag fra hele 125 av FNs 193 medlemsland. Det er oppsiktsvekkende at 41 land både har bidratt med midler til, og mottatt støtte fra fondet. Det er likevel noen få tradisjonelle givere som bærer den største byrden. Syv medlemsland står for mer enn tre fjerdedeler av bidragene til fondet. Norge var i fjor fondets nest største giver bak Storbritannia, etterfulgt av Sverige, Nederland og Danmark.

Behovet for rask utbetaling av nødhjelpsmidler fortsetter å øke og CERF bidro i 2012 med 327 millioner amerikanske dollar i rask nødhjelp til 44 land, inkludert til Syria, Sør-Sudan, Niger og Yemen.

I mange land har pågående humanitære kriser mistet nyhetens interesse og blitt til «glemte kriser». Behov for hjelp er likevel til stede. Manglende internasjonal oppmerksomhet fører imidlertid til begrensede giverbidrag. Her har CERF vært en garantist for viktige humanitære bidrag. I 2012 ble 158 millioner amerikanske dollar utbetalt til humanitær assistanse til underfinansierte og glemte kriser i 21 land.

Mer enn 40 prosent av midlene fra CERF gikk i 2012 til å støtte arbeidet for mennesker fordrevet av krig og konflikt i Mali, Sør-Sudan, Syria og Myanmar. Om lag en tredjedel av fondet, 115 millioner amerikanske dollar, gikk til matvarehjelp, og Verdens matvareprogram (WFP) ble i år igjen størst av de humanitære organisasjonene som mottok midler fra fondet. Totalt 78 millioner amerikanske dollar gikk til å bekjempe sykdomsutbrudd, inkludert i Sør-Sudan og DR Kongo.

CERF administreres av OCHA på vegne av giverlandene. Giverne er ikke direkte involvert i fordeling av midler til ulike tiltak, men bidrar gjennom rådgivningsgruppe, bl.a. for å sikre at fondsmekanismen stadig forbedres. Norge var i 2012 representert med en person i rådgivningsgruppen.

Del III: Utvalgte resultater i humanitær bistand

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

Størstedelen av den humanitære bistanden går gjennom multilaterale samarbeidspartnere, felles nødhjelpsfond eller transnasjonale organisasjoner som det internasjonale Røde Kors og Røde halvmåne. Her går det norske bidraget inn sammen med støtte fra en rekke givere. Noen ganger kan det være mulig å beregne «resultatene» som Norge kan ta æren for, ved å regne ut andelen av det norske bidraget. Men ofte er ikke resultatene så lette å måle. Organisasjonene beskriver gjerne mer generelt hva de oppnår. De er komplekse organisasjoner som dekker mange områder. Ofte viser de til konkrete, men avgrensede, eksempler på resultater i land eller krisesituasjoner. Norge følger de

Syriske flykninger får skolegang i flyktingeleir. Foto: Utenriksdepartementet / Ragnhild Imerlund



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

Selv om informasjonstilgangen er stor, byr det likevel på utfordringer å lage en helhetlig, samlet fremstilling av resultatene av Norges humanitære engasjement eller oppsummere alle «resultatene» på en effektiv måte. Til det er informasjonen for omfattende og for variert. Det er også vanskelig å vise samlet hva som er oppnådd med de humanitære midlene som er bevilget i ett gitt år. I år vil vi trekke frem seks eksempler på resultater fra den humanitære bistanden i 2012. I tillegg omtales samarbeidet med Verdens matvareprogram, og en ny langsiktig avtale som skal øke beredskapen mot nye kriser.

Ved valget av resultateksempler ønsker vi å sette søkelyset på viktige og store innsatser i 2012. Den humanitære hjelpen i årets mest eskalerende konflikt, borgerkrigen i Syria, er omtalt. I dette resultateksemplet ser vi også hvordan Norge gjennom Flyktninghjelpen har bidratt til å redusere de humanitære konsekvensene av Syria-krisen også i nabolandene. Et annet eksempel på en sentral innsats i 2012 er arbeidet med å bidra til fred og demokrati-

sering i Myanmar. Minekonvensjonen og konvensjonen for klaseammunisjon er et sentralt, løpende engasjement i norsk humanitær politikk. Hvordan de humanitære midlene brukes til å bidra til at disse avtalene gjennomføres i praksis og faktisk fører til at udetonerte landminer og klaseammunisjon fjernes og nytt land frigis er et av eksemplene. Vi forteller om resultatene av Norsk Folkehjelps arbeidet med dette i Sør-Øst Asia, den hardestremmede regionen i verden på dette området. Tilsvarende trekker vi frem eksempler på hvordan Flyktninghjelpen har jobbet for å løse flyktningkriser i en rekke land i Afrika, den regionen der flest mennesker er på flukt. Det er også viktig å vise resultater fra enkeltprosjekter som har et lengre perspektiv enn akutte humanitære kriser. I Kongo jobber Kirkens Nødhjelp langsiktig med årsakene til at humanitære lidelse oppstår, for å endre kultur og strukturer som har ført til at voldtekt og kjønnsbaser vold har blitt en del av konflikten i dette landet. Noen kriser skaper ikke de store overskriftene. Disse bør heller ikke glemmes. I år vil vi fortelle historien om underernærte barn som har fått hjelp fra Leger Uten Grenser i Niger.

Sørøst-Asia: Norsk Folkehjelps helhetlige innsats for å redusere de negative effektene av landminer og klaseammunisjon

Minekonvensjonens artikkel 5 og Konvensjonen om klaseammunisjons artikkel 4 forplikter stater til å kartlegge og rydde opp landminer og klaseammunisjon i løpet av 10 år. En av regionene som er mest rammet av landminer, klaseammunisjon og andre krigsetterlatenskaper er Sørøst-Asia. Indokina-krigene, verdens lengste borgerkrig i Myanmar og andre interne konflikter har resultert i at alle landene i regionen er rammet. Den globale rammeavtalen mellom Utenriksdepartementet og Norsk Folkehjelp muliggjør en helhetlig innsats i denne krigsrammede regionen, selv om landene er i litt ulike faser. I Kambodsja er antall minerrelaterte ulykker nesten halvert, og i Laos er de redusert med over to tredjedeler på få år. I Thailand og Vietnam jobbes det parallelt med å kartlegge omfang og å rydde miner slik at folk igjen kan benytte jorda. I Myanmar jobber man for å få landmineproblematikken inn i den større fredsprosessen. Den totale støtten gjennom rammeavtalen for 2012–w2014 er på om lag 100 millioner kroner per år.

Norsk Folkehjelp hadde i 2012 programmer i Kambodsja, Laos, Myanmar, Thailand og Vietnam, og er den desidert største internasjonale aktøren på kartlegging og rydding i regionen. Problemene med udetonerte miner og klaseammunisjon har vært der veldig lenge (kanskje med unntak av Myanmar), og har fortsatt store konsekvenser for folks liv og helse på landsbygda. I 2012 var det mange hundre ulykker som forårsaket død eller lemlestelse i regionen. Folk lever fortsatt i redsel for at noe skal skje med barna deres, og mye potensiell dyrkbar mark ligger mer eller mindre brakk som følge av krigsetterlatenskaper.

Problemet i Laos og Vietnam er først og fremst relatert til klaseammunisjon og andre krigsetterlatenskaper, selv om disse landene også har områder med landminer. I Thailand og Myanmar handler problemet først og fremst om landminer. Kambodsja har enorme områder der det både er landminer og et ganske betydelig klaseammunisjonsproblem. Myanmar's problem er fortsatt ikke kartlagt. Det forventes at man først og fremst vil finne landminer, både industrielt produserte og «hjemmelagde».

Regionen er en av de mest utfordrende når det gjelder deltakelse i internasjonale prosessene rundt humanitær nedrustning. Dette er spesielt vanskelig siden problemet er så stort. Thailand og Kambodsja var tidlig ute med å slutte seg til Minekonvensjonen. Laos var en betydelig støttespiller i «Oslo-prosessen» knyttet til Konvensjonene om klaseammunisjon og var det andre landet som signerte denne i Oslo i 2008, etter Norge. Vietnam og Myanmar har ikke sluttet seg til noen av avtalene, men Vietnam har deltatt på de fleste møtene under Konvensjonen om klaseammunisjon og tidvis gitt ganske positive signaler om en fremtidig tiltredelse. Det er håp om at Myanmar skal slutte seg til Minekonvensjonen. Her må man ta med i betrakningen at fredsprosessen fortsatt er i en tidlig fase.

Norsk Folkehjelps programmer i regionen er tilpasset problemene i hvert enkelt land. Responsen varierer fra store, egne ryddeoperasjoner i Laos og trolig Myanmar, til arbeid primært gjennom lokale partnere i Vietnam. I alle landene samarbeider Norsk Folkehjelp tett med nasjonale myndigheter, både gjennom formell kapasitetsutvikling og mer uformell støtte. Norsk Folkehjelp driver også påvirkningsarbeid på politisk nivå i landene i regionen. De holder fokus på de landene som ennå ikke har sluttet seg til

avtalene, for å få disse til å undertegne, og på å få statsparter til å innfri de forpliktelsene de har under konvensjonene.

Kambodsja. I 2012 jobbet Norsk Folkehjelp med å bedre effektiviteten i ryddeoperasjonene i Kambodsja. Det kambodsjanske minesenteret CMAC økte effektiviteten med 50 prosent i 2012, sammenlignet med perioden 2010-2011. Den nye, nasjonale kartleggingen ble ferdigstilt i løpet av året. Antall ulykker kom ned i 170 (sammenlignet med opp mot 300 for to-tre år siden) og databasesystemet

IMSMA ble utnyttet bedre, så alt i alt var det et godt år resultatmessig i forhold til innsatsen. Arbeidet beredte også grunnen for at Norsk Folkehjelp kunne reetablere egne operasjoner i Kambodsja, noe som starter med kartlegging av klaseammunisjon i Rattanakiri i 2013. Kambodsja har ennå ikke signert Konvensjonen om klaseammunisjon, men har vist interesse for å lære mer om hvordan avtalen vil påvirke situasjonen for landet. En eventuell ratifisering må trolig sees i sammenheng med om Thailand vil undertegne, da forholdet mellom de to landene er anspent i grenseområdene.

*Mineryddere i Laos,
Foto: Werner Anderson
/ Norsk Folkehjelp*



Laos. Norsk Folkehjelp er den største ikke-statlige organisasjonen i Laos, med 300 ansatte. I 2012 har man kartlagt klaseammunisjonsproblemet i de tre sydligste provinsene i Laos, samt drevet påvirkningsarbeid overfor myndighetene for å få dem til å skifte strategi fra reaktiv rydding til proaktiv kartlegging. I Laos vet man fortsatt ikke hvor stort det gjenværende problemet er. Dette til tross for at det er snart 50 år siden konflikten, og mer enn 20 år siden den internasjonale støtten begynte. I 2012 var det 56 ulykker i Laos, ned fra litt over 100 i 2011 og mer enn 300 i 2010. Norsk Folkehjelp rapporterte mer enn 150 såkalte «Confirmed Hazardous Areas» (CHA) til myndighetene, altså områder der grensene for hva som må ryddes er definert slik at selve ryddingen kan foregå så effektivt som mulig. Det oppleves å være en økende forståelse for forpliktelsene i Konvensjonen om klaseammunisjon, men det er fortsatt viktig å arbeide med påvirkning og kapasitetsheving.

Myanmar. Selv om ikke så mye konkret skjedde i Myanmar i 2012 så var det likevel et viktig år for å øke forståelse og aksept for å ta landmineproblemet inn i den større fredsprosessen. Norsk Folkehjelp underskrev, som første ikke-statlige organisasjon, en avtale om gjensidig forståelse og ansvar (Memorandum of Understanding – MoU) med myndighetene og ble bedt om å bidra til opprettelsen av Myanmar Mine Action Center (MMAC). Selv om denne prosessen har tatt noe tid er det grunn til å tro at kartlegging og rydding vil komme i gang i Myanmar, i det minste i de områdene hvor fredsprosessen er vel fremskredet.

Thailand. Thailands landmineproblem er fortsatt betydelig, og ryddingen går ikke veldig raskt fremover. Norsk Folkehjelp jobber med å få det thailandske minesenteret

TMAC og de militære Humanitarian Mine Action Units (HMAU) til å klargjøre land for bruk, såkalt frigjøring av land. Dette er en omstendelig prosess på grunn av hyppig rotering av personell og en innebygd konservativ tilnærming hos de militære. Likevel var det positive resultater i 2012, med «kun» 12 ulykker og frigjøring av nesten 17 kvadratkilometer land. Thailand har også, med hjelp fra Norsk Folkehjelp, ferdigstilt nasjonale standarder for frigjøring av land. Thailand har uttalt at de vurderer sitt forhold til Klasevåpenkonvensjonen kontinuerlig, men undertegning er trolig avhengig av Kambodsjas posisjon, på grunn av det ansente forholdet mellom de to landene.

Vietnam. Vietnam har fortsatt et enormt problem med krigsetterlatenskaper, spesielt i de sentrale provinsene hvor Norsk Folkehjelp prioriterer å arbeide. I Quang Tri jobber Norsk Folkehjelp gjennom organisasjonen Project RENEW med kartlegging og rydding av klaseammunisjon og andre etterlatenskaper. I Hue jobber Norsk Folkehjelp på egen hånd med det samme. Omfanget av problemet i Vietnam er ennå uavklart, så kartlegging og informasjonsbehandling er viktig. Norsk Folkehjelp jobber derfor med myndighetene for å bedre deres prosedyrer og øke kapasiteten for å frigjøre land. Vietnam vurderer sitt forhold til både Mine- og Klaseammunisjonsavtalen, men synes å være et stykke unna undertegning. En undertegning av Konvensjonen om klaseammunisjon synes å være mest realistisk å håpe på. Trolig vil det avhenge av løfter om pengestøtte fra det internasjonale samfunn.

Kirkens Nødhjelp: Styrking av kvinners rettigheter i Øst-Kongo

Den demokratiske republikken Kongo – DR Kongo, og spesielt den østlige delen av landet, har i mange år vært preget av vanstyre og konflikt. Dette har skapt en prekær humanitær situasjon. I 2012 oppstod nye kamper som igjen kastet landet tilbake i usikkerhet. DR Kongo er kanskje det landet der bruk av seksualisert vold som middel i konflikt er mest utbredt. Utenriksdepartementet støtter en rekke aktiviteter for å bekjempe kjønnsbasert vold og styrke kvinners rettigheter i Øst-Kongo. Kirkens Nødhjelp er en viktig samarbeidspartner og fikk 10 millioner kroner i støtte til sitt arbeid i Øst-Kongo i 2012.

Det er vanskelig å få en oversikt over omfanget av kjønnsbasert vold i DR Kongo, men man antar at flere hundre tusen mennesker har blitt utsatt for voldtekt siden konflikten startet i 1996. Både regjeringshæren og militisgrupper er overgripere, ofte på grunn av manglende disiplin og lav moral. Det rapporteres i økende grad om voldtekter utført av sivile. Selv om kvinner og jenter er mest utsatt for seksuell vold, rapporteres det også om overgrep mot gutter og menn. Sosiale og tradisjonelle strukturer er blitt brutt ned, noe som har ført til en mer voldelig kultur.

Kirkens Nødhjelp har fokus på tre komponenter i sitt arbeid: Beskyttelse av kvinner i konflikt, kvinners deltagelse i beslutningsprosesser, samt forebyggende arbeid mot kjønnsbasert vold. Dette er i tråd med FNs sikkerhetsresolusjon om kvinner, fred og sikkerhet 1325 og andre relevante resolusjoner.

Beskyttelse: Rehabiliteringssenter for kvinner

Sammen med lokale partnere driver Kirkens Nødhjelp to rehabiliteringssentre: Dorcas hus i Bukavu, og Lydias hus i Goma. I løpet av

2012 har 772 kvinner fått støtte gjennom disse sentrene. På grunn av det sosiale stigma som er forbundet med det å være utsatt for voldtekt er det ofte vanskelig for kvinnene å reise tilbake til familiene sine. Mennene vil ofte ikke ha noe med dem å gjøre lenger – og mange av kvinnene er skamfulle over det de har blitt utsatt for. Flere av kvinnene blir også gravide etter voldtekt, noe som er traumatisk og fører til større behov for oppfølging. Sentrene tilbyr kvinner medisinsk og psykososial støtte, slik at de kan bearbeide traumer og lettere kan møte samfunnet igjen. Det tilbys også yrkesopplæring og bevisstgjøring om kvinners rettigheter. Dette bidrar til å øke kvinnenes selvtillit og bedre deres sosiale og økonomiske muligheter og sikkerhet. Det er ikke alle som kan reise tilbake til sine familier og lokalsamfunn, både på grunn av fare for egen sikkerhet og på grunn av stigma. Kvinnene får hjelp til å etablere seg andre steder dersom dette er nødvendig.

Kvinnens deltagelse i beslutningsprosesser

Sammen med lokale partnere tilbyr Kirkens Nødhjelp lese- og skriveopplæring til kvinner gjennom gruppene «Cercle Réfléct». I 2012 har 1631 kvinner og 162 menn deltatt. Etter endt opplæring får de støtte til å starte inntektsbringende virksomhet. Rettighetsopplæring er en sentral del av pensum. Kvinnene forteller om problemene sine – for eksempel diskuteres problemer som seksualisert vold, sikkerhet, arverett osv. Konklusjonene presenteres foran de andre deltagerne. En gang i måneden inviterer kvinnene myndighetspersoner og lokalsamfunnet til en åpen «Cercle Ouvert» - et dialogmøte. Dette er et forum hvor kvinnene reiser sine krav og behov og diskuterer løsninger med de lokale myndighetene. Kvinner som tidligere aldri har diskutert med menn utenfor familien - og i hvert fall ikke representanter for myndighetene – står nå foran en stor forsamling og utfordrer lokale ledere.

I Walungu i Sør- Kivu inviterte kvinnene fra en Reflect- gruppe i september 2012 til en «Cercle Ouvert» hvor om lag 300 mennesker fra lokalmiljøet deltok, inkludert myndighetene. Kvinnene tok opp problemet med land og matsikkerhet. Lederne lyttet til kvinnene, og noen uker etterpå ble det bestemt at kvinnene skulle få tilbake et jordstykke de hadde mistet. De kunne dermed igjen dyrke grønnsaker og brødfø familiene sine. Gjennom Reflect fikk kvinnene mot og styrke til å utfordre de lokale myndighetene, og var dermed i stand til selv å kreve at myndighetene måtte sikre deres livsgrunnlag.

*Flyktninger fra Den Demokratiske Republik Kongo i en leir i Kisoro, Uganda.
Foto: NTBscanpix*

Forebygging: Påvirkings- og holdings- endringsarbeid

For å få slutt på den seksualiserte volden i DR Kongo må man jobbe med å forandre strukturene som fører til overgrep og

menneskerettighetsbrudd. Kirkens Nødhjelp arbeider med kvinnelige journalister innen radio og avis for at de skal kunne drive påvirkningsarbeid og bidra til holdnings- endringer. En viktig partner i dette arbeidet er Le Souverain, en av svært få uavhengige aviser i Øst-Kongo. Redaktøren Solange Lusiku har mottatt trusler for sin kritiske journalistikk. Hun har kritisert myndighetene for dårlig styresett og korrupsjon og for at de ikke tilbyr trygghet og beskyttelse til kongolesiske kvinner. Å synliggjøre Solange sitt arbeid internasjonalt gir henne og de andre journalistene i avisen økt trygghet. Dette gir dem dermed mulighet til å fortsette sitt viktige arbeid for å redusere den seksualiserte volden i DR Kongo.



Syria: Tilgang til ofrene for konflikten

I løpet av 2012 utviklet konflikten i Syria seg til full borgerkrig med enorme humanitære lidelser og en flyktningkrise som FNs høykommissær i mai 2013 uttalte at var den verste siden andre verdenskrig. Sikkerhetssituasjonen, sammen med myndighetenes bevisste byråkratiske, politiske og militære hindre, har gjort det svært vanskelig å nå frem til mennesker i nød. Den politiske dynamikken i Syria-konflikten eksternaliseres. Koblet til flyktningkrisen truer den med å destabilisere flere land i regionen, særlig Libanon.

Konflikten i Syria startet med fredelige, folkelige demonstrasjoner våren 2011, inspirert av «den arabiske vår» i Tunisia, Egypt, Jemen og andre land i den arabiske verden. I løpet av 2012 utviklet situasjonen seg til en borgerkrig med fatale humanitære konsekvenser. Ved årsskiftet 2012/2013 var mer enn 40 000 mennesker drept, over 650 000 hadde flyktet til nabolandene, mer enn 2 millioner var internt fordrevne, og mer enn 4 millioner hadde behov for humanitær assistanse. FNs spesialutsending Kofi Annans seks-punkts plan, for å stanse kamphandlingene og få konflikten inn i et politisk forhandlingsformat, ble i praksis skrinlagt på grunn av manglende vilje hos partene til å implementere våpenhvile. Kamphandlingene eskalerte og uenighet mellom de faste medlemmene i FNs Sikkerhetsråd vanskeliggjorde internasjonale politiske initiativ for å bidra til en forhandlingsløsning mellom den syriske opposisjonen og det sittende regimet. I tillegg til de enorme menneskelige lidelsene og den store flyktningestrømmen til nabolandene, skaper konflikten i Syria store regionale politiske utfordringer

Norsk støtte til ofrene. Norge bidro med 210 millioner kroner i humanitær støtte til

ofrene for Syria-krisen i 2012. Norsk humanitær støtte til Syria-krisen har vært kanalisert gjennom FN, det internasjonale Røde Kors og frivillige organisasjoner, deriblant Flyktninghjelpen, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Norges Røde Kors og NORWAC.

Libanon. Norge har hatt et spesielt fokus på den humanitære situasjonen i Libanon, i tillegg til den inne i Syria. Libanon er spesielt utsatt for negative konsekvenser av Syria-konflikten. Flyktningstømmen får store konsekvenser for et lite land, med et befolkningstall som er lavere enn Norges. Det libanesiske samfunnet gjenspeiler mange av de samme etniske og religiøse konfliktlinjene man finner i Syria. De to hovedblokkene i libanesiske politikk ble i 2012 enige om at Libanon skal avstå fra å engasjere seg i, eller «disassosiere seg» fra «regionale og internasjonale konflikter og der igjennom skåne seg for negative konsekvenser av regionale spenninger og kriser». De libanesiske politikerne har utvilsomt hatt Syria i tankene, ettersom konfliktlinjene i Syria langt på vei også finnes i Libanon. Intensjonen var at Libanon skulle avstå fra å intervensjonere for eller mot noen av partene i borgerkrigen i Syria, både politisk og militært.

Norge har forsøkt å støtte den libanesiske staten i dens bestrebelser på å håndtere flyktningssituasjonen og opprettholde sin politiske stabilitet og disassosieringspolitikk ovenfor Syria. Norge var den eneste giver som kanaliserte deler av den humanitære støtten gjennom det libanesiske statsapparatet i 2012.

Vanskelige arbeidsforhold. I Syria har FN og andre hjelpeorganisasjoner hatt svært vanskelige arbeidsforhold knyttet til adgang til områder med mennesker i nød. Delvis mangelen på tilgang som følge av den farlige sikkerhetssituasjonen, men i første rekke på

grunn av restriktive tiltak fra det syriske regimet, og vanskelige samarbeidsforhold som følger av en svært fragmentert syrisk opposisjon. Bevisste angrep på humanitære hjelpearbeidere, særlig helsepersonell og sykehus, har forekommet i stor skala, mest fra regimesiden, men også i noen grad fra opposisjonen. Norge har, sammen med andre land som kan øve innflytelse på partene, engasjert seg i den humanitære diplomatiske dialogen om respekt for internasjonal humanitærrett. Norge har spesielt rettet oppmerksomheten mot beskyttelse av helsepersonell og sykehus. I den forbindelse har det vært direkte politisk dialog med den syriske opposisjonen knyttet til etterlevelse av internasjonal humanitærrett. Det diplomatiske engasjementet har som hensikt å åpne opp det humanitære rommet slik at FN og andre hjelpeorganisasjoner skal få full adgang til å kunne hjelpe mennesker i nød, uavhengig av hvem de er eller hvilken politisk tilhørighet de måtte ha. FNs arbeidsbetingelser bedret seg noe mot slutten av 2012. Blant annet ble restriksjoner på hvor og hvem de kunne arbeide med lettet. Dette førte til at ved årsskiftet 2012/2013 distribuerte FN og lokale partnere nødhjelp omtrent i like stort omfang i både myndighets- og opposisjonskontrollerte områder av Syria. Mye gjenstår imidlertid med hensyn til full humanitær adgang. Militære angrep på humanitært personell og infrastruktur forekommer stadig.

Flyktninghjelpens respons i Jordan og Libanon.

Siden volden i Syria startet i mars 2011, har det strømmet tusenvis av flyktninger fra Syria inn i nabolandene. Antallet flyktninger økte dramatisk i 2012. Flyktninghjelpen deltar aktivt i hjelpearbeidet som koordineres av FNs Høykommissær for Flyktninger (UNHCR), og har satt inn store ressurser i Libanon, Jordan og Irak. Behovet for hjelp er enormt, og det er

forventet at antallet flyktninger vil sprengte alle prognoser. Flyktninghjelpen tilpasser sine programmer til den humanitære situasjonen i vertslandene, og prioriterer ut i fra behov og tilgang. Flyktningene står i fokus, men hardt rammede lokalsamfunn inkluderes også i responsen. Ved årets utgang hadde UNHCR registrert mer enn 500 000 syriske flyktninger i regionen, mens vertslandene opererer med langt høyere tall.

Jordan. Med støtte fra Utenriksdepartementet sendte Flyktninghjelpen i august 2012 et oppstartsteam til Jordan, for å opprette et nytt landprogram. Med dette programmet har Flyktninghjelpen i løpet av kort tid etablert seg som en av de mest sentrale aktørene i flyktingeresponsen i Jordan. Det er utviklet et tett samarbeid med UNHCR og FNs barnefond (UNICEF). De jordanske myndighetene har holdt grensene åpne. Som følge av det stadig økende antallet flyktninger ble det i juli 2012 opprettet en flyktingleir i Zaatari nord i landet. Utvikling og stabilisering av denne leiren var fokuset for Flyktninghjelpens arbeid i Jordan mot slutten av året.

I løpet av 2012 skaffet Flyktninghjelpen husly i form av telt til mer enn 35 000 syriske flyktninger. Rundt 7000 telt ble spesialtilpasset det kalde klimaet i vintermånedene. Flyktninghjelpen stod for utdeling av nødhjelpsartikler som ovner og varmeteppe. I tillegg ble husholdningsartikler som madrasser og kjøkkenutstyr distribuert til alle nyankomne flyktninger i Zaatari-leiren. Flyktninghjelpen har også spilt en viktig rolle i å etablere og administrere skoler i Zaatari, og i arbeidet med å øke antallet barn og unge som har tilgang til utdanning i leiren. Organisasjonen vil i 2013 tilby et komprimert undervisningsprogram for barn som har gått glipp av skolegang, slik at de senere kan reintegreres i det ordinære skolesystemet. Videre er

Flyktninghjelpen i ferd med å opprette et program som vil gi 1600 ungdom i Zaatarileiren tilgang til yrkesopplæring og kursing i praktiske ferdigheter.

Flyktninghjelpens arbeid med syriske flyktninger i Jordan finansieres av Utenriksdepartementet, UNHCR, EU, UNICEF og svenske SIDA. Norge bidro med 14,7 millioner kroner til arbeidet i 2012.

Libanon

De første syriske flyktningene tok seg over til Libanon i mai 2011, to måneder etter at opprøret begynte i nabolandet. Siden den gang har flyktningstrømmen eskalert kraftig. Libanesiske myndigheter anslår at det i dag befinner seg opp mot én million syrere i landet, som har knappe fire millioner innbyggere. Libanon har i årtier huset flere hundre tusen syriske gjestearbeidere. Mange av disse kan ikke lenger reise hjem og har i stedet hentet over sine familier. Flyktningene bor spredt over hele Libanon. Infrastrukturen i vertslandet er under kraftig press og den syriske konflikten nærer opp under den allerede spente politiske situasjonen i landet.

Flyktninghjelpen har jobbet i Libanon siden 2006 med libanesiske fordrevne, samt palestinske og irakiske flyktninger. Siden 2011 har Flyktninghjelpen bistått syriske flyktninger med husly, informasjonstjenester, og aktiviteter og utdanning for barn og unge. Arbeidet med å skaffe tak over hodet til flyktningene har vært en hovedprioritet, og Flyktninghjelpen er den største enkeltaktøren på feltet. I 2012 bistod Flyktninghjelpen totalt 26 000 syrere og palestinske flyktninger fra Syria med husly. Libanesiske myndigheter har til nå ikke godkjent opprettelse av flyktningeleire. Arbeidet med å huse flyktningene har derfor hatt fokus på å tilrettelegge for at de kan bo hos libanesiske vertsfamilier, i form

av enkle oppgraderinger av vertshjem og støtte til husleie. I tillegg har Flyktninghjelpen opprettet en rekke kollektivsentra hvor flere flyktningfamilier bor samlet under samme tak, og stått for distribusjon av blant annet hygieneartikler. Med den store, vedvarende tilstrømmingen av flyktninger er imidlertid kapasiteten til vertssamfunnene i ferd med å sprenges, og behovet for internasjonal bistand er prekært.

I 2012 ble det åpnet fire aktivitetssentre i lokalsamfunn som har mottatt mange syriske flyktninger. Disse sentrene gir de syriske flyktningene tilgang til informasjon om registrering samt annen assistanse. De fungerer også som sosiale møtesteder med ulike aktiviteter, særlig for barn og kvinner. Det tilbys uformell utdanning til syriske flyktningbarn i fagene engelsk, fransk, arabisk, matte og data. I tillegg kan de delta på fritidsaktiviteter som sang, dans, tegning og idrett. Foruten dette jobbes det med prosjekter for å bedre integrering av syriske flyktningbarn i det formelle libanesiske skolesystemet. Utenriksdepartementet har også støttet Flyktninghjelpens samarbeid med FNs Hjelpeorganisasjon for palestinske flytninger (UNRWA) i forbindelse med den planlagte utdanningsreformen.

Flyktninghjelpens arbeid med de syriske flyktningene i Libanon finansieres av Utenriksdepartementet, UNHCR, EU, svenske SIDA og britiske DFID. Norge bidro med NOK 20,9 millioner til arbeidet i 2012.

Myanmar. Tidligere fiender i dialog om humanitære tiltak

Myanmar gjennomgår store politiske, økonomiske og sosiale forandringer. Etter tiår med diktatur og internasjonal isolasjon har myndighetene i Myanmar tatt de første skrittene på veien mot demokrati. Norge støtter demokratisk deltakelse og forsoning, og sosial og politisk inkludering av internt fordrevne. Rundt 450 000 mennesker antas å være fordrevet internt som følge av konflikter over etniske minoriteters rett til selvstyre. Den norske innsatsen har bidratt til at internt fordrevne har fått dekket grunnleggende humanitære behov. Samtidig har 70 000 personer fått nasjonalt identitetskort, de fleste for første gang i sitt liv. Norsk Folkehjelp og Flyktninghjelpen er sentrale i dette arbeidet. Samlet mottok de to organisasjonene 29 millioner kroner fra Utenriksdepartementet til sitt humanitære arbeid i Myanmar i 2012.

Humanitær bistand og tillitsskapende tiltak. Etter forespørsel fra Myanmar president Thein Sein i januar 2012, har Norge aktivt støttet opp under demokrati- og forsoningsprosessen i landet. Det såkalte Myanmar Peace Support Initiative (MPSI) ble lansert kort tid etter. Hovedhensikten er gjennom konkrete tillitsskapende tiltak på bakken å bidra til og øke sjansen for at våpenhvilene holder. Tiltak som bidrar til å dekke grunnleggende humanitære behov er viktige for å bidra til å bygge tillit. Målet er, foruten å bedre folks livssituasjon, å åpne mulighetene for mer omfattende politiske prosesser, som etter hvert vil gi økt selvstyre for minoritetene. Selv om veien fram fortsatt er lang, går prosessen i riktig retning.

Norsk Folkehjelp er involvert i arbeidet øst i Myanmar, blant annet gjennom en rekke prosjekter i de tidligere konfliktsonene, der striden i hovedsak står om etniske minoriteters

rett til selvbestemmelse. Prosjektene gir humanitær hjelp og støtte til internt fordrevne. De er i tillegg tilrettelagt på en slik måte at de krever samarbeid mellom regjeringshæren, de væpnede etniske gruppene og ulike sivilsamfunnsorganisasjoner. I det første pilotprosjektet som ble gjennomført i Kyawkkyi, et område som inntil nylig var åsted for kamphandlinger mellom hæren og karenske geriljastyrker, ser man allerede resultater: Konfliktnivået i området har sunket betraktelig. De internt fordrevne har ved en rekke anledninger rapportert at tilliten til Myanmar myndigheter har økt, blant annet gjennom konsultasjonene som har funnet sted i regi av MPSI. Dette synet deles også av de to bevæpnede aktørene i området, Myanmar hær og den karenske opprørshæren, som nylig feiret karensk nyttår sammen i Kyawkkyi. Dette vil vært utenkelig for et år siden.

Alle som jobber innenfor rammen av MPSI har innført et «dobbelts grønt lys»-prinsipp: Ingen prosjekter iverksettes uten at både regjeringen og de relevante etniske gruppene støtter opp under intervensjonen. På den måten legges det til rette for at inkluderende og åpne politiske prosesser kan finne sted i neste omgang. Alle humanitære prosjekter gjennomføres derfor i samarbeid med lokale organisasjoner, blant annet for å sikre grasrotinvolvering og eierskap.

Sosial og politisk inkludering. Mange i Myanmar mangler identifikasjonskort. Dette gjelder spesielt i konfliktrammede utkantstrøk, som er områder med mange etniske minoriteter og internt fordrevne. Uten et ID-kort har befolkningen ikke mulighet til å utøve sine rettigheter til basistjenester innen helse, utdanning og tilgang til viktige dokumenter for bolig og eiendom. Mangel på ID-kort innskrenker også muligheten til fri bevegelse.

I april 2011 møtte Flyktninghjelpen direktøren for informasjon og befolkning i Karen (MoIP), for å diskutere mulighetene for et prosjekt for utstedelse av nasjonale ID-kort. Ideen var å tilby informasjon om fordelene ved ID-kort samtidig som folkeregistreringen var kostnadsfri. I første omgang var myndighetene skeptiske. Den politiske situasjonen endret seg imidlertid, og allerede tidlig i 2012 ønsket de å se på mulighetene til å lage ID-kort, offisielt kjent som CSC (Citizen Scrutinity Card). De politiske risikoene og logistikutfordringene var store. Den politiske utviklingen hadde imidlertid bidratt til at mulighetene for å drive effektivt humanitært arbeid var bedre enn noen gang. Parallelt ble prosjektet diskutert med Chief Minister i Karen for å få hans nødvendige støtte. Som følge av denne dialogen kunne MoIP begynne å samarbeide med Flyktninghjelpen om å utstede og distribuere ID-kort i Karen i juni 2012.

Programmet kalt Operasjon Moe Pwint, som betyr operasjon regndråper, har gjort ID-kortene tilgjengelige for grupper som tidligere ikke har hatt ID-kort. Dette gjelder ikke minst Karen-folket, som ikke tidligere har vært inkludert i nasjonale politiske og sosiale prosesser. MoIP, via sine regionale kontorer, er ansvarlig for implementeringen av programmet med faglig assistanse fra Flyktninghjelpen. Etter den vellykkede oppstarten i Karen, ble programmet startet i Kayah november 2012. ID-kort har og vil bli utstedt og distribuert i 7 områder i avtale med Chief Minister i Kayah.

I løpet av 2012 fikk 63 000 personer utstedt ID-kort i Karen, hvorav 29 964 menn og 33 034 kvinner. I Kayah har 7845 personer fått utstedt ID-kort gjennom Flyktninghjelpens program. 3797 var menn og 4 048 var kvinner.

Med utstedelsen av ID-kort når man ut i landsbyer i fjerntliggende grenseområder

sørøst i Myanmar, landsbyer som tidligere har vært utilgjengelige på grunn av sikkerhets-situasjonen, såkalte «black areas». Dette viser hvordan det i dag er mulig å nå ut til stadig nye grupper av befolkningen med humanitær bistand. Områdene i Karen er valgt ut i samarbeid mellom regjeringen og væpnede grupper. Dette er en øvelse som i seg har en egenverdi, tidligere stridende parter sitter ved samme bord for å diskutere en felles sak.



Distribusjon av identitetskort i Myanmar. Foto: Utenriksdepartementet / Kjetil Elsebutangen

Niger: Leger Uten Grenser ga medisinsk nødhjelp til underernærte barn

Kraftig regn med tilhørende flom ødela avlinger, matlagre og hus i Maradi-provinsen i Niger. Antallet underernærte barn økte sterkt. Leger Uten Grenser bidro med medisinsk nødhjelp. Rundt 85 000 underernærte barn under 5 år fikk behandling. Leger Uten Grenser fikk 5 millioner kroner fra Utenriksdepartementet til sitt humanitære arbeid i Niger i 2012.

Leger Uten Grenser har vært i Niger siden 1985. Kapasiteten til helsevesenet i Niger er svært begrenset. Det er kronisk mangel på personell, sykehus, utstyr, medisiner, terapeutisk mat og penger til lønninger. Enkelte tiltak igangsatt av Nigers helsemyndigheter har bedret situasjonen noe, blant annet økt tilgang på helsepersonell. Likevel er det store behov for medisinsk nødhjelp og Leger Uten Grenser utvidet aktivitetene i fem regioner i 2012. Matvaremangel og tørke går hånd i hånd i Niger, og denne nærmest årlige syklusen reduserer de fattigstes mulighet til å forsørge seg selv. 85 prosent av befolkningen lever av selvbergingsjordbruk, men dette kan ikke dekke matbehovene til Nigers voksende befolkning. Spesielt barn er utsatt for underernæring med påfølgende alvorlige medisinske komplikasjoner og nedsatt funksjonsevne.

Siden 2008 har Leger Uten Grenser i samarbeid med en lokal NGO og nasjonalt helsevesen drevet et kombinert ernærings- og barnesykdoms program i Maradi-regionen i sørlige Niger. Fra 2012 med finansiering fra norske Utenriksdepartementet. Målgruppen er barn under 5 år, ammende mødre og malariapasienter. I 2012 utført Leger Uten Grenser 878 000 konsultasjoner i dette programmet. De hadde rundt 1700 ansatte i Mali i perioden.

I 2012 ble det varslet om en kommende tørkekatastrofe i store deler av Sahelbeltet. Men i Maradi-regionen i Niger uteble tørken og 2012 ble i stedet et år preget av mye regn. Mange steder ble avlinger, matlagre, hus og hjem ødelagt av flom. Det uvanlige kraftige regnet førte også til en økning av malaria. Malaria er vanlig i Niger, men i 2012 ble det ekstra mye mygg og antall malariatilfeller ble rekordhøyt, også blant barn under 5 år.

Ustabilitet og sikkerhet. Situasjonen i Niger ble ytterligere forverret av den ustabile sikkerhetssituasjonen i regionen, ikke bare i Mali, men også i Nigeria og Libya. Konflikten nord i Nigeria har ført til redusert handel med Niger, og væpnede grupper opererer i grenseområdene. Nord-Mali ble okkupert av fundamentalistiske, islamistiske grupper og Tuaregopprørere. Mange ble drevet på flukt, også til Niger. Den nigerske regjeringens involvering i konflikten i Nord-Mali førte til at sikkerheten til utenlandske bistandsarbeidere ble ytterligere forverret med påfølgende kidnappinger og høy grad av usikkerhet i prosjektene. Den forverrede sikkerhetssituasjonen i Niger og resten av regionen førte til at distribusjon av humanitær nødhjelp og behandling av pasienter ble enda mer krevende. Dette stilte store krav til Leger Uten Grenser, og påvirket deres mulighet til å nå de målene som opprinnelig var satt for organisasjonens arbeid.

Kronisk underernæring. I juni 2010 var frekvensen av akutt underernæring blant barn under 5 år 17 prosent. I henhold til Verdens helseorganisasjon-standarder er 15 prosent terskelen som definerer en sultkatastrofe. I juni 2011 var frekvensen sunket til 12 prosent. Frekvensen av akutt underernæring varierer sterkt i henhold til tid på året og aldersgruppe: Den var for eksempel langt høyere

blant barn mellom 6 og 23 måneder (20 prosent) enn blant barn mellom 24 og 59 måneder (8 prosent).

Våren 2012 var det igjen en økning i underernæring blant barn under 5 år på nasjonalt plan opp mot 15 prosent. I Maradi-regionen var situasjonen enda mer kritisk og med en stor økning i antall underernærte i målgruppen. Denne økningen skyldes i første omgang dårlige avlinger, men årsakene ligger også i forhold som den høye gjeldsbelastningen til fattige familier, utilstrekkelig matdistribusjon og økte priser på mat.

Den kritiske situasjonen førte til at kapasiteten til Leger Uten Grenser ble presset til det ytterste. Rekordmange pasienter kom til Leger Uten Grensers klinikker. Det største utbruddet av malaria på 5 år falt sammen med den høyeste andelen underernærte barn på 3 år (ifølge Leger Uten Grensers statistikk).

I perioden fra august til november ble samtlige avdelinger på sykehuset overfylt og i visse perioder var det 400 prosent belegg i klinikkene, dette medførte vanskeligheter med å opprettholde gode standarder for medisinsk kvalitet og hygiene. Under toppen av malariautbruddet hadde laboratoriet vanskeligheter med å dekke behovet for blodoverføring (givere og testing) og det ble igangsatt tiltak for å få tak i flere blodgivere.

Det uventede høye antall innleggelser av underernærte barn økte forbruket av terapeutisk mat. Samtidig var det rykter om at mat ble stjålet fra helseministeriet, og Leger Uten Grenser måtte øke kontrollen av hele forsynings- og distribusjonskjeden. Vi vet imidlertid at en andel av husholdningene fant måter å misbruke systemet på, blant annet ved å registrere sine barn to ganger. Dette var

svært vanskelig da disse husholdningene var blant de mest trengende, og at denne type ernæringsprogrammer var deres eneste kilde til inntekter.

Det kom også mange personer fra tilgrensende områder for å registrere seg i byene hvor Leger Uten Grenser driver prosjekter, selv om de ikke var hjemmehørende der. Dette er vanskelig å unngå, og Leger Uten Grenser tok kontakt med andre organisasjoner som var aktive i de tilgrensende områdene for å redusere presset på deres egne klinikker.

Den medisinske og ernæringsmessige behandlingen av barn under fem år ble utført i tråd med planen tross de store utfordringene. Men det planlagte prosjektet for gravide kvinner og den integrerte kvinneklinikken kunne ikke gjennomføres grunnet den kritiske situasjonen. Leger Uten Grenser valgte å bruke sengekapasitet, de menneskelige ressurser og andre virkemidler til å prioritere malaria og alvorlig underernærte barn under 5 år.

Selv om ikke alle de planlagte målene ble nådd var effekten av Leger Uten Grensers prosjekter meget synlig. Det lokale helsevesenet var ikke forberedt og har ikke den nødvendige kapasitet for å dekke behovene for behandling. Uten Leger Uten Grenser tilstedeværelse ville disse barna ikke ha blitt behandlet, og det ville vært en mye høyere dødelighet.

Afrika: Flyktninghjelpen hjelper folk som er på flukt

Afrika er kontinentet med den største gruppen mennesker på flukt, enten det er flyktninger eller internt fordrevne. Flyktninghjelpen har programmer i mange afrikanske land. I 2010 inngikk Flyktninghjelpen og Utenriksdepartementet en avtale om assistanse og beskyttelse av folk på flukt i Afrika (HAPPDA – Humanitarian Assistance and Protection to Persons Displaced in Africa). Denne treårige avtalen ble avsluttet i 2012. Den videreføres i en global samarbeidsavtale som vil dekke 19 land.

Mogadishu, Somalia: Bildet er fra et av Flyktninghjelpens matdistribusjonspunkter i Mogadishu i januar 2012. Foto: Christian Jepsen / Scanpix

HAPPDA-avtalen dekket i utgangspunktet seks land (Somalia, Sør-Sudan, Kenya, Uganda, DR Kongo og Zimbabwe), men ble i løpet av treårsperioden utvidet til å gjelde også Etiopia. I tillegg hadde Flyktninghjelpen aktiviteter i Liberia, Elfenbenskysten, Burkina Faso og Jemen. Til sammen ble nesten

halvannen millioner afrikanere hjulpet av Flyktninghjelpen i 2012, en økning på 16 prosent i forhold til 2011. Av disse var 47 prosent menn og 53 prosent kvinner. Flyktninghjelpens arbeid er konsentrert rundt fem kjerneområder: bygging av hjem og skoler, vann og sanitærforhold, utdanning, matvaresikkerhet og distribusjon, og informasjon, rådgivning og juridisk assistanse. I 2012 mottok Flyktninghjelpen 101 millioner kroner til HAPPDA-avtalen.

Under følger en stikkordsmessig oppsummering fra noen erfaringer i 2012 fra enkelte land:

I Etiopia har Flyktninghjelpen på kort tid rukket å bli en ledende humanitær organisasjon innen husly. Organisasjonen har lyktes med å forhandle fram en avtale om å tilby utdanning til somaliske flyktninger i leirene i Dolo Ado.



De har startet programvirksomhet i Shire (i nord) for flyktninger fra Eritrea og Assosa (i vest) for sudanske flyktninger.

I Kenya har Flyktninghjelpen stor programvirksomhet i Dadaab, som er en av verdens største flyktningleirer. Angrepet på en bilkolonne fra Flyktninghjelpen og kidnapping av fire gisler i juni, førte til at organisasjonen trakk seg ut av leiren for en periode. Også huslyprogrammet møtte på utfordringer i 2012, da kenyanske myndigheter forbød hustypen Flyktninghjelpen planla å bygge i Dadaab. Flyktninghjelpen endret da strategi, og bygget i stedet seks klasserom som tilsammen vil huse 270 elever. Spørreundersøkelser viste at nærmere 80 prosent av ungdommene som fullførte et utdanningsprogram i regi av Flyktninghjelpen hadde bedret inntektsgrunnlaget sitt.

I Somalia bedret sikkerhetssituasjonen seg i sørlige og sentrale deler av landet. Det ble lettere for Flyktninghjelpen å nå frem til de internt fordrevne, inkludert i hovedstaden Mogadishu. Dette gjorde at Flyktninghjelpen fikk innskrevet flere barn i sine utdanningsprosjekter enn opprinnelig planlagt. Aktiviteter innen vann og sanitær ble utvidet i løpet av året. Organisasjonen introduserte også mobiltelefonteknologi i sitt arbeid med å sikre gjennomføring av prosjektet.

I Sør-Sudan hadde Flyktninghjelpen en stor vekst i virksomheten i 2012. På talsmannsområdet tok man en fremskutt rolle som leder («co-lead») av beskyttelsesklyngen (Protection Cluster). Det var store utfordringer knyttet til leveranser av varer og tjenester. Flyktninghjelpen måtte derfor bruke store ressurser på logistikk og ledelse.

I DR Kongo opplevde man en klar forverring av krisen i 2012. Man kunne til tross for dette nå frem til mange nødlidende i opprørskontrollerte områder. Det ble lagt vekt på å nå de mest sårbare, uavhengig av om disse er på flukt eller ikke. Som et pilotprosjekt tok man i 2012 i bruk av kontanter i nødhjelpen. Problemer med forsyninger av matvarer fra Verdens Matvareprogram gjorde at Flyktninghjelpen likevel ikke nådde måltallene med hensyn til matvaredistribusjon.

I Uganda trakk Flyktninghjelpen seg ut i 2012. Både programmet for matvaresikkerhet og for juridisk assistanse ble avsluttet. Det siste programmet ble overført til en lokal organisasjon. Det er nå gått mange år siden Herrens frigjøringshær (LRA) var en stor trussel i Nord-Uganda. Stabiliseringen og hjelpen til de mest sårbare gjør at de fleste i dag har en større grad av trygghet og matvaresikkerhet.

Til sammen har Flyktninghjelpen fått 322 millioner kroner til disse programmene i perioden 2010 – 2012. Avtalen videreføres i en global samarbeidsavtale fra 2013 som vil dekke 19 land på totalt 930 millioner kroner fra 2013 til 2015.

Strategisk samarbeid mellom Norge og Verdens matvareprogram bidrar til matsikkerhet

Utenriksdepartementet og Verdens matvareprogram (WFP) inngår langsiktig samarbeid om å bygge motstandsdyktighet mot kriser.

Verdens matvareprogram er verdens største humanitære organisasjon og sentral i kampen mot sult og underernæring. WFP distribuerer mat, matkuponger og kontanter til omlag 100 millioner mennesker i 80 land hvert år. WFP bidrar med logistikk som fly, båter og biler også til andre humanitære organisasjoner. I 2012 gjorde de nødhjelpen mer effektiv, blant annet ved å forenkle innkjøpsprosessen. I Niger bidro WFP til å redusere andelen underernærte barn fra 21 prosent til 16 prosent fra juni til oktober. I Syria klarte de å opprettholde matleveranser til hele landet gjennom et tett samarbeid med syrisk røde halvmåne i hele 2012.

WFP har gjennom 50 år bidratt med mat til nødlidende verden over. Dette er ikke lenger nok. De må nå arbeide mer med de underliggende årsakene til sult og manglende motstandsdyktighet mot nye og gjenvendende kriser. Derfor har WFP endret sitt mandat slik at de kan arbeide fram langvarige løsninger på sultproblemet. I Sahel, Etiopia, Kenya og i Bangladesh bidrar de med mat til sårbare grupper. Når krisen rammer står disse gruppene bedre rustet til å overleve. Dette hadde ikke latt seg gjøre uten et tett samarbeid med lokale og nasjonale myndigheter. I praksis bidro denne strategien til å avverge hungersnød i land som Niger og Etiopia.

Verdens matvareprogram er ikke lenger en ren nødhjelpsaktør, men også en viktig utviklingsaktør.

For å redusere eventuelle negative effekter på lokale markeder ved innførsel av matvarer arbeider WFP for å øke andelen av matinnkjøpene som gjøres lokalt. Videre øker de bruken av matkuponger og kontanter for å støtte opp om lokale markeder. WFP er i front på arbeidet med bedret ernæring, særlig for gravide kvinner og barn opp til to-års alder, og med opprettelse av sosiale sikkerhetsnett som skal sørge for at sårbare grupper får tilgang til mat før de sulter. De har også bedret sitt samarbeid med de andre Roma-organisasjonene Det internasjonale fondet for landbruksutvikling (IFAD) og Organisasjonen for ernæring og landbruk (FAO).

Norge undertegnet i 2012 en flerårig avtale med Verdens matvareprogram. Avtalen går over fire år, og sikrer WFP et årlig bidrag på 245 millioner kroner fra Norge. I tillegg kommer støtten som går gjennom FNs nødhjelpsfond. Denne var på om lag 100 millioner kroner i 2012. Dette gjør Norge til den 11. største giveren til WFP. Avtalen gir forutsigbarhet og fleksibilitet for WFP, og gjør Norge til en mer strategisk partner.

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-912 B
Forsidefoto: Getty Images (fra Kabul)
Trykk: Andvord Grafisk
7/2013 – opplag 3 000

