



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 40

(2008–2009)

Norsk humanitær politikk



Innhold

1	Sammendrag	5	4.3	Migrasjon og urbanisering.....	27
2	Innledning	8	4.4	Matsikkerhet, helse og utdanning	29
2.1	Humanitære utfordringer	8	5	Humanitære prioriteringer	
2.2	Robust forvaltning av den			for Norge	31
	humanitære bistanden	10	5.1	Et globalt humanitært system.....	31
3	Humanitær		5.2	Respekt for humanitære prinsipper	33
	engasjementspolitikk	12	5.3	Humanitær nedrustning	33
3.1	Norges humanitære rolle	12	5.4	Innsats etter behov.....	34
3.2	Humanitære prinsipper og norske		5.5	Beskyttelse av sivile, flyktninger	
	tradisjoner	13		og internt fordrevne	35
3.3	Det internasjonale humanitære		5.6	En mer helhetlig bistand	36
	systemet i endring	15	5.7	Norge som god giver	38
3.4	Humanitære prinsipper		5.8	Økonomiske og administrative	
	under press	19		konsekvenser.....	40
4	Globale humanitære		Vedlegg		
	utfordringer	22	1	Riksrevisjonens forvaltnings-	
4.1	Klimatilpasning og forebygging.....	22		revisjon av Norges humanitære	
4.2	Beskyttelse av sivile i komplekse			bistand – Utenriksdepartementets	
	konflikter	24		oppfølgingsplan	42

St.meld. nr. 40

(2008–2009)

Norsk humanitær politikk

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 29. mai 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Sammendrag

Norge står som humanitærpolitisk aktør og finansiell giver overfor en rekke store og sammensatte globale utfordringer. I samarbeid med andre skal vi:

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

Humanitær bistand, fredsbygging og menneskerettigheter er definert som et hovedspor i Regjeringens utenriks- og utviklingspolitikk.

Regjeringen la i september 2008 fram en samlet norsk humanitær strategi («Norsk humanitær politikk»). Strategien gir en visjon for Norges rolle på det humanitære området og presenterer hovedprioriteringene våre for 5-årsperioden fram til 2013. Denne strategien er lagt til grunn for meldingen.

Regjeringens mål er at Norge skal være blant de ledende politiske og finansielle partnerne i den internasjonale humanitære innsatsen og bidra til at det internasjonale samfunnet står best mulig

rustet til å møte framtidens utfordringer. Vårt hovedfokus er rask, fleksibel og effektiv respons for å kunne møte skiftende humanitære behov, både i akutte og langvarige kriser.

Nye globale utfordringer vil påvirke sikkerheten og samfunnsutviklingen i mange land. Etter alt å dømme vil disse utfordringene føre til flere og mer sammensatte humanitære kriser i årene som kommer.

Norsk humanitær politikk vil bli påvirket av denne utviklingen, som norsk utenriks- og utviklingspolitikk for øvrig. Det internasjonale humanitære systemet må bli bedre rustet til å møte utfordringene, selv om viktige reformtiltak har ført til nødvendige forbedringer.

Kjernen i humanitær innsats er å redde enkeltmenneskers liv, lindre nød og sikre menneskelig verdighet uavhengig av etnisk bakgrunn, kjønn, alder, religion eller politisk tilhørighet. Oppfølgingen av disse målene er en sentral del av norsk engasjementspolitikk. Dette har vært utgangspunktet for oppbyggingen av «den norske modellen», dvs. et tett samarbeid – men også en klar rolledeling – mellom norske myndigheter og de frivillige humanitære organisasjonene. En betydelig andel av de norske humanitære midlene kanaliseres gjennom disse organisasjonene. Deres kompetanse og organisatoriske fortrinn vil ha stor betyd-

Boks 1.1 Sammenhenger i utenrikspolitikken

Regjeringen har fremmet flere stortingsmeldinger om ulike sider av norsk utenriks- og utviklingspolitikk. St.meld. nr. 15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk og St.meld. nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital: Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom er begge overgripende. Sammen med St.meld. nr. 9 (2007-2008) Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer, St.meld. nr. 10 (2008-2009) Næringslivets samfunnsansvar i global økonomi og St.meld. nr. 11 (2007-2008) På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken, samt den foreliggende meldingen om Norges humanitære politikk, danner de et oppdatert utenrikspolitisk program for Norge.

Den sentrale målsetningen i norsk *utenrikspolitikk* er å ivareta norske interesser. Utenrikspolitikken skal fremme det norske samfunnets velferd, sikkerhet og grunnleggende politiske verdier. Interessefokuset gir grunnlag for å foreta valg og prioritere mellom alternative løsninger og strategier i utenrikspolitikken. Å forvalte de store norske bistandsmidlene på en god måte er også i norsk interesse.

Hovedformålet med den norske *utviklingspolitikken* er å bidra til å bekjempe fattigdom og fremme menneskerettighetene. Innsatsen er rettet både mot internasjonale og regionale rammebetingelser og mot de mulighetene som ligger i hvert enkelt land og lokalsamfunn.

Globalisering og geopolitisk endring har på en dramatisk måte endret vilkårene for å nå politiske mål. Internasjonale konflikter og kriser, klimaendringer, nye sikkerhetsutfordringer, spredning av smittsomme sykdommer og sviktende finansmarkeder angår alle. Norsk velferd henger tettere sammen med velferden i verden forøvrig. Dette gir en sterk begrunnelse for et aktivt norsk engasjement gjennom utviklingspolitikk, fredsbygging, humanitær innsats og arbeid for å styrke menneskerettigheter og demokrati. Utvidet dialog og samarbeid med fattige land og voksende økonomier blir viktigere for vår egen utvikling og framtid.

Det er ikke nasjonale interesser som ligger bak norsk humanitær politikk, men store humanitære behov i de mest sårbare landene. De langsiktige krisene – klimaendringer, svekkelse av livsgrunnlaget og utbredt fattigdom – er de største utfordringene det internasjonale samfunnet står overfor. Omfattende nasjonal og internasjonal innsats på disse områdene er en forutsetning for å forebygge humanitære katastrofer. Men vi er også helt avhengige av at vi ved felles innsats kan klare å demme opp for mer tidsavgrensede kriser som finanskrisen og matvarekrisen – og ikke minst utnytte de mulighetene slike kriser gir til varige forbedringer.

Dagens globale utvikling peker ikke i riktig retning når det gjelder å redusere risikoen for humanitære katastrofer og økte humanitære behov. Vi er vitner til et økende risikonivå globalt, selv når vi legger et optimistisk klimascenario til grunn. Enhver ytterligere økning i risikoen for klimaendringer vil forsterke den allerede svært ujevne fordelingen av risiko, sårbarhet og fattigdom.

Mens St.meld. nr. 9 (2007-2008) fokuserte på tiltak for å forebygge humanitære katastrofer, legger denne meldingen vekten på humanitært diplomati og humanitær assistanse, samt behovet for en styrket forvaltning av de humanitære midlene. Forebyggingsaspektet er imidlertid omtalt, i første rekke for å oppdatere Stortinget på norsk innsats for klimatilpasning, men utover dette henvises det til St.meld. nr. 9 for mer detaljert informasjon om vårt forebyggende arbeid.

De store globale utfordringene, akutte eller langsiktige, kan ikke løses av enkeltland. De krever økt internasjonalt samarbeid og bedre global organisering. De krever ikke minst flere bidragsytere. Norge ønsker å bidra til en internasjonal politikk som styrker de globale fellesgodene, som bygger opp et globalt rammeverk av institusjoner, og som sikrer en global rettsorden, til beste både for oss selv og for langt mer sårbare land. Dette ønsker Regjeringen å fremme gjennom et godt samspill mellom ulike virkemidler innenfor rammen av en samlet norsk utenrikspolitikk.

ning for videreutviklingen av den norske modellen.

Som humanitærpolitisk aktør tar vi parti for ofrene, for sivilbefolkningen og for sårbare mennesker. Nøytralitetsprinsippet som ligger til grunn for humanitær bistand, innebærer ikke at vi skal tie om overgrep eller maktmisbruk. I humanitære kriser er forsvar og fremme av menneskerettighetene det sentrale. Om det humanitære diplomatiet skal foregå i det stille eller i full offentlighet avgjøres av hva som til enhver tid er mest effektivt for å hjelpe ofrene.

Vårt engasjement begrenser seg ikke til å ivareta humanitære rettigheter og reagere på humanitære behov. Sammen med våre partnere ønsker vi 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. Vårt freds- og forsoningsarbeid, vår politiske dialog med berørte land, våre bidrag til internasjonale fredsoperasjoner, vår bistand, klima- og skogsatsingen, fokuset på humanitær nedrustning og arbeidet for å styrke menneskerettighetene er alle viktige bidrag til å forebygge humanitære lidelser.

Rettigheter, prinsipper og verdier utgjør hovedgrunnlaget for norsk humanitær innsats, men innsatsen skal også være basert på kunnskap, kompetanse og robust forvaltning. Forvaltningen av humanitære midler skal lede til ønskede og målbare resultater. Riksrevisjonen har i Dokument nr. 3:2 (2008-2009) foretatt en forvaltningsrevisjon av effektiviteten i norsk humanitær bistand. Undersøkelsen gir betydelig anerkjennelse av Norges innsats på området, men kommer også med flere merknader, bl.a. på forvaltningssiden. Dokumentet ble behandlet i Stortinget 23. mars d.å. Meldingen omtaler konkrete tiltak som skal bidra til å styrke effektiviteten i norsk humanitær bistand, i tråd med Riksrevisjonens og Stortingets merknader.

Norsk humanitært engasjement er en del av en samlet utenriks- og utviklingspolitisk innsats for fred og bærekraftig utvikling, slik dette er formulert i St. meld. nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital og St. meld. nr. 15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter. Denne meldingen utdypet den norske engasjementspolitikken på det humanitære området, bl.a. når det gjelder vår innsats i konfliktområder og overfor følgene av globale klima- og miljøendringer.

2 Innledning

2.1 Humanitære utfordringer

Utviklingen i Georgia, Gaza, Pakistan og på Sri Lanka i 2008 og 2009 viser at uløste konflikter når som helst kan blusse opp og skape nye humanitære lidelser. Komplekse og langvarige konflikter, som i Afghanistan, Sudan og Den demokratiske republikken Kongo, krever omfattende og samordnet internasjonal innsats for å bistå ofrene, få slutt på konfliktene og forebygge nye lidelser.

Ved siden av konflikter påvirker naturkatastrofer folks liv og levekår på en avgjørende måte i mange deler av verden. Klima- og miljøendringer er nå en sentral årsak til tre av fire humanitære katastrofer. Disse utfordringene krever bedre sam-

ordning mellom humanitær innsats på den ene siden og utviklingspolitikk på den andre, mht. forebyggende tiltak før og etter en katastrofe.

Den pågående finanskrisen truer den humanitære innsatsen ved at sårbarheten øker og bidragene til FNs og andre humanitære organisasjoners innsats reduseres. Vi må være forberedt på at slike hendelser også i framtiden vil sette det internasjonale humanitære systemet under press. Hvordan verdenssamfunnet skal gripe disse utfordringene an, og på hvilken måte Norge best kan bidra, er derfor spørsmål med mange delsvar som vil berøre vår samlede utenriks- og utviklingspolitikk.

Sett fra et humanitært perspektiv har konflikter, klima- og miljøendringer og fattigdom én en-



Figur 2.1 Gaza etter krigshandlingene januar 2009.

Foto: Utenriksdepartementet

Boks 2.1 Finanskrise, matvarekrise og humanitær innsats

Verdensøkonomien gjennomgår den verste økonomiske nedgangen siden den store depresjonen på 1930-tallet. Krisen har store følger for varepriser, private pengeoverføringer («remitances»), kapitalstrømmer og bistandsbudsjetter. Befolkningen i en rekke land vil være mer sårbar for humanitære katastrofer, samtidig som utsatte land vil ha mindre økonomiske ressurser til rådighet i en krisesituasjon.

Den mest umiddelbare og dramatiske konsekvensen for mange fattige i utviklingsland er bortfallet av pengeoverføringer fra slektninger som arbeider i utlandet. Utenlandsarbeiderne er ofte de første som må gå når arbeidsmarkedet blir dårligere. I mange land utgjør bidrag fra diasporaen mer enn bistand og utenlandsinvesteringer til sammen, ifølge St.meld. nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital.

Afrikanske land er blant dem som vil bli hardest ramt av krisen. Verdensbanken forventer f.eks. at BNP i Angola vil bli redusert med 23 prosent – en nedgang som kan sammenlignes med USAs på 30-tallet. Land som Ghana og Tanzania – som var på god vei til å nå tusenårsmål 1 – vil trolig allikevel ikke klare å halvere andelen som lever i fattigdom innen 2015. Tallet på fattige vil også gå opp i regioner som Sentral- og Øst-Europa.

Finanskrisen fulgte umiddelbart etter en global matvarekrise. Titalls millioner av mennesker ble skjøvet ut i sult og underernæring. Fattige bruker så mye som 75 prosent av inntekten sin

på mat. Familier som allerede lever på eksistensminimum, har måttet avstå fra utdanning og helsetjenester for sine barn og i stedet bruke knappe ressurser på mat.

Matvarekrisen kommer i skyggen av finanskrisen, men den er ikke over og forsterkes av den vanskelige økonomiske situasjonen. Land som allerede strever med å motvirke negative konsekvenser av høye matvarepriser, står dårlig rustet til å møte effekten av en global økonomisk nedgang.

Den økonomiske krisen setter også det multilaterale systemet på prøve. Vi ser allerede bekymringsfulle tegn på at både statlige og frivillige bidrag til humanitære organisasjoner kan gå ned. Dette kan få negative konsekvenser for de humanitære organisasjonenes arbeid. Norge må bidra til å motvirke en slik utvikling. Regjeringen kommer til å opprettholde våre allerede store humanitære bidrag. Vi kommer til å oppfordre andre givere til å leve opp til sine forpliktelser.

Det multilaterale systemet kan imidlertid komme styrket ut av krisen på lang sikt. Behovet for sterke internasjonale organisasjoner og samarbeid, særlig på det økonomiske feltet, har blitt klarere. Når det private lånemarkedet stopper opp, er det bare de internasjonale finansinstitusjonene som kan låne til utviklingsland eller land i økonomisk krise. En viktig diskusjon om reform av det multilaterale systemet, som vi ser begynnelsen av, er også en direkte konsekvens av krisen.

kelt fellesnevner: sårbare mennesker. Humanitær innsats dreier seg om å hjelpe mennesker i nød, uavhengig av politiske eller andre forhold. Respekten for menneskerettighetene er grunnlaget for humanitær innsats. Alle mennesker i nød har rett til nødvendig beskyttelse og assistanse. Vi må derfor bli bedre til å forstå krisenes virkninger for enkeltmennesker. Vi må tilpasse virkemidlene bedre til utfordringene de har i hverdagen, slik at de blir satt i stand til å ta vare på sitt eget liv og til å håndtere kommende kriser.

I 1992 bevilget Stortinget om lag 1 mrd. kr til humanitær bistand, mens de humanitære budsjettene for 2009 er på rundt 3 mrd. kr. Det stilles stadig strengere krav til kvalitet og resultater i den humanitære innsatsen. Humanitær bistand gis

ofte under tidspress, i en ustabil og uoversiktlig situasjon og til land og regioner med svake eller manglende institusjoner. Derfor står vi overfor mange risikofaktorer i den humanitære bistanden. Veksten og bredden i antallet samarbeidspartnere og prosjekter utfordrer vår forvaltning.

Samtidig påvirker humanitær innsats politiske prosesser i de landene det gjelder. Humanitære tiltak kan skape politisk dialog og virke konfliktdepende. Situasjonen i Aceh etter tsunamien i 2004 og erfaringene fra hjelpearbeidet i Burma etter syklonen Nargis i 2008 er eksempler på at internasjonal humanitær innsats på godt og vondt oppfattes som et politisk instrument, også under arbeidet med det økende antallet naturkatastrofer.

Faren for at internasjonal bistand utilsiktet har negativ innvirkning på en voldelig konflikt er alltid til stede når mange hjelpeorganisasjoner og mye nødhjelp kommer inn i uoversiktlige og sårbare områder. Humanitære aktører må sørge for at de ikke bidrar til at konflikten eskaleres eller forlenges gjennom innsatsen som gjøres. Den må være konfliktsensitiv (jfr. vær-varsom-prinsippet «Do No Harm»). Som en aktiv humanitær aktør, er Norge forpliktet til å ta disse dilemmaene og avveiningene på alvor. Økt satsing på norsk og internasjonal forskning om humanitære spørsmål vil være ett viktig virkemiddel.

Norsk humanitært engasjement er en del av en samlet norsk utenriks- og utviklingspolitisk innsats for fred og bærekraftig utvikling, slik dette er formulert i St. meld. nr. 13 (2008-2009) og St. meld. nr. 15 (2008-2009). Denne meldingen utdyper den norske engasjementspolitikken på det humanitære området.

2.2 Robust forvaltning av den humanitære bistanden

Riksrevisjonen la høsten 2008 fram en forvaltningsrevisjon av effektiviteten i norsk humanitær bistand.¹ Resultatene av gjennomgangen ble behandlet av Stortinget 23. mars 2009.² Målet har vært å vurdere i hvilken grad Utenriksdepartementet har en tilfredsstillende forvaltning av de humanitære midlene, og i hvilken grad målet om en rask og effektiv humanitær bistand av god kvalitet oppfylles.

Forvaltningsrevisjonen viser til de omfattende internasjonale humanitære utfordringene, hvor Norges humanitære politikk og bistand inngår som del av en samlet innsats. Riksrevisjonen konkluderer med at det oppnås positive resultater og virkninger for et stort antall mennesker som følge av norske humanitære bidrag. Norsk humanitær bistand oppnår i stor grad det som er målet, nemlig å redde liv, lindre nød og opprettholde menneskelig verdighet under og i etterkant av humanitære kriser. Samtidig påviser Riksrevisjonen svakheter i Utenriksdepartementets forvaltning av de humanitære midlene.

Forvaltningsrevisjonen gir et godt grunnlag for videreutvikling av Norges humanitære bistand, bl.a. når det gjelder forvaltningskapasitet, oppfølging av tilskuddsmottakere og utfordringer

knyttet til resultatrapportering. Arbeidet med å følge opp forvaltningsrevisjonen er allerede i gang. Utenriksdepartementet la i september 2008 fram en femårig strategi for Regjeringens humanitære politikk, som ligger til grunn for denne meldingen. Strategien omhandler mange av de utfordringene som forvaltningsrevisjonen peker på, og disse utdypes i meldingen.

Regjeringen legger vekt på at forvaltningen av den humanitære bistanden må sikre fleksibilitet og evne til å handle raskt for å møte skiftende humanitære behov. Spesielt på dette området skiller den humanitære bistanden seg fra den langsiktige utviklingsbistanden. Vi kan derfor ikke binde opp en for stor del av den humanitære bistanden i langsiktige forpliktelser. Men alle midlene trenger ikke å være like fleksible. Utenriksdepartementet har i 2009 iverksatt pilotprosjekter for flerårige samarbeidsavtaler med utvalgte humanitære organisasjoner om sentrale land og temaer. I tillegg jobbes det med å styrke koordineringen mellom ulike bistandsformer (humanitær bistand, overgangsbistand og langsiktig utviklingsbistand), både på norsk side og internasjonalt, slik at mest mulig sømløse overganger kan sikres.

Som oppfølging av strategien og forvaltningsrevisjonen vil Utenriksdepartementets forvaltningskapasitet styrkes, blant annet gjennom opprettelse av en egen forvaltningsseksjon i avdelingen som forvalter den humanitære bistanden. En nyopprettet sentral kontrollenhet i departementet skal bl.a. forebygge og respondere på økonomiske misligheter og styrke forvaltningen av departementets budsjetter. Det er innført nye verktøy i tilskuddsforvaltningen (PTA), som bidrar til en effektivisering av arbeidet. Norske utenriksstasjoner har fått et klarere ansvar for oppfølging av den humanitære bistanden. Samarbeidet mellom departementet og Norad er nært.

Regjeringen vil ha større fokus på måloppnåelse, kvalitetskontroll og effektivitet, ved bl.a. mer systematisk bruk av evalueringer og gjennomganger. Tilskuddsmottakere av norsk humanitær bistand vil møte økende krav til resultatbasert budsjettering og rapportering. Norad og internasjonale organisasjoner og læringsnettverk har en sentral rolle i å bistå i dette arbeidet. Mer kunnskap, forskning, læring og evaluering er nødvendig, og vi styrker innsatsen på dette feltet.

Det er laget en egen plan for oppfølgingen av Riksrevisjonens gjennomgang, som det gjøres nærmere rede for i vedlegg 1. Regjeringen ønsker med disse endringene å videreutvikle og forbedre den norske humanitære modellen, som legger hu-

¹ Dokument nr. 3:2 (2008-2009) om Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand.

² Innst.S.nr. 150 (2008-2009).

manitærretten til grunn, og som bygger på internasjonalt aksepterte prinsipper for humanitær innsats, et aktivt multilateralt engasjement og

nært samarbeid med Røde Kors-bevegelsen og andre ikke-statlige humanitære organisasjoner.

3 Humanitær engasjementspolitikk

3.1 Norges humanitære rolle

Regjeringens mål er at Norge skal være blant de ledende politiske og finansielle partnerne i den internasjonale humanitære innsatsen og bidra til at det internasjonale samfunnet står best mulig rustet til å møte framtidens utfordringer.

Norge skal være en god humanitær giver.¹ Vårt hovedfokus er rask, fleksibel og effektiv respons for å kunne møte skiftende humanitære behov, både i akutte og langvarige kriser.

Kjernen i humanitær innsats er å redde enkeltmenneskers liv, lindre nød og sikre menneskelig verdighet uavhengig av rase, kjønn, alder, religion eller politisk tilhørighet. Oppfølging av dette humanitære imperativet er en sentral del av norsk engasjementspolitikk.

Som politisk aktør har ikke Norge et ønske om å være nøytral, men vi respekterer de humanitære organisasjonenes behov for å bevare sin uavhengighet og egenart. Nøkkelen til et godt samspill mellom norske myndigheter og de humanitære organisasjonene ligger i dette skjæringsfeltet mellom politikk og humanitære prinsipper.

Enhver stat har ansvar for å beskytte og hjelpe sin egen befolkning når den rammes av en humanitær krise. Dette er ikke et valg, men en rettslig forpliktelse i henhold til en rekke internasjonale konvensjoner. I humanitære kriser er imidlertid ofte statens evne eller vilje til å ivareta sine forpliktelser redusert. I en slik situasjon har det internasjonale samfunnet et klart medansvar for å bistå med nødvendig beskyttelse og livreddende hjelp.

I de siste årene har humanitære spørsmål opp tatt større plass i internasjonal politikk. Humanitære kriser blir oftere tatt opp i FNs sikkerhetsråd. Grove overgrep og rettighetsbrudd har ført til økt fokus på beskyttelse av sivile og fordrevne, bl.a. i Darfur, Den demokratiske republikken Kongo, Afghanistan og Pakistan. De enorme menneskelige lidelsene forårsaket av hyppige naturka-

tastrofer blir umiddelbart formidlet gjennom media.

Vårt engasjement begrenser seg ikke til å ivareta humanitære rettigheter og behov. Sammen med våre partnere ønsker vi å endre rammebetingelsene for det humanitære arbeidet. Erfaringer fra både naturkatastrofer og konflikter har vist at den humanitære innsatsen må ses i en bredere politisk sammenheng. Humanitære kriser krever politiske løsninger. Men et mer helhetlig internasjonalt engasjement innebærer ikke at humanitære hensyn skal underordnes andre politiske hensyn. Snarere tvert imot – de humanitære verdiene må alltid ivaretas.

Humanitær bistand må imidlertid aldri bli et alternativ til varige politiske, økonomiske og sikkerhetsmessige løsninger på de problemene millioner av sårbare mennesker står midt oppe i.

Darfur-konflikten er et eksempel på at det stadig mer effektive nødhjelpsapparatet risikerer å fungere som plaster på åpne sår som krever helhetlige løsninger. Norge vil derfor arbeide for varige løsninger gjennom diplomatiske og utviklingspolitiske initiativer og ikke godta at den humanitære innsatsen blir et alibi for verdenssamfunnets avmakt.

Vårt freds- og forsoningsarbeid, vår politiske dialog med berørte land, våre bidrag til internasjonale fredsoperasjoner, vår bistand, klimasatsingen, fokus på humanitær nedrustning og arbeidet for å styrke menneskerettighetene bidrar også til å løse konflikter og forebygge humanitære lidelser.

Myndigheter, lokalsamfunn og organisasjoner i de landene som rammes oftest av humanitære kriser, står for en stor del av den hjelpen som gis. Ofte er det nasjonal og lokal innsats som redder flest liv og bidrar til beskyttelse. Denne innsatsen må ikke undervurderes eller glemmes. Men fremdeles legger de nordlige og vestlige organisasjonene og landene premissene for det internasjonale humanitære systemet. Vi har en stor utfordring i å gjøre dette systemet mer representativt og tilpasset lokale forhold og kulturer, samtidig som de universelle humanitære prinsippene opprettholdes.

¹ Norge sluttet seg i 2003 til prinsippene for godt humanitært giverskap (Good Humanitarian Donorship), som bl.a. ligger til grunn for Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utviklings (OECD/DAC) gjennomganger av norsk humanitær bistand.

Boks 3.1 Humanitære prinsipper

Med utgangspunkt i humanitærretten og omfattende 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. Disse prinsippene – humanitet, nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet – ligger til grunn for den operative humanitære innsatsen, både i konflikter og naturkatastrofer. Prinsippene er ikke rettslig bindende, og vektleggingen mellom og tolkningen av dem kan variere mellom de ulike aktørene i det internasjonale systemet. Men det er en klar forutsetning at de skal forstås og gjennomføres i tråd med menneskerettighetskonvensjonene og humanitærretten.

De fire hovedprinsippene:

Humanitet

Dette innebærer at menneskers liv, helse og verdighet skal beskyttes i tråd med grunnleggende menneskerettigheter og behov.

Nøytralitet

Dette innebærer at humanitær hjelp skal gis uten å ta parti i konflikter eller uoverensstemmelser av politisk, etnisk, religiøs eller ideologisk karakter.

Upartiskhet

Dette innebærer at humanitær hjelp skal gis upartisk, uten diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, kjønn, etnisk tilhørighet, religion eller politisk ståsted.

Uavhengighet

Dette innebærer at humanitære aktører skal utarbeide og iverksette sine egne retningslinjer uavhengig av myndigheters politikk og handlinger.

Disse fire hovedprinsippene trekkes oftest fram. I tillegg opereres det med andre prinsipper som fleksibel og behovsbasert finansiering, lokalt eierskap og bærekraft, deltakelse, etterprøvbarehet og innsats tilpasset kjønns- og aldersbestemte behov. Ulike formuleringer av de humanitære prinsippene finner du her:

Røde Kors-bevegelsen og NGOers Code of Conduct:

<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/code-of-conduct-290296>

Den internasjonale Røde Kors-komiteéns (ICRC) særlige mandat:

http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_mandate?OpenDocument

Stockholms-prinsippene for godt humanitært giverskap:

<http://www.goodhumanitarianandonorship.org/>

FN:

<http://ochaonline.un.org/humanitariannegotiations/Chapter3-2.htm>

Wikipedia:

http://en.wikipedia.org/wiki/Humanitarian_principles

3.2 Humanitære prinsipper og norske tradisjoner

Sivile og sårede i krig og væpnet konflikt har krav på beskyttelse, respekt og hjelp uavhengig av hvilken side de tilhører. Genève-konvensjonene er grunnpilarene i den internasjonale humanitærretten, som stiller krav om å beskytte sivile, sårede og syke soldater og fanger mot konsekvensene av krig. Disse konvensjonene har tilnærmet universell tilslutning, og prinsippene gjelder også som

internasjonal sedvanerett, dvs. at de er bindende for alle uavhengig av formell tilslutning. Den internasjonale Røde Kors-komiteén (ICRC) har fått et særlig mandat av det internasjonale samfunnet til å beskytte og hjelpe mennesker i krig og væpnet konflikt basert på humanitærretten.

I 2009 markeres Genève-konvensjonenes 60-års jubileum. Dette er en god anledning til å rette søkelyset på humanitærretten og arbeide for å styrke respekten for og etterlevelsen av humanitære prinsipper (se boks 3.1).



Figur 3.1 Minerydding i Afghanistan.

Foto: UNAMA

FN-organisasjonene og ikke-statlige organisasjoner bygger i stor grad sin innsats på de humanitære prinsippene, selv om det er stor variasjon i de ulike organisasjonenes mandat og tilnærminger. Dette er også utgangspunktet for Norges humanitære politikk.

Det er stor støtte i den norske befolkningen for de humanitære prinsippene og for at Norge som politisk og økonomisk overskuddsnasjon skal ha en stor humanitær innsats. Vi har lange tradisjoner og et bredt folkelig engasjement for solidaritet med undertrykte og fattige medmennesker, for flyktninger og internt fordrevne.

Norge har spilt en viktig rolle i å videreutvikle humanitærretten og dens beskyttelse av sivile i væpnet konflikt, senest i Oslo-prosessen som førte til vedtaket av Konvensjonen om klaseammunisjon i 2008 (se boks 3.2). Konvensjonen er et godt eksempel på forebygging av humanitære katastrofer fordi den hindrer spredning av klaseammunisjon til nye land og områder. Dens bestemmelser om støtte til og deltakelse fra overlevende og ofre for klaseammunisjon er sterke og rettighetsbaserte og bygger på lignende bestemmelser i Minekonvensjonen (1997) og den økte forståelsen som har utviklet seg det siste tiåret av overlevendes rolle og vilkår. Som i arbeidet med Minekonvensjonen, har de humanitære organisasjonene spilt en viktig rolle for å sette saken på den internasjonale dagsorden.

Antipersonellminer ble i 1997 totalforbudt gjennom Minekonvensjonen. Landminer ble dermed et illegitimt og uakseptabelt våpen. Etter at Minekonvensjonen ble vedtatt, har bruken av landminer nærmest opphørt, og humanitære lidelser i stort omfang er unngått. Konvensjonens andre tilsynskonferanse holdes i det mineramme-

de landet Colombia i slutten av 2009, med norsk presidentskap. Norge har presidentskapet for Minekonvensjonen fram til neste statspartsmøte i 2010. En sentral oppgave blir å sikre at de 156 statspartene oppfyller sine folkerettslige forpliktelser både ved å fastholde nasjonalt eierskap i de rammede landene og understreke betydningen av internasjonalt samarbeid og assistanse.

Tett samarbeid med ICRC og det sivile samfunn, spesielt den Internasjonale Minekampanjen (ICBL), var avgjørende for framforhandlingen av Minekonvensjonen. Dette samarbeidet må fortsette hvis Minekonvensjonens intensjoner og forpliktelser skal bli en realitet. Overlevende og ofre for landminer har bidratt til en videreutvikling av minearbeidet som har vært viktig i felt, samtidig som deres erfaringer har vært viktige for arbeidet med Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Minekonvensjonen er en modell for andre initiativ, og implementering av denne konvensjonen vil fortsatt danne mønster og være retningsgivende for tilsvarende tiltak.

På håndvåpenområdet finnes det ingen internasjonal avtale om forbud eller regulering av bruk. Sentrale multilaterale prosesser er FNs håndvåpenprogram, Arms Trade Treaty-prosessen for å framforhandle en internasjonal standard for handel med konvensjonelle våpen og Genèveerklæringen om væpnet vold og utvikling, hvor Norge sitter i kjernegruppen. Norge vil delta aktivt i arbeidet for internasjonal regulering av håndvåpen framover. Vi vil ta med oss erfaringene fra utviklingssamarbeid og annen humanitær nedrustning inn i dette. Vi vil ta utgangspunkt i at de alvorlige humanitære og utviklingsmessige konsekvensene av håndvåpenbruk kan bidra til ny dynamikk og framgang.

Erfaringer fra arbeidet med Minekonvensjonen og Konvensjonen om klaseammunisjon er at vi oppnår resultater dersom feltkunnskap og normutvikling arbeider sammen. Derfor bør også videre diplomatiske initiativ og oppfølging bygge på erfaringer og kunnskap fra felt.

Ikke-statlige humanitære organisasjoner spiller en helt sentral rolle i den internasjonale humanitære innsatsen, og en stor del av Norges humanitære bistand kanaliseres gjennom slike organisasjoner. I tillegg til den internasjonale Røde Korsbevegelsen har det vokst fram et stort nettverk av ulike frivillige organisasjoner. Spennet er stort – fra små utviklingsorganisasjoner til globale humanitære organisasjoner med mange tusen ansatte. Dette mangfoldet representerer en utfordring når det gjelder å sikre en koordinert innsats, men er

Boks 3.2 Videreutvikling av humanitærretten: Konvensjonen om klaseammunisjon

Norge tok i 2006 initiativet til å starte en internasjonal prosess for et forbud mot klaseammunisjon med uakseptable humanitære konsekvenser. Prosessen ledet fram til Konvensjonen om klaseammunisjon, som er undertegnet av 96 stater og ratifisert av syv per 11. mai 2009. Konvensjonen er ennå ikke trådt i kraft.

Konvensjonen forbyr bruk, produksjon, lagring og overførsel av klaseammunisjon. Den omfatter alle klasevåpen som vi vet har vært brukt, og som har skapt et humanitært problem. Konvensjonen anses å ha satt en ny standard i humanitærretten, med klare og strenge bestemmelser om og forpliktelser til rydding av rammede områder, destruksjon av lagre og hjelp til ofre og lokalsamfunn.

også en styrke bl.a. når det gjelder disse aktørenes evne til å nå fram til sivilbefolkningen under vanskelige forhold. Flere av de norske organisasjonene har fortrinn som gjør dem til sentrale bidragsytere til den internasjonale humanitære innsatsen og til viktige samarbeidspartnere for Utenriksdepartementet.

Et tett samarbeid – men også en klar rolledeling – mellom norske myndigheter og de norske

humanitære organisasjonene har vært en forutsetning for oppbyggingen av «den norske modellen.» Dette samarbeidet har bidratt til at Norge er et framtreddende giverland og humanitær aktør med et bredt internasjonalt utsyn. Det har også bidratt til at flere norske humanitære organisasjoner er blant de ledende på sine områder internasjonalt. Norge har også bygd opp et eget beredskapssystem – NOREPS – som på kort varsel kan bidra i krisesituasjoner.

3.3 Det internasjonale humanitære systemet i endring

Gjennom våre samarbeidspartnere søker vi å nå enkeltmennesker for å redde liv, lindre nød og sikre menneskelig verdighet og beskyttelse i humanitære kriser. FN-systemet, Røde Kors-bevegelsen og de ikke-statlige organisasjonene utgjør kjernen i det internasjonale humanitære systemet.

Som medlem i, og giver til, humanitære organisasjoner ønsker vi å øve innflytelse for å sikre et velfungerende, globalt humanitært system. Derfor er kontinuerlig humanitær reform en viktig oppgave for det norske humanitære diplomati, både i multilaterale organisasjoner og i bilateral sammenheng.

Antallet internasjonale hjelpeorganisasjoner har blitt mangedoblet de siste to tiårene. Under tsunamikatastrofen i 2005 var mer enn 250 internasjonale organisasjoner aktive på Sri Lanka og i

Tabell 3.1 Bistand over kap. 163 i 2008 etter kanal

Gruppe samarbeidspartnere	NOK 1000	Prosent
Konsulenter	17	0 %
Regjeringer/departementer i mottakerland		0 %
<i>Multilaterale institusjoner</i>	<i>1 197 210</i>	<i>47 %</i>
NGOer internasjonale	187 644	7 %
NGOer lokale	7 488	0 %
<i>NGOer norske*</i>	<i>1 048 557</i>	<i>41 %</i>
NGOer regionale	13 475	1 %
Norsk privat sektor	3 151	0 %
Norske offentlige institusjoner (statlige og kommunale)	48 639	2 %
Andre lands private sektor	1 315	0 %
Offentlige institusjoner i mottakerland/andre land	1 756	0 %
Offentlig sektor andre giverland	4 876	0 %
Andre	14 443	1 %
<i>Totalt</i>	<i>2 528 572</i>	<i>100 %</i>

* Inkluderer bidrag til den internasjonale Røde Kors og Røde Halvmåne-bevegelsen, inkl. ICRC

Boks 3.3 Norwegian Emergency Preparedness System (NOREPS)

Beredskapssystemet NOREPS er et partnerskap mellom Utenriksdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), norske humanitære organisasjoner og norske produsenter av nødhjelpsmateriell. NOREPS bidrar med beredskapspersonell og forhåndslagret nødhjelpsmateriell i internasjonale humanitære kriser.

Hovedmottakere av varer gjennom NOREPS er FN-organisasjonene og norske og internasjonale humanitære organisasjoner. Finansiering kommer enten direkte fra organisasjonene selv eller gjennom organisasjonenes søknader til Utenriksdepartementet om midler. Ordningen er etablert av Utenriksdepartementet og administreres av Innovasjon Norge.

Partnerskapet er etablert for å styrke de humanitære organisasjonenes responskapasitet, spesielt i den første fasen av en humanitær krise.

Målsettingen er raskt å kunne bidra med nødvendig personell og materiell til nødhjelpsoperasjoner. Forhåndslagring og personellberedskap gjør det mulig å ha materiell og utstyr flybårne innen 24 timer, samt servicefunksjoner og personell på plass innen 72 timer. I tillegg til at NOREPS har et eget forhåndslager i Norge, er det NOREPS-produkter i FNs beredskapslagre.

NORCAP, som er en del av NOREPS, er en beredskapsstyrke med kvalifisert personell som kan reise ut på 72 timers varsel til humanitære operasjoner hvor som helst i verden. Flyktninghjelpen administrerer NORCAP gjennom en samarbeidsavtale med Utenriksdepartementet og kan besvare forespørsler om personellbistand fra FN på 24 timer. Formålet er å styrke FNs kapasitet i humanitære kriser.

Mer informasjon: www.noreps.no og www.nrc.no.

Boks 3.4 Humanitære reformtiltak

De omfattende humanitære reformene som ble igangsatt av FNs nødhjelpskordinator i 2005, har som siktemål å gjøre internasjonalt humanitært arbeid mer forutsigbart og effektivt for nødlidende uansett omstendighet og geografiske beliggenhet. Gjennom FNs nødhjelpsfond (CERF) skal et minimum av økonomiske ressurser alltid være tilgjengelig for FNs nødhjelpskordinator til å igangsette og videreføre livreddende operasjoner. Gjennom sektoransvarlige arbeidslag («clusters») hvor nasjonale myndigheter, FNs organisasjoner og ikke-statlige organisasjoner samordner sin innsats, skal ressursene bli fordelt og organisert etter behov. Gjennom bedre utvelgelse og opplæring av humanitære koordinatore skal en mer robust og helhetlig ledelse av den humanitære innsatsen sikres. Også partnerskapet mellom FN og frivillige organisasjoner skal styrkes, f.eks. gjennom styrket samarbeid i «clusters» og tildelin-

ger fra humanitære landfond. Et eksempel er samarbeidet mellom UNICEF og Den internasjonale Redd Barna-alliansen om koordineringen av utdanningssektoren i kriser.

Regjeringen ser det som avgjørende at disse tiltakene praktiseres i alle ledd. Fra norsk side anser vi dem ikke lenger som reformtiltak, men som en integrert del av måten humanitær innsats i dag skal drives på. Det er ingen tvil om at det å fordele roller og ansvar på nye måter skaper utfordringer, og Norge skal derfor fortsatt bidra til å ansvarliggjøre organisasjonene, bl.a. gjennom klare, felles budskap fra giverlandssiden i organisasjonenes styrende organer. Flere av reformtiltakene betyr at organisasjonene må legge snevre egeninteresser til side, til fordel for overordnede operasjonelle mål. Det er en utfordring for mandater og budsjetter, men det vil bety raskere og bedre nødhjelp for de menneskene vi ønsker å nå.

Boks 3.5 Kjønnstilpasset humanitær innsats

Jenter og gutter, kvinner og menn rammes ulikt av humanitære kriser, og vår humanitære innsats må tilpasses dersom den skal være effektiv. Barn har ofte særlige beskyttelsesbehov. Svært ofte er kvinner og jenter spesielt utsatte for seksuelle overgrep og kjønnsbasert vold.

I Den demokratiske republikken Kongo ser vi hvordan konflikten og den humanitære krisen fortsetter å ramme kvinner og barn. Arbeidet med å bekjempe den utbredte seksuelle volden mot jenter og kvinner, særlig i de østlige delene av Kongo, har høy prioritet. Regjeringen har blant annet støttet medisinsk og psykososial behandling av de overlevende og har bidratt til å styrke koordineringen og dermed effekten av den samlede innsatsen. Vi finansierer også sivile observatører som overvåker og gir råd til kongolesisk politi. Barn er svært sårbare for rekruttering til væpnede grupper i Kongo. Regjeringen støtter arbeidet med å reintegrere barnesoldater i sine familier og lokalsamfunn og arbeider aktivt med å styrke barns beskyttelse.

Vi vet at kvinner ofte reduseres til passive ofre og ikke blir hørt. Kvinner må i langt større grad få innflytelse i det humanitære arbeidet. Så langt har ikke det humanitære systemet lyktes med dette. Derfor er det et særlig satsingsområde for Norge å bidra til en mer balansert og behovsbasert innsats, hvor alle berørte grupper blir tatt med på råd.

Norge var en pådriver da FNs sikkerhetsråd i 2000 vedtok resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet. Resolusjonen slår fast at kvinner skal delta på like vilkår i beslutningsprosesser knyttet til konfliktløsning, fred og sikkerhet, og at jenter og kvinner skal beskyttes mot seksualisert vold. FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1820 (2008) er en oppfølging av 1325 (2000), hvor det slås fast at seksualisert vold kan være et våpen i krig og en forbrytelse mot menneskeheten. Resolusjonen krever at alle parter i en konflikt umiddelbart slutter å bruke denne typen våpen.

Norge har som en del av Regjeringens handlingsplan for oppfølging av resolusjon 1325 bidratt til en håndbok for bedre kjønnstilpasset innsats, som nå er vedtatt av FN, Røde Kors og ikke-statlige organisasjoner i samarbeidsorganet Inter-Agency Standing Committee (IASC). Norge krever av samarbeidspartnerne sine at jenter og kvinners behov skal ivaretas i *all* humanitær innsats, på lik linje med behovene til gutter og menn.

Norge er den mest sentrale bidragsyteren til GenCap, en internasjonal beredskapsstyrke for å styrke kjønnsperspektivet i humanitære operasjoner. GenCap administreres av Flyktningshjelpen. Prosjektet styrker og ivaretar likestillings- og kjønnsperspektivet i FNs humanitære operasjoner gjennom å tilby eksperter på kjønnsperspektiv og likestilling.

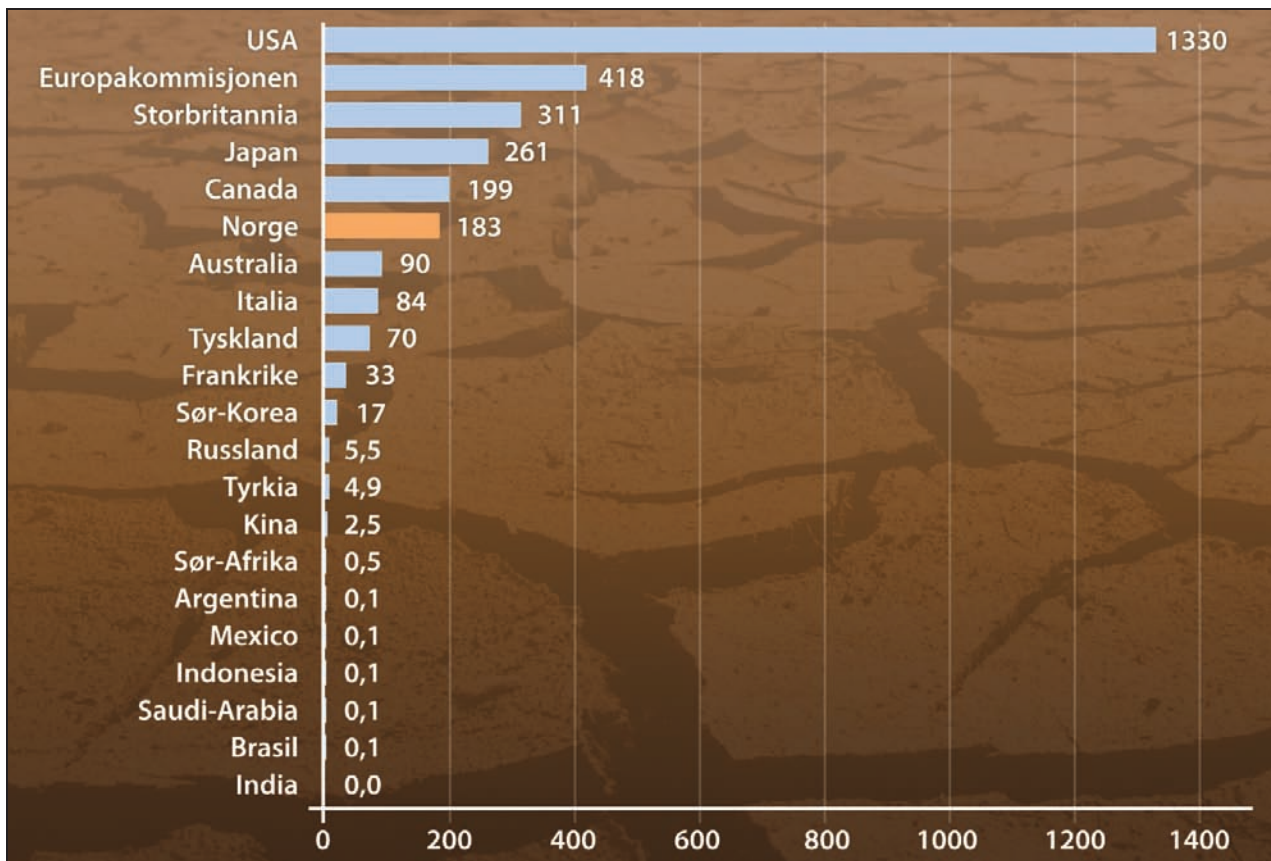
Ache, i tillegg til de mange nasjonale og lokale aktørene. Norge forventer at norske, internasjonale og lokale organisasjoner som mottar norske midler, deltar aktivt i de koordineringsmekanismene som FNs kontor for samordning av humanitære aktiviteter (OCHA) organiserer i katastrofeområdene, eller koordinering i regi av Det internasjonale Røde Kors og Røde Halvmåne. Nasjonale og lokale myndigheter må involveres der det er mulig. Dette er avgjørende for å sikre økt effektivitet i nødhjelpsarbeidet og at lokale myndigheter og samfunn kan gjøre seg nytte av og overta ansvaret for hjelpe- og gjenoppbyggingsvirksomheten.

Norge har bidratt til å igangsette flere viktige humanitære reformtiltak. Vårt mål er å bedre finansieringen, styrke samordningen og effektivisere arbeidsdelingen mellom humanitære aktører. Norge vil at den humanitære innsatsen skal

bli bedre tilpasset de nye globale utfordringene. Vi er opptatt av at den humanitære innsatsen skal være bredere forankret, mindre vestlig dominert og bedre tilpasset de kriserammede menneskenes behov og rettigheter.

Fortsatt sliter det internasjonale samfunnet med å investere nok i forebyggende tiltak og å få til gode overganger fra krisesituasjoner til langsiktig utvikling. Forskjellige virkemidler må ses i sammenheng, men vi må komme bort fra forestillingen om at ulike typer innsats nærmest automatisk skjer i kronologiske faser. I komplekse humanitære kriser må vi være forberedt på å bidra med ulike former for bistand samtidig, og planlegging av langsiktig og bærekraftig utvikling må skje så tidlig som mulig i en større akutt krise.

I de fleste tilfellene kan og skal den humanitære innsatsen bygge på lokale krefter. En fortsatt



Figur 3.2 G20-landenes og Norges bidrag til humanitær bistand (2008) gjennom multilaterale institusjoner i mill. USD.

Kilde: OCHAs Financial Tracking System (FTS)

Boks 3.6 Barn og unge

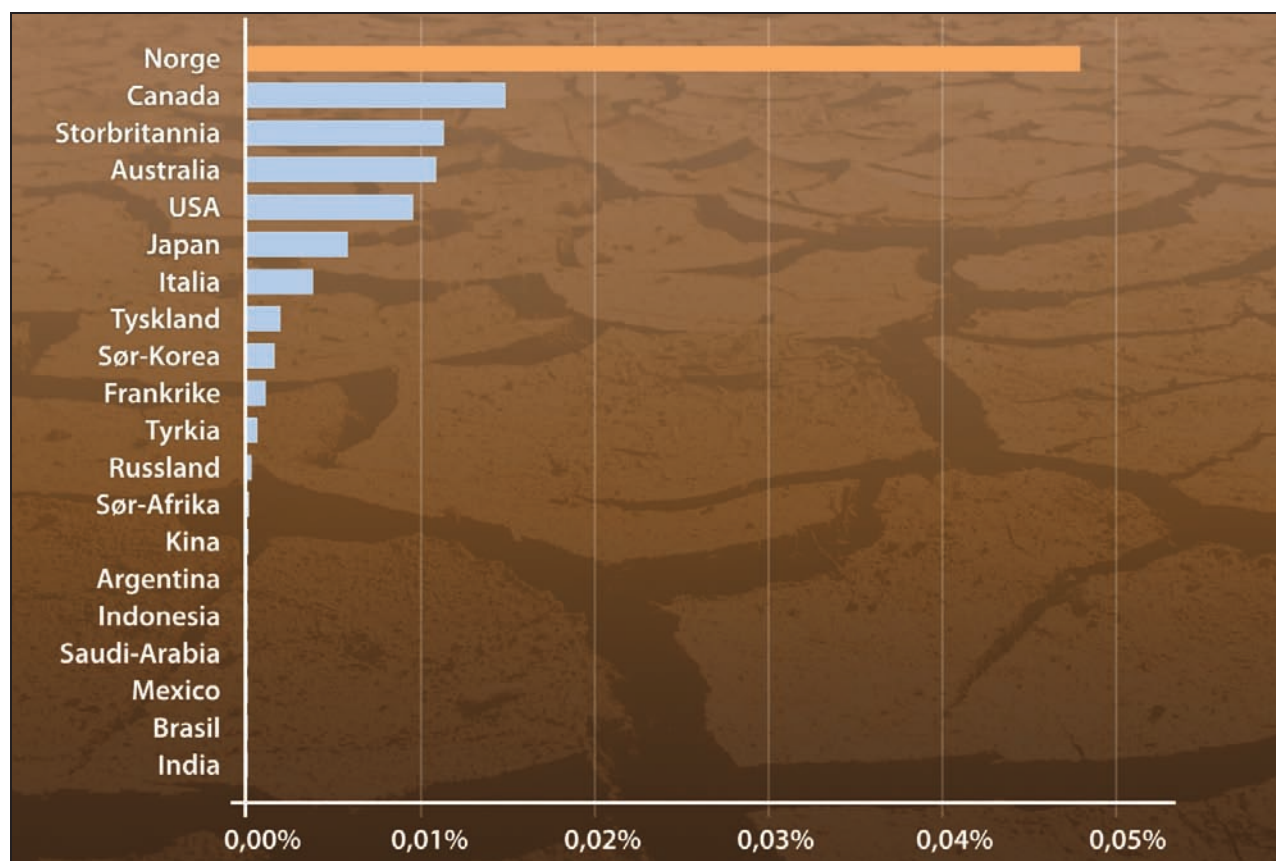
Barn og unge har særlige beskyttelsesbehov i krisesituasjoner. FNs barnekonvensjon henviser flere steder til viktigheten av internasjonalt samarbeid for å beskytte barn, bl.a. i artikkel 38, pkt. 4:

«I samsvar med sine forpliktelser i henhold til internasjonal humanitærrett til å beskytte sivilbefolkningen under væpnede konflikter, skal partene treffe alle gjennomførbare tiltak for å sikre beskyttelse av og omsorg for barn som berøres av en væpnet konflikt.»

I valgfri protokoll til konvensjonen om barn i væpnet konflikt, heter det i artikkel 7, pkt. 2:

«Parter som er i stand til det, skal yte slik bistand gjennom eksisterende multilaterale, bilaterale og andre programmer, eller blant annet gjennom et frivillig fond opprettet i samsvar med Generalforsamlingens regler.»

Siden opprettelsen (1995) har Norge støttet Redd Barnas beredskapsgruppe, som bl.a. består av personer med kompetanse på beskyttelse av barn i krig og katastrofer. Redd Barna har en avtale med FNs høykommissær for flyktninger om å sende ut personell i løpet av 72 timer til kriseområder for å jobbe med beskyttelse av og omsorg for barn, samt langsiktig oppbygging av nasjonal kompetanse på dette området.



Figur 3.3 G20-landenes og Norges bidrag til humanitær bistand (2008) gjennom multilaterale institusjoner i prosent av BNP.

Kilde: OCHAs Financial Tracking System (FTS)

styrking av den internasjonale humanitære innsatsen skal ikke gå på bekostning av oppbygging av lokal kapasitet til beredskap og respons, men bygge opp under og supplere den, så langt det samsvarende med grunnleggende humanitære prinsipper.

3.4 Humanitære prinsipper under press

I mange av dagens konflikter foregår den humanitære innsatsen side om side med freds- og forsøningsinnsats, utviklingsbistand, internasjonal politiinnsats og militære fredsoperasjoner. En av de største utfordringene i slike situasjoner er å oppnå en helhetlig og godt koordinert innsats, samtidig med at de humanitære prinsippene ivaretas (se boks 3.1).

Det er mange gode grunner til at humanitær bistand må ses i nær sammenheng med andre former for innsats. Likevel er det viktig å fastholde den humanitære innsatsens egenart.

FN-organisasjonene, Røde Kors-bevegelsen og andre organisasjoner baserer sin humanitære innsats på prinsippene om humanitet, nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet. Behovet for å hegne om disse prinsippene i komplekse kriser hvor mange ulike aktører er involvert, blir ofte omtalt som å sikre et «humanitært rom.»

Begrepet henger sammen med de sivile humanitære organisasjonenes evne og mulighet til å få tilgang til utsatte befolkningsgrupper i krevende sikkerhetssituasjoner. For sivile humanitære aktører vil ofte den eneste kilden til sikkerhet og til-

Boks 3.7 Det humanitære rom

Begrepet «det humanitære rom» ble først formulert i 1990 av Rony Brauman, leder av Leger uten grenser:

«Et frihetens rom hvor vi står fritt til å vurdere behov, overvåke fordelingen og bruken av nødhjelp og ha en dialog med mottakerne.»

gang være at de oppfattes som nøytrale av ulike væpnede grupper og lokalbefolkningen. Derfor vil de ha behov for å distansere seg fra andre aktiviteter, enten det dreier seg om ulike former for politisk og fredsbyggende engasjement eller internasjonal militær innsats.

Behovet for å skille sivil fra militær innsats står ofte i fokus for denne diskusjonen, bl.a. i Afghanistan. Men gråsonene mellom humanitær bistand, utviklingsbistand, politisk og diplomatisk arbeid og andre former for sivil innsats gjør at det heller ikke alltid er enkelt å trekke opp klare grenser for dette humanitære rommet på sivil side. Det er behov for en grundigere debatt om hvor skillet går for uavhengighet og nøytralitet, og hvem som med rette kan påberope seg de humanitære prinsippene. Omfatter det også utviklingsbistand og freds- og forsoningsarbeid? Hvor går i så fall grensene? Hvordan kan målet om sterkere nasjonalt eierskap i den humanitære innsatsen forenes med disse prinsippene? Her er det ofte langt mellom de enkle løsningene. Svarene kan til en viss grad også være situasjonsbestemte.

Likevel må vi ta denne utfordringen på alvor. Det er nødvendig med et internasjonalt krafttak for å styrke respekten for humanitærretten og sikre humanitære organisasjoners uinnskrenkede tilgang til befolkningsgrupper i nød. Den såkalte «globale krigen mot terror» har bidratt til å svekke de humanitære prinsippenes allmenngyldighet og respekten for menneskerettighetene i flere



Figur 3.4 “No weapons”-symbolet til ICRC er viktig for beskyttelsen av sivile og det humanitære rom. Bildet er fra en buss i Kongo.

Foto: ICRC

Boks 3.8 Afghanistan – utydelig humanitært rom og vanskelig tilgang

En forverret sikkerhetssituasjon og kamphandlinger førte til flere drepte sivile i Afghanistan i 2008. Rundt 2100 mennesker ble drept som følge av kamphandlinger i 2008, mot 1523 i 2007. Dette er en økning på nærmere 40 prosent. Angrepene mot humanitære aktører er alarmende høye: 36 bistandsarbeidere ble drept, og 120 direkte angrep eller trusler mot humanitære organisasjoner er registrert. OCHA anslår at så mye som 40 prosent av områdene i Afghanistan er utilgjengelige for humanitære aktører. Tilgangsproblemene framheves også av ICRC, som primært er tvunget til å konsentrere sitt arbeid rundt de store byene. Dette oppveies noe av den tilgangen som afghanske Røde Halvmåne (ARCS) har ute i provinsene.

Utfordringene knyttet til det humanitære rom har vært store i Afghanistan, og Norge har

engasjert seg for å tydeliggjøre skillelinjene mellom humanitære aktører, andre sivile organisasjoner og militære styrker. Dette videreføres også i strategien for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab-provinsen. Norske synspunkter på dette har fått økende internasjonal støtte. FNs humanitære handlingsplan for Afghanistan (Humanitarian Action Plan 2009) understreker behovet for en klar arbeidsdeling og beskyttelse av det humanitære rom, med klar adresse til PRTene (Provincial Reconstruction Teams). De sivile humanitære aktørene fastholder at sammenblanding av roller skaper problemer for deres sikkerhet og tilgang til befolkningen. I siste instans handler dette om afghanske nødlidendes rett til beskyttelse og bistand.

Boks 3.9 Retningslinjer for humanitær-militært samvirke

De sentrale retningslinjene for internasjonale militære bidrag ved humanitære kriser er «Guidelines on the Use of Foreign Military and Defence Assets in Disaster Relief» (Oslo Guidelines) for bruk i naturkatastrofer og «Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies». Disse retningslinjene forvaltes av OCHA.

Sentralt står også Inter-Agency Standing Committee's (IASCs) Principles on Civil-Military Coordination. Felles for retningslinjene er en stadfesting av humanitære prinsipper, anerkjennelse av FNs overordnede koordinerende rolle, samt bruk av militære bidrag som «last resort» i

humanitære kriser når det ikke finnes tilsvarende sivile ressurser tilgjengelig.

Retningslinjenes budskap er klart: Selv om militære kan gjøre en viktig jobb med å fylle humanitære gap i naturkatastrofer og vanskelige sikkerhetssituasjoner, bør deres engasjement begrenses til unntakssituasjoner og være tett koordinert med humanitære aktører og vertslandet.

Denne tilnærmingen er retningsgivende for Norges engasjement i internasjonale fredsoperasjoner, herunder i vår samlede sivil-militære innsats i Afghanistan.

Retningslinjene finnes på følgende nettsted: <http://ochaonline.un.org/cmcs>

land. Den gir liten plass for et nøytralt humanitært rom. Tilgangen til sivilbefolkningen for humanitære organisasjoner har blitt vanskeligere.

Udemokratiske regimer, konfliktparter og kamphandlinger blokkerer fortsatt livreddende hjelp til millioner av sårbare medmennesker. Sammen med FN og likesinnede land vil Regjeringen at Norge skal arbeide for at alle sivilbefolkninger og nødstedte grupper får tilgang til hjelp. Det internasjonale samfunnet har en forpliktelse til å hjelpe og beskytte, mens makthavere og væpnede grupper har en forpliktelse til å legge til rette for humanitær hjelp.

Internasjonale militære styrker engasjerer seg ofte i ulike former for bistands- og gjenoppbyggingstiltak. Motivasjonen for dette kan være ulik og sammensatt; det kan være for å tilfredsstille en hjemlig opinion, for å møte reelle behov og anmodninger fra sivilbefolkningen, eller for å vinne lokalbefolkningens støtte for egen tilstedeværelse. I ekstreme situasjoner kan det også oppstå situasjoner hvor de militære styrkene er forpliktet til å hjelpe sivile i henhold til Genève-konvensjonene.

Ofta har imidlertid denne typen tiltak medført en uheldig sammenblanding av roller mellom sivile og militære aktører, som gjør det vanskelig for befolkningen å skille mellom de politiske, militære og humanitære aktørene. Utøvelse av rollen som væpnet soldat i det ene øyeblikket og hjelpearbeider i det andre kan skape forvirring både blant sivile og stridende parter. Dette øker risikoen for angrep på humanitære hjelpearbeidere og undergraver det humanitære rom. Det er derfor behov for sterkere etterlevelse av de gjeldende FN-baserte retningslinjene for humanitær-militært samvirke.

Norge legger til grunn at det må være en helhetlig tilnærming til de ulike formene for innsats i internasjonale fredsoperasjoner og annen fredsbyggingsinnsats, basert på en klarest mulig rolledeling mellom humanitære organisasjoner, andre sivile aktører og militære styrker. Det er samtidig ingen enkle svar på de mange dilemmaene som oppstår i skjæringspunktet mellom ulike typer innsats.

4 Globale humanitære utfordringer

4.1 Klimatilpasning og forebygging

Vi står overfor en klar økning i antallet humanitære katastrofer som følge av klima- og miljøendringer. Tre av fire humanitære katastrofer er nå på en eller annen måte klimarelaterte, ifølge FNs kontor for samordning av humanitære aktiviteter (OCHA). Vi vil se mer flom, tørke og andre klimarelaterte ekstremhendelser i årene som kommer.

De delene av verden hvor kapasiteten til å forebygge og håndtere ekstremhendelser er begrenset, vil rammes hardt. Afrika, små øystater og de store asiatiske deltaene er særlig utsatte. I disse områdene vil befolkningen oppleve økt vannmangel, dårligere matsikkerhet og ny helserisiko. De mest utsatte gruppene vil være befolkningen i tørre regioner, tropiske kystområder, fattige i de store og mellomstore byene, samt allerede sår-

bare grupper som barn, ungdom, enslige forsørgere, eldre, uføre og urfolk.

Det er ikke gitt hvordan nasjonale myndigheter vil svare på disse utfordringene. Katastrofene vil kunne true stabilitet og sikkerhet i de landene som rammes. Vi har erfart at enkelte myndigheter vil velge fortsatt kontroll og undertrykkelse, mens andre vil styrke det sivile samfunnets evne til å håndtere utfordringene. I noen sårbare stater kan statsstrukturene bryte helt sammen.

Myndighetenes valg vil kunne forsterke eksisterende konfliktmønstre, eventuelt bidra til å skape nye. Disse konfliktene vil ikke nødvendigvis gå mellom land, men foregå internt, mellom ulike samfunnsgrupper på lokalt nivå. Uansett hvilket av disse scenarioene som blir en realitet, vil de ha stor betydning for menneskers rett til vann, mat, helse, utdanning og beskyttelse.



Figur 4.1 Flom i Bangladesh

Foto: Reuters Alertnet/Rafiqur Rahman

Boks 4.1 St.meld. nr. 9 (2007-2008) – forebygging av humanitære katastrofer

I St.meld. nr. 9 (2007-2008) Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer sier Regjeringen at Norge vil bidra aktivt for å fremme en forebyggingskultur.

Omfanget av naturkatastrofer kan illustreres med følgende tall: Ifølge FN har ca. 200 millioner mennesker blitt påvirket av naturkatastrofer hvert år siden 1991. Det er syv ganger flere enn antallet som har vært berørt av væpnet konflikt. Det er alltid de fattigste som rammes hardest. Når omfanget av dette fenomenet er så stort, kan en spørre om forebyggende tiltak kan gjøre en forskjell? World Watch Institute har tidligere anslått at én dollar investert i forebyggende tiltak betyr syv dollar spart på gjenoppbygging. Forebygging av naturkatastrofer redder liv og er en effektiv og nødvendig del av kampen mot fattigdom.

Norge kan ikke utrette mye alene. I samarbeid med en rekke partnere vil vi bidra aktivt for å fremme forståelse for og mobilisere politisk

vilje til økt satsing på forebygging. Norge har i første omgang innledet et samarbeid med Kina, Bangladesh, Vietnam og Cuba om de utfordringene disse landene står overfor. Basert på deres erfaringer, forebyggingsplaner og behov, og i nært samarbeid med ulike fagmiljøer, er vi i ferd med å definere hvilke områder vi kan bidra på.

I meldingen sier Regjeringen at lokal sårbarhetsreduksjon, lokal mestringskapasitet og aktiv lokal deltakelse er de viktigste virkemidlene i arbeidet med forebygging og beredskap. Med andre ord må de risikoutsatte lokalsamfunnene settes bedre i stand til å håndtere utfordringene selv. Kapasitetsutvikling er i ferd med å bli et sentralt tema i internasjonalt utviklingsarbeid, dvs. «hjelp til selvhjelp». Behovet for bred kapasitetsutvikling omfatter også opplæring for barn, unge og voksne i relevante kunnskaper og ferdigheter som kan øke kvaliteten på lokal beredskap og krisehåndtering.

Det er fortsatt usikkerhet knyttet til klimaendringenes styrke, blant annet på lokalt nivå, og samfunns behov for å tilpasse seg et endret klima. Men vi vet nok til å handle. Vi har dessuten mye kunnskap om sårbarhet og om hvordan vi skal forebygge at naturkatastrofer får omfattende humanitære og samfunnsmessige konsekvenser. Store menneskelige lidelser og økonomiske verdier kan spares dersom vi utnytter mulighetene vi nå har til å gjøre mer for å tilpasse samfunn til et endret klima.

Regjeringen er opptatt av å videreutvikle norsk politikk for klimatilpasning. Effektiv innsats på dette området vil kreve en langt bedre dialog mellom internasjonale, nasjonale og lokale myndigheter og sivile organisasjoner. I tillegg vil det kreve bedre koordinering mellom humanitær innsats, klimatilpasning og utviklingssamarbeid. Klima- og forebyggingsmiljøene må samarbeide langt tettere dersom vi skal oppnå effektiv klimatilpasning.

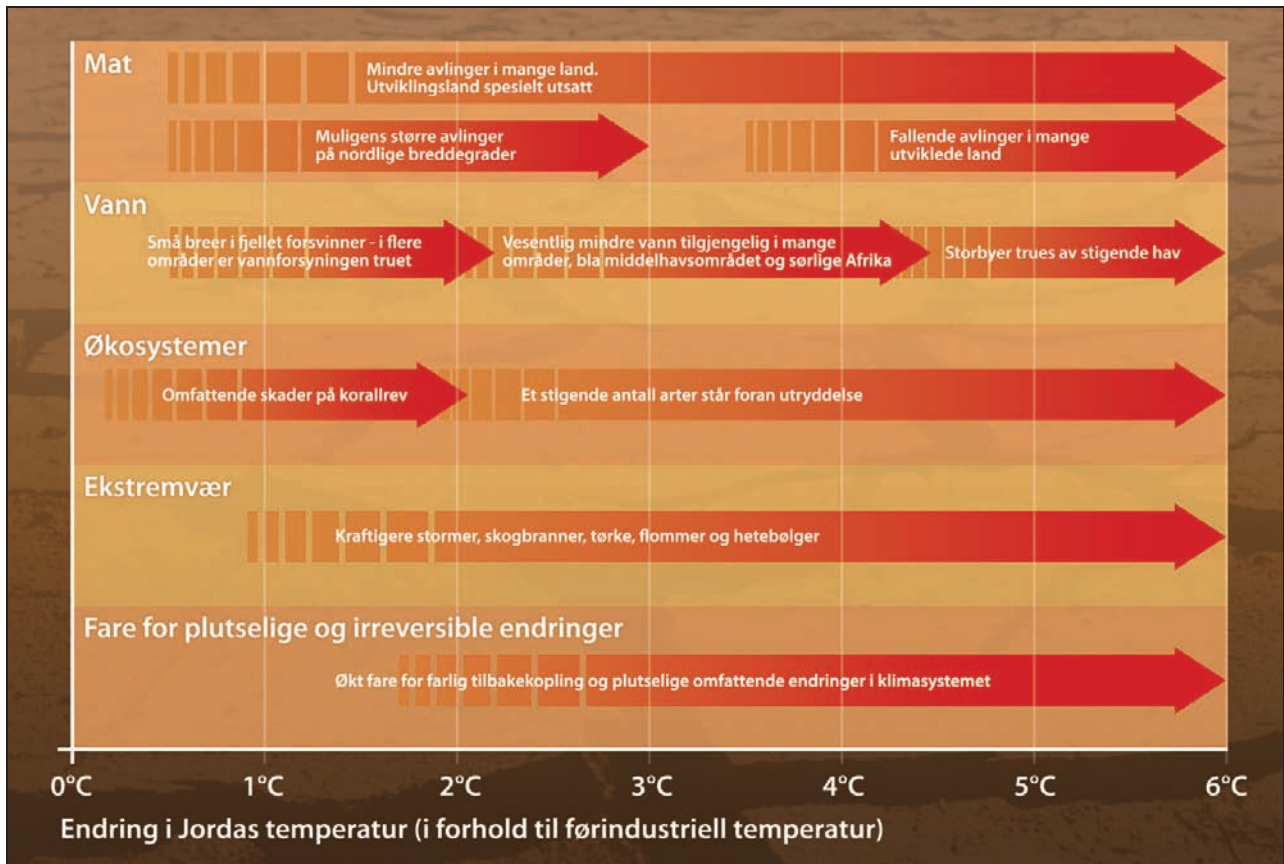
Den nye klimaavtalen som framforhandles under FNs rammekonvensjon om klimaendringer (UNFCCC) for perioden etter 2012, vil trolig omfatte forpliktelser for industriland om finansiering av klimatilpasning og forebygging i utviklingsland. For å ha en solid faglig basis for det videre arbeidet, vil det være av stor betydning at FNs

klimapanel (IPCC) legger større vekt på de humanitære konsekvensene av klimaendringene.

FNs klimapanelers faglige vurderinger har stor gjennomslagskraft hos myndigheter verden over. Det er bl.a. dette som ligger bak forslaget om en IPCC-spesialrapport om håndteringen av ekstreme klimahendelser og katastrofer, som i 2008 ble lagt fram av International Strategy for Disaster Reduction (ISDR) og Norge i fellesskap, og som nå er vedtatt. En slik rapport vil gi nytt innhold til arbeidet med klimatilpasning de kommende årene og vil bl.a. fungere som veileder for praktiske tiltak i de mest sårbare landene.

Utviklingslandenes evne til å møte klimaendringene avhenger av velkjente, utviklingspolitiske faktorer som godt styresett, tilgang på ressurser og et aktivt sivil samfunn. Konsekvensene av klimaendringene kan ikke ses løsrevet fra utviklingsprosesser. Derfor må strategier for tilpasning forankres i landenes egne utviklingsstrategier, basert på kunnskap om risiko og sårbarhet. Klimahensyn må tas inn i nasjonale utviklingsplaner og strategier for jordbruk, vannforvaltning og skogforvaltning, i byplanleggingen og i planer for bl.a. energi, infrastruktur, helse og utdanning.

Mange utviklingsland har nå utarbeidet de første planene som identifiserer strakstiltak for klima-



Figur 4.2 Følger av varmere klima – ved ulike temperaturøkninger.

Kilde: Stern Review

tilpasning, og organisasjoner jobber aktivt med sine lokale partnere for å innarbeide tilpasning på ulike samarbeidsområder. Finansieringsbehovene er voksende og, økonomiske midler vil måtte komme fra ulike kilder. I dag mangler det både volum og forutsigbarhet i finansieringen av klimatilpasning. En kraftig oppskalering av støtten er nødvendig for å sikre fortsatt utvikling og oppnåelse av tusenårsmålene. Et nytt klimaregime etter 2012 vil innebære en finansiell styrking av arbeidet med tilpasning. Det er viktig at disse ressursene bidrar til at hensynet til klimaendringer kan integreres på en god måte i utviklingen i de mest sårbare landene.

I siste instans er det styrken i klimaendringene og utviklingen av ekstremvær som vil avgjøre hvor langt vi kan komme med tilpasningstiltak. Som St.meld. nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital påpeker, har enkelte land allerede gjort mye for å forebygge de negative konsekvensene av klima- og miljøendringer, som f.eks. Bangladesh. Det er påvist store menneskelige og materielle gevinster av dette arbeidet.

Økt innsats for klimatilpasning vil ha konsekvenser for hvordan Norge organiserer sin bi-

stand på området, som humanitær aktør og som langsiktig samarbeidspartner for utviklingsland. Klimaforhandlingene og resultatene i den kommende IPCC-rapporten vil kreve samordning av tiltak og budsjetter, noe Regjeringen vil komme tilbake til.

4.2 Beskyttelse av sivile i komplekse konflikter

Å beskytte sivile mot vold og overgrep er blitt en stadig viktigere del av den humanitære innsatsen. Krigførende parter manglende respekt for humanitærretten er en stor utfordring. Vi ser at skillet mellom sivile og stridende utviskes. Sivilbefolkningen blir målet for militære og paramilitære styrker, også i tett befolkede områder. Kriger og konflikter skjer i økende grad i byer og tettsteder.

Overgrep mot kvinner, barn og unge er en del av taktikken. Barn og unge tvangsrekrutteres inn i væpnede opprørsbevegelser eller i den regulære hæren. Å bryte ned menneskers verdighet gjennom bl.a. seksuelle overgrep, og dermed ødeleg-

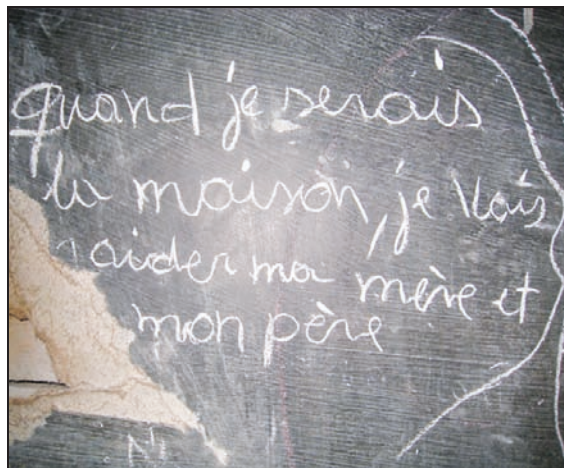
Boks 4.2 Leirdrift for internt fordrevne i Kongo

Flyktninghjelpens program for drift av leire for internt fordrevne i Den demokratiske republikken Kongo ble etablert i september 2007 som svar på den økte spenningen i de nordøstlige delene av landet. Et økende antall internt fordrevne søkte seg da til de provisoriske leirene i og rundt provinshovedstaden Goma. Målet med programmet var å forbedre levestandarden og gi beskyttelse for de internt fordrevne i ni leire i og rundt Goma og Masisi.

Flyktninghjelpen har vektlagt bedre samordning av den humanitære assistansen innenfor flere sektorer hvor behovene er store (bl.a. vann, mat, sanitære forhold og helse). De internt fordrevne har blitt involvert i beslutningsprosessene som angår situasjonen i leirene.

Høsten 2008 skjedde det en ny opptrapping av konflikten, med overgrep og masseflukt som resultat. Flere nye leire måtte opprettes. Totalt bor det nå rundt 100 000 mennesker i de ni leirene som Flyktninghjelpen er ansvarlig for i Kongo. Størstedelen av støtten til arbeidet kommer fra Utenriksdepartementet, men organisasjonen får også midler fra FN, ECHO (EU-kommi-

sjonens humanitære organisasjon) og Sverige gjennom SIDA. Flyktninghjelpen samarbeider nært med FN, særlig med UNHCR, WFP og UNICEF.



Figur 4.3 «Når jeg kommer hjem, skal jeg hjelpe moren og faren min», skriver en av Kongos tidligere barnesoldater.

Foto: Utenriksdepartementet

ge samfunnet, er blitt en vanlig strategi. I dagens konflikter er så mange som 90 prosent av de drep- te sivile og bare 10 prosent soldater, ifølge nyere forskning.

Konfliktene er ofte asymmetriske, og partene bruker ukonvensjonelle former for krigføring. Opprørsgrupper skjuler seg blant sivilbefolkningen og bruker den som skjold. Bruken av tunge våpen mot slike motstandere utsetter sivilbefolkningen for uforholdsmessig stor risiko og omfattende tap.

Antallet internt fordrevne øker, mens antallet flyktninger som krysser landegrenser relativt sett går ned. Dette aktualiserer problemet med at internt fordrevne ikke er beskyttet av Flyktningkonvensjonen. Et viktig mål med de siste årenes humanitære reformtiltak har vært å styrke beskyttelsen av internt fordrevne, men dette er fortsatt ikke tilfredsstillende ivaretatt. De såkalte «Guiding Principles on Internal Displacement» (1997) er et ikke-bindende rammeverk for å beskytte internflyktningers rettigheter. Prinsippene har støtte fra FN og andre humanitære organisasjoner, men gir ikke internt fordrevne det rettsvernet de

trenger. I mange land er de langt mer utsatte enn flyktninger, særlig i land i konflikt og der landets myndigheter ikke ønsker innblanding fra omverden. Det er likevel oppløftende at flere land nå innarbeider retningslinjene i nasjonale lover og regler.

Flyktningesituasjoner er på sin side regionale. Regionalt samarbeid er derfor nødvendig, bl.a. for å legge forholdene til rette for reintegrering når det er trygt å returnere til opprinnelsesland og hjemsted. Der det ikke er mulig å finne løsninger i regionen, kan Norge i samarbeid med UNHCR tilby opphold for et mindre antall særlig utsatte flyktninger i Norge. Utgiftene forbundet med dette faller utenfor det som kan finansieres innenfor bistandsrammen (ODA).

Det er en voksende erkjennelse blant humanitære aktører at mange virkemidler og aktører må trekkes inn for å finne varige løsninger på flyktningenens problemer. Det gjelder særlig de langvarige flyktningsituasjonene, som f.eks på Afrikas Horn eller i Great Lakes-regionen. Brukt strategisk kan tilbud om gjenbosetting gjøre det lettere for vertslandet og opprinnelseslandet å godta lo-

kal integrering og retur. Forutsetningen er ofte at giverland, FN og andre støtter opp om konkrete tiltak. Mange flyktninger har i praksis mistet sine landrettigheter og vil trenge assistanse, ikke bare av økonomisk, men også av juridisk og politisk art.

Voldtekt som våpen kom for alvor på dagsorden under krigene på Balkan på 1990-tallet. Omfattende kjønnsbasert vold, som seksuelle overgrep og massevoldtekter, er bl.a. dokumentert i DR Kongo og Darfur. Sikkerhetsrådsresolusjon 1820 behandler voldtekt på linje med andre våpen og metoder i krig og slår fast at seksuelle overgrep kan være en forbrytelse mot menneskeheten. Overgrep skal straffeforfølges, men så langt er det bare et fåtall som er straffet. Det er behov for å styrke oppfølgingen av internasjonal rett på dette området og vurdere mulighetene for styrket overvåking. I den internasjonale straffedomstolens tiltale mot Sudans president al-Bashir er voldtekt som våpen ett selvstendig tiltalepunkt.

Det finnes også eksempler på at hjelpearbeidere har begått overgrep mot kvinner og barn. Det er viktig at de humanitære aktørene har en klar og tydelig nulltoleranse overfor slike handlinger. Humanitære aktører må ha et bevisst forhold til problemstillingen i sitt rekrutteringsarbeid og sterkt fokus på det forebyggende arbeidet i alle ledd for å hindre at slike hendelser skjer. Videre må de humanitære organisasjonene ha et effektivt apparat for å håndtere situasjoner hvor overgrep likevel gjøres.

Seksuell trakassering og utnyttelse har også forekommet i FN-operasjoner, av styrker med mandater som forplikter dem til å beskytte sivilbefolkningen. Norge har deltatt aktivt i arbeidet med å fremme FNs nulltoleranse-politikk på dette området, for å forebygge at FN-personell begår seksuelle overgrep. Et viktig tiltak har vært etableringen av egne team som driver opplæring av FN-personell, etablerer klagemekanismer og holder møter med lokalbefolkningen.

Våpen som landminer og klaseammunisjon tar i overveiende grad sivile liv, ikke minst barn og unge. I tillegg til de humanitære konsekvensene mens konflikten pågår forårsaker ueksploderte miner og klaseammunisjon ødelagte levekår og sikkerhetsproblemer lenge etter at krigen er avsluttet, ikke minst i forbindelse med hjemvending av flyktninger og internt fordrevne.

Krig, nød og sykdom henger sammen. Voldeilig konflikt leder til økt sykkelighet og dødelighet og har ringvirkninger som er langt mer omfattende enn de direkte krigsskadene. Men sykdom

Boks 4.3 Sikkerhet for hjelpepersonell

Mangel på sikkerhet for humanitære hjelpearbeidere hindrer ofte hjelpen fra å nå de rammede.

«I takt med væpnede konflikters endrete karakter øker de målrettede angrepene mot humanitære hjelpearbeidere, og vi opplever en spenning mellom vårt behov for å ta vare på ansattes sikkerhet og yte effektiv humanitær bistand. Dette forblir et vanskelig dilemma. I Somalia i fjor ble UNHCR-ansatte bombet i Bosasso, skutt på i Garowe og tatt som gisler i Mogadishu. Sikkerhetsrisikoen er stor, og likevel er UNHCRs arbeid av en slik karakter at det krever nærhet til de som har behov for hjelp. Måten lokalbefolkningen og relevante aktører oppfatter oss på, er vanligvis mye viktigere for vår sikkerhet enn pansrede biler og piggetrådgerder. Vi vil aldri bli i stand til å fjerne all risiko fullstendig, men jeg mener vi sammen kan gjøre mer for å håndtere den.»

Utdrag av en tale av FNs høykommissær for flyktninger, Antonio Guterres, til FNs Sikkerhetsråd, 8. januar 2009

rammer ulikt. Det er særlig sårbare befolkningsgrupper som rammes: barn, kvinner og migranter.

Barnedødelighet er en god indikator på et lands konfliktnivå. Også mødredødeligheten i forbindelse med fødsler er særlig høy i konfliktsituasjoner, både fordi vanlige helsetjenester bryter sammen og fordi slik hjelp ikke prioriteres i den bistanden som gis. Mangel på reproduktive helsetjenester rammer kvinner hardt i konfliktsituasjoner.

Smittsomme sykdommer er et problem i katastrofeområder. I første rekke skyldes dette katastrofesituasjonen i seg selv, men også fordi mangel på infrastruktur, sanitæranlegg og vannforsyning vil ramme hardt i en situasjon der folk bor tett og provisorisk, og helsetjenester ikke finnes.

I erklæringen som initiativet for «Utenrikspolitik og helse» la fram i mars 2007¹, tas det til orde for en mer helhetlig tilnærming til å overvåke en

¹ Et politisk samarbeid mellom Brasil, Frankrike, Indonesia, Norge, Senegal, Sør-Afrika og Thailand for å sette søkelys på sammenhengene mellom utenrikspolitik og globale helse spørsmål.

befolknings lidelser og helsesituasjon i konflikter og krig, særlig når det gjelder de indirekte virkningene. Kvinners rolle som omsorgspersoner og kvinners og jenters voldsutsatte situasjon må gis økt oppmerksomhet.

Boks 4.4 «Ansvar for å beskytte»

Erfaringene fra folkemordet i Rwanda bidro til en internasjonal diskusjon om verdenssamfunnets ansvar når det stilles overfor folke-mord, etnisk rensing og andre grove overgrep. Dette ledet fram til at FNs verdenstopp-møte i 2005 bekreftet prinsippet om statenes ansvar for å beskytte sin egen befolkning («responsibility to protect») mot folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, etnisk rensing og krigsforbrytelser. Verdenstoppmøtet bekreftet også at det internasjonale samfunnet har et medansvar for bistå stater i å overholde forpliktelsen og for å gripe inn i spesielle tilfeller når statene åpenbart svikter sitt ansvar.

Militær intervensjon er en siste utvei i en rekke av handlingsalternativer som i hovedsak går ut på å forebygge og forhindre de aller groveste forbrytelser vi kjenner gjennom diplomatiske, humanitære og andre fredelige midler. Debatten om det internasjonale samfunnets mulighet, vilje og evne til å påta seg dette ansvaret, både gjennom fredelige midler og ved bruk av makt, ble reist i forbindelse med konflikten i Darfur og etter syklonen i Burma.

Den prinsipielle enigheten om «responsibility to protect» reiser nye utfordringer når det internasjonale samfunnet stilles overfor konkrete situasjoner hvor prinsippet viser seg vanskelig å operasjonalisere. Det er avgjørende at enigheten fra 2005 konsolideres og ikke undergraves. Gjennom å utvikle folkeretten må det etableres forpliktelser for FNs medlemsstater til å følge opp intensjonene i praktisk handling.

FNs generalsekretærs rapport fra januar 2009 om operasjonaliseringen av «ansvar for å beskytte» vektlegger et helhetlig perspektiv og søker å bilegge noe av kontroversen rundt begrepet. Her slås det fast at prinsippet bygges på tre pillarer: statenes eget beskyttelsesansvar, internasjonal assistanse og kapasitetsutvikling, samt om nødvendig betimelig og bestemt respons.

Væpnet konflikt oppstår oftest i land hvor staten mangler kapasitet og/eller makt til å styre samfunnet. Det kan dreie seg om manglende institusjonell, organisatorisk eller finansiell kapasitet, eller fravær av normer og regler for stat og befolkning. Slike svake eller sammenbrutte stater mangler en velfungerende statsforvaltning som oppfyller sine forpliktelser til å sørge for bl.a. sikkerhet, helse og utdanning. Oppbygging av sosiale tjenester som helsehjelp kan gjøre det lettere å bygge den tilliten som trengs for å skape fred. Dette er bl.a. relevant for arbeidet til FNs fredsbyggingskommisjon og kommisjonens samarbeid med Verdens Helseorganisasjon (WHO).

4.3 Migrasjon og urbanisering

En feilslått landbrukspolitik, klima- og miljøendringer og befolkningsvekst er faktorer som bidrar til økt migrasjon og urbanisering. Dette er ingen ny utvikling; migrasjon er en tradisjonell tilpasningsstrategi. Det nye er at særlig Afrikas jordbruksområder er mer utarmete enn tidligere. Forørkning er en medvirkende faktor til den sterke urbaniseringen i Afrika.

Boks 4.5 Morgendagens byer

Et særtrekk ved den urbane befolkningsveksten i det 21. århundre er at den for en stor del vil bestå av fattige mennesker. I Afrika og Asia vil den urbane befolkningen fordobles i perioden 2000-2030. Byenes egengenererte befolkningsvekst vil utgjøre ca. 60 prosent av dette. De fleste innflyttere fra landsbygda og andre byer vil slå seg ned i nye, raskt ekspanderende slumområder.

Bybefolkningen er i økende grad mer sårbar for humanitære katastrofer pga. beliggenheten nær kysten (75 prosent av de største byene i verden ligger her), manglende regulering og kontroll med bebyggelsen og mangelfulle sosiale tjenester. Disse utfordringene må møtes, men planleggingen av transporttilbud, vannforsyning, sanitære og sosiale tjenester i slumområdene er knapt begynt.

Selv om byer skaper miljømessige problemer, bærer de også i seg kimen til forbedringer. Befolkningstetthet kan redusere det økologiske avtrykket, bl.a. gjennom lavere energiforbruk.

Boks 4.6 FNs retningslinjer for internt fordrevne

Internt fordrevne, mennesker på flukt i eget land, kom på den internasjonale dagsorden på begynnelsen av 1990-tallet. Norge har siden den gang vært sentral når det gjelder å skape oppmerksomhet om denne gruppen, samt utvikle policy og retningslinjer om temaet. I 2009 er minst 26 millioner mennesker på flukt i eget land på grunn av krig, konflikt og brudd på menneskerettighetene. I tillegg er flere titalls millioner internt fordrevet som et resultat av naturkatastrofer og klimaendringer.

I 1992 ble FNs første spesialrepresentant for internt fordrevne utnevnt. Francis Deng ledet utviklingen av FNs retningslinjer for internt fordrevne gjennom 1990-tallet. Behovet for å formalisere og konkretisere internasjonale standarder for beskyttelse og bistand til internt fordrevne sprang direkte ut fra den dramatiske økningen i interne væpnede konflikter på denne tiden.

I 1993 presenterte spesialrepresentanten sin første rapport til FNs menneskerettighetsråd, og i 1996 kom den andre rapporten med en utvidet oversikt over hvilke internasjonale juridiske standarder som var relevante for beskyttelse av internt fordrevne. Denne gruppen er ikke beskyttet av Flyktningskonvensjonen av 1951. Rapportene konkluderte med at eksisterende lovgiving ga en bred beskyttelse av rettighetene til internt fordrevne, men at det også var en rekke gråsoner og mangler. Etter grundige konsultasjoner med internasjonale eksper-

ter ble FNs retningslinjer for internt fordrevne (UN Guiding Principles on Internal Displacement) ferdigstilt i 1998 og stadfestet samme år av FNs menneskerettighetsråd.

Siden innføringen av retningslinjene i 1998 har de blitt anerkjent som den internasjonale standarden for internt fordrevnes rettigheter. I 2005 sluttet 190 medlemsland i FNs generalforsamling seg til og anerkjente dem som et viktig internasjonalt rammeverk for beskyttelse av internt fordrevne. Retningslinjene blir brukt av mange nasjonale myndigheter som grunnlag for å utvikle nasjonal lovgivning. De er også et viktig talsmannsverktøy for en rekke aktører, som FN og frivillige organisasjoner.

Norge har fra starten av vært en sentral pådriver i arbeidet for internt fordrevnes rettigheter, og Norges kontinuerlige støtte til FNs spesialrepresentant på området er godt kjent internasjonalt. I 1992 ble den første konferansen for utvikling av retningslinjene arrangert i Norge i samarbeid mellom Utenriksdepartementet og Flyktningshjelpen. I 1998 ble Flyktningshjelpen anmodet om å etablere et senter for monitoring og rapportering om situasjonen for mennesker på flukt i eget land på grunn av krig, konflikt og menneskerettighetsbrudd. Siden 1998 har Internal Displacement Monitoring Centre (www.internal-displacement.org) i Genève stått for dette arbeidet og er nå ansett som den ledende institusjonen internasjonalt på området for informasjon og analyse.

Mange og sammensatte årsaksforhold får mennesker til å forlate hjemstedet, men økt fattigdom er trolig avgjørende. Og de fleste av migrantene vil ikke være flyktninger i folkerettslig forstand, men økonomiske migranter og internt fordrevne.

Flertallet av verdens innbyggere er nå bosatt i byer. Mange migranter har slått seg ned i raskt voksende slumstrøk. Byer representerer håp og muligheter for en bedre framtid for mange mennesker, men dersom tilveksten skyldes flukt og de urbane flyktningene ikke får inntektsgivende arbeid, kan den lett føre til økt slumdannelse og sosial uro.

Urbane flyktninger er et fenomen som det humanitære systemet har liten erfaring med. Mens den klassiske håndteringen av flyktningsproble-

mer har vært etablering av leire, bidrar urbanflyktningene til å tvinge fram nye former for humanitært arbeid.

Migranter vil kunne oppleve økt sikkerhetsrisiko i opprinnelses-, transitt- og mottakerlandet. Vold, menneskehandel og overgrep er viktige stikkord, slik vi så det i Sør-Afrika våren 2008 da migranter fra Zimbabwe ble forfulgt og trakassert. Flere tusen mennesker omkommer hvert år i forsøket på å krysse Middelhavet, i det karibiske området og langs grensen mellom USA og Mexico.

Teknologiske og økologiske katastrofer kan få uante humanitære følger for byer og tettsteder. Ukontrollerte kjemiske eller radioaktive utslipp, også som følge av terrorhandlinger, kan gi massi-

ve ødeleggelse og kreve humanitær innsats. Disse utfordringene fanges i dag ikke godt nok opp av det etablerte humanitære systemet.

4.4 Matsikkerhet, helse og utdanning

Matsikkerhet

Økt matsikkerhet for de mest utsatte må møtes med koordinert handling, ikke bare i form av matvarehjelp og humanitær innsats, men først og fremst ved å ta tak i de underliggende årsakene. Produktiviteten i jordbrukssektoren og fiskeriene må økes basert på bærekraftige tiltak.

Med en sterkt voksende befolkning vil økt matproduksjon og utvikling av landbruket globalt, herunder klimatilpasning, være en av de viktigste forutsetningene for å forebygge framtidige humanitære katastrofer. Jordreform og andre endringer i eksisterende maktstrukturer er også nødvendige for at sårbare grupper skal få tilgang til den maten som produseres.

Matvarehjelp skal brukes med omhu slik at den ikke bidrar til å undergrave et bærekraftig lokalt og regionalt jordbruk. Også utdeling av såkorn krever grundige behovsanalyser. Utdeling av penger til nødlidende er i mange situasjoner et mer effektivt alternativ, ved at det gir mottakerne flere valgmuligheter og bidrar til å styrke det lokale næringslivet. Det er viktig at utdelingen av mat eller penger sikrer at det er de sårbare gruppene som får nytte av hjelpen.

Helse

For befolkningens overlevelse er tilgangen på rent vann og fungerende sanitærtjenester i mange tilfeller en vel så kritisk faktor som matforsyninger. Rent vann er helt avgjørende for å hindre spredning av smittsomme sykdommer og for å sikre barns overlevelse.

Klimaendringene skaper økt helserisiko: Matproduksjonen kan rammes i sårbare regioner, flom fører med seg nye vannbårne sykdommer, og temperaturøkninger betyr større utbredelse av smittebærere for bl.a. malaria.

Verdenssamfunnet har de siste årene viet mye oppmerksomhet til å bygge opp bedre beredskap for å håndtere en ny global pandemi. WHO mener at det ikke lenger er spørsmål om *hvis*, men *når*, en slik pandemi vil slå til. En sykdom med stor dødelighet, et meget stort og hurtig spredningspotensial og lite effektive behandlingstiltak vil stille store

krav til koordineringen mellom FNs krisehåndteringsapparat, internasjonale organisasjoner, NGO-er og nasjonale myndigheter. Responser på svineinfluensaen våren 2009 er en illustrasjon på de omfattende mottiltakene som anses nødvendige.

Hiv/aids er fortsatt en meget alvorlig helseutfordring i enkelte land og har dessuten stått i fokus i forbindelse med krigssituasjoner. Men flere undersøkelser viser at det ofte er migrasjon og bortfall av helsetjenester som er utslagsgivende for hiv/aids-spredningen – mer enn konfliktsituasjonen selv. Kriser, spesielt de som innebærer forflytninger, øker risikoen for hiv-smitte fordi de bl.a. løser opp sosiale nettverk og familiestrukturer, øker risikoen for seksuell vold, reduserer tilgangen til forebyggende og behandlende hiv-tjenester og/eller ved at forflytningen skjer til et sted med høyere hiv-forekomst.

De største truslene mot menneskers liv og helse i katastrofesituasjoner er imidlertid verken oppsiktsvekkende eller uvanlige. Folk dør i forbindelse med fødsler, av diaré og lungebetennelse, av vanlige sykdommer og mangel på behandling, av akutte såvel som kroniske lidelser som aids og tuberkulose. Dette er en hovedgrunn til at sykdomsbyrden knyttet til katastrofer er vel så stor *etter* at katastrofen er overstått.

Etter den akutte fasen i humanitære katastrofer er det viktig å opprettholde fokus på grunnleggende helsetjenester, særlig for barn og kvinner. De humanitære organisasjonene som mobiliserer i en katastrofesituasjon, vil for en kort tid kunne kompensere for sammenbruddet i et lands eget helsesystem. Men når den akutte situasjonen er forbi, vil presset være stort (økonomisk og politisk) for å trekke organisasjonene ut.

Samtidig viser erfaringen at helsetjenester og infrastruktur som sikrer vann og sanitærforhold, har vanskelig for å nå opp både i nasjonale og internasjonale gjenoppbyggingsbestrebelse. I tillegg vil mange fattige lands kroniske mangel på helsepersonell være sterkt forverret på grunn av migrasjon, som er forårsaket av krisen selv.

Dette stiller økende krav til en bedre samordnet helseinnsats. Spesielt barn er også utsatte for de psykiske virkningene av en katastrofesituasjon. Vold, overgrep eller tap av foreldre utsetter barn for store psykiske påkjenninger som vil prege dem og omgivelsene deres i lang tid.

Utdanning

Mangelen på utdanningstilbud i verden er størst for barn og unge som er rammet av krise og kon-

flikt. Utdanning anses ofte som en andreprioritet under humanitær respons blant internasjonale givere og blir derfor gjerne underfinansiert. FN og internasjonale humanitære organisasjoner må bli bedre til å integrere utdanning i humanitære kriser.

Kunnskap og utdanning gir den enkelte oversikt, trygghet og selvbevissthet. Bedre basiskunnskap styrker menneskers muligheter til å ta vare på sitt eget liv og gjør det vanskeligere for profitører å utnytte befolkningen til egne formål.

Satsing på utdanning er også en del av en bredere utviklingsagenda. Utdanning under humanitære kriser er blant annet en nødvendig satsing for å oppnå tusenårsmål 2 om utdanning for alle barn innen 2015. Utdanning er også ofte et premiss for å fremme forsoningsinitiativ, skape gjensidig respekt og etablere varig fred. Støtte til utdanningstiltak under humanitære kriser bidrar til barns beskyttelse og kan forebygge at barn blir rekruttert som barnesoldater, eller blir ofre for prostitusjon. Det er viktig at planlegging av utdanning under humanitære kriser er med i forebyggings- og beredskapsplaner. Regjeringen mener at arbeidet som gjøres i regi av INEE (Interagency Network for Education in Emergencies), er viktig.

Skolen kan være en egnet arena for distribusjon og koordinering av annen humanitær bistand som mat og medisiner. Skolen etablerer tryggere rammer for barn og unge. Deres rettigheter blir ofte neglisjert under væpnede konflikter og naturkatastrofer. Videre bidrar inkluderende utdanning til tidlig gjenoppbygging og normalisering av rammede samfunn. Både elever og lærere trenger kunnskap om hvordan de best mulig kan takle en ny katastrofesituasjon.

Boks 4.7 Standarder for utdanning

Det er nødvendig med styrket fokus på støtte til utdanning for barn i sårbare stater og land i konflikt. Men utdanningen må være *relevant* i forhold til barns behov, *hensiktsmessig* i forhold til barnas utviklingsnivå, *deltakende* ved å engasjere både barna og foreldrene i læringsprosessen, *fleksibel* for å kunne takle endringer i omgivelsene, *inkluderende* for å sikre tilgang for alle og *beskyttende*, slik at barna ikke blir utsatte for vold og konflikt.

5 Humanitære prioriteringer for Norge

Hovedmål

Norge står som humanitærpolitisk aktør og finansiell giver overfor en rekke store og sammensatte globale utfordringer. I samarbeid med andre skal vi:

- sikre at mennesker i nød får nødvendig beskyttelse og assistanse
- finansiere humanitær innsats basert på 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.

For å oppnå disse målene vil Norge prioritere følgende områder:

5.1 Et globalt humanitært system

Så lenge det internasjonale humanitære systemet er dominert av noen få og vestlige giverland, vil det ikke være i stand til å møte de framtidige humanitære utfordringene.

Nye humanitære allianser

Humanitære prinsipper er universelle. De tilhører ikke en bestemt kulturkrets. Alle verdens store religioner og livssyn bærer i seg humanitære verdier, mens det i stor grad er giverland fra nord og vest som har definert det humanitære systemet slik vi kjenner det i dag.

For å kunne håndtere nye globale humanitære utfordringer, ikke minst i lys av klima- og miljøendringene og økningen i antallet naturkatastrofer, må også det humanitære systemet globaliseres. Land som er sårbare for humanitære katastrofer, og som har vært igjennom store humanitære kriser, vil være verdifulle samarbeidspartnere i arbeidet med å videreutvikle det humanitære systemet. Derfor skal vi bygge nye humanitære allianser, bidra til en bredere forankring av humani-

tære prinsipper og skape større forståelse for nødvendigheten av det humanitære rom.

St.meld. nr. 15 (2008-2009) slår fast at G20-landenes økende politiske og økonomiske innflytelse bør føre til at de også tar et større internasjonalt ansvar for å redusere fattigdom og sårbarhet.¹ Det er tendenser til økt humanitær innsats i G20, blant annet gjennom bilaterale bidrag til FNs nødhjelpsfond (CERF), men denne innsatsen er fortsatt lav og ujevn. Mange av G20-landene er langt unna FNs målsetning om at 0,7 pst. av BNI skal gå til internasjonal bistand. Sammen med FN og likestilte land ønsker vi å engasjere G20-landene til økt humanitær innsats i årene som kommer.

EUs humanitære organ (European Commission's Humanitarian Aid Office, ECHO) er i dag verdens største humanitære aktør. ECHOs humanitære budsjett for 2009 er på omlag 6,8 mrd. kroner. EU har styrket sin humanitære innsats gjennom å utvikle en felles posisjon for både humanitær respons og forebygging og har opprettet nye samarbeidsfora. Norge har i dag en god faglig dialog med de mest sentrale EU-landene på det humanitære området, og samarbeider godt med ECHO i multilaterale fora. Det vil være naturlig at Norge styrker dialogen med ECHO for å bedre koordineringen av den internasjonale humanitære innsatsen.

Regjeringen vil:

- arbeide for å utvide den humanitære giverkretsen med ikke-vestlige humanitære givere og styrke dialogen med landene som rammes av humanitære kriser
- følge opp og styrke samarbeidet med bl.a. Kina og andre prioriterte land om klimatilpasning og forebygging av naturkatastrofer, i tråd med St.meld. nr. 9 (2007-2008) Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer
- styrke dialogen med EU og andre sentrale humanitære givere om økt humanitær innsats.

¹ St.meld. nr. 15 (2008-2009), s. 111.

Fortsatt støtte til FN, fortsatt humanitær reform

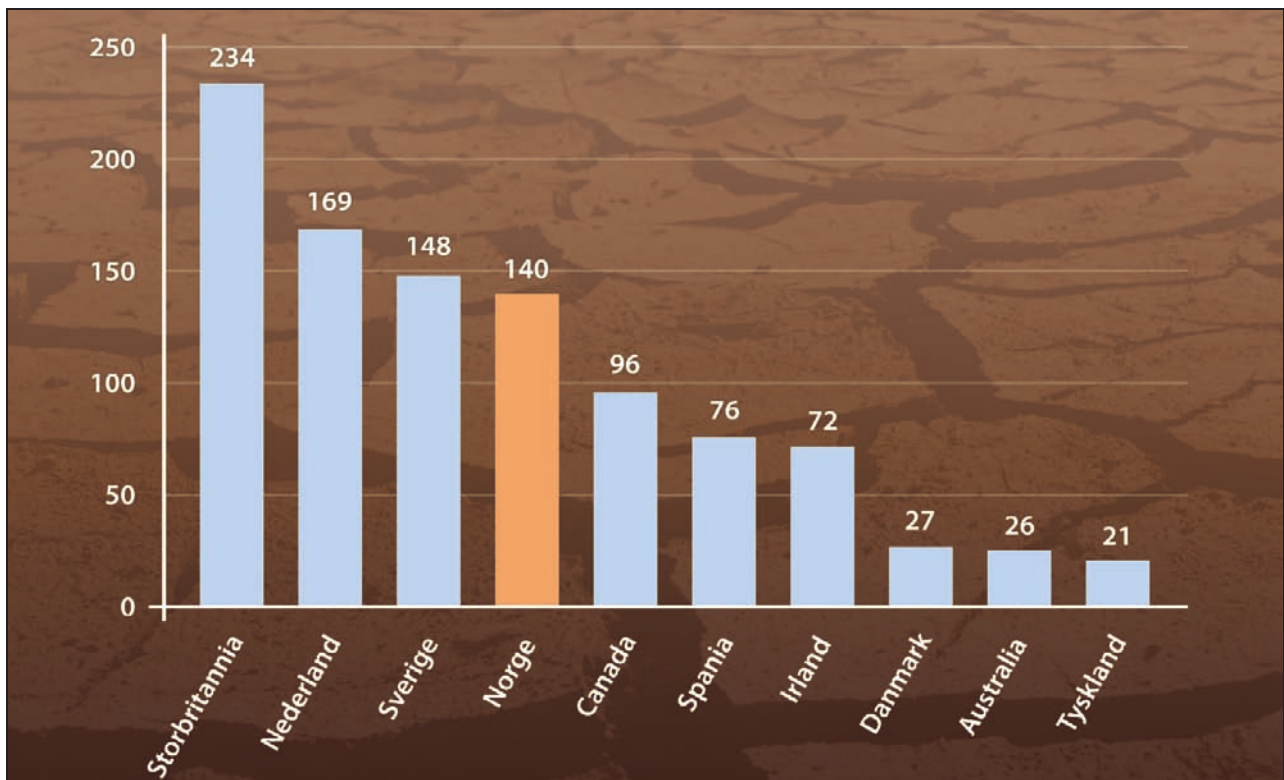
Norsk innsats for å reformere og styrke FNs humanitære arbeid er en sentral del av vår FN-politikk. I tillegg til å gjøre et viktig normativt arbeid spiller FN en sentral rolle i å samordne den humanitære innsatsen på landnivå. Et velfungerende FN og et tett samarbeid mellom FN og ikke-statlige humanitære organisasjoner er nødvendig for å sikre effektiv humanitær respons.

Styrkingen av FNs kontor for samordning av humanitær innsats (OCHA), nye koordineringsmekanismer som sektor-tilnærmingen, nye og innovative finansieringsordninger som FNs nødhjelpsfond (CERF) og humanitære landfond, UNHCRs reformprosess, samt et bedre og mer likeverdig partnerskap mellom FN og frivillige organisasjoner er eksempler på resultater av humanitær reform som Norge har bidratt til og støttet.

Mye er oppnådd, men mye kan bli bedre. Fokus bør nå i større grad rettes mot å styrke nasjonal beredskap og responskapasitet i land som opplever gjentatte humanitære katastrofer. Videre bør vi bidra til en mer samordnet og strategisk FN-ledet bistand i langvarige kriser og overgangssituasjoner.

Regjeringen vil:

- gi betydelige og forutsigbare bidrag til FNs nødhjelpsfond, humanitære landfond og FNs humanitære appeller, samt bidra til å videreutvikle finansieringsordningene
- være en aktiv og kritisk partner for FN-organisasjonene i det videre arbeidet for å reformere det humanitære systemet, med sikte på å styrke effektiviteten og kapasiteten til FNs humanitære respons
- påta seg sentrale verv og oppgaver i de viktigste humanitære organisasjonene, bl.a. formannskapet i OCHAs givergruppe
- arbeide for bedre samordning mellom FNs humanitære arm og FNs utviklingsaktiviteter for å oppnå «ett FN» på landnivå, en bedre håndtering av overgangssituasjoner og for å oppfylle FNs tusenårsmål
- fortsatt arbeide for å videreutvikle FNs flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner for å oppnå en helhetlig tilnærming i felt hvor også humanitære hensyn ivaretas
- støtte FNs plan for matsikkerhet (Comprehensive Framework for Action) og styrke samarbeidet med nasjonale myndigheter for å møte den globale matvarekrisen.



Figur 5.1 De ti største giverne til FNs nødhjelpsfond (Central Emergency Response Fund), som skal svare raskt på nye humanitære kriser og gi støtte til underfinansierte/glemte kriser. Tall for perioden 2006-2008.

Kilde: OCHA/CERF

5.2 Respekt for humanitære prinsipper

Det humanitære rom er under betydelig press. Norge vil fremme respekt for humanitære prinsipper og internasjonal humanitær rett og arbeide for en klar rolledeling mellom humanitære, andre sivile aktører og militære i stadig mer komplekse situasjoner.

Et mer sammensatt humanitært system

Det humanitære systemet er i endring. Antallet ikke-statlige organisasjoner med ulikt verdigrunnlag øker, og utradisjonelle aktører spiller en stadig økende rolle, herunder militære styrker, sivil-militære stabiliseringslag, nasjonale og lokale myndigheter, private sikkerhetsselskaper m.fl. Ikke minst den økte bruken av private kontraktører til ulike gjenoppbyggingstiltak i konfliktsituasjoner som Irak og Afghanistan, representerer en utfordring for det etablerte humanitære systemet og for internasjonal humanitær rett.

Spesielt i land som har vært knyttet til «den globale krigen mot terror», har vi vært vitne til en gradvis politisering av det humanitære rommet. Humanitære hjelpearbeidere har ikke lenger den samme beskyttelsen som deres rolle tidligere ga dem. I flere områder oppfattes ikke humanitære aktører som nøytrale og uavhengige, og lokalbefolkningen har problemer med å skille de ulike internasjonale aktørene fra hverandre. Dette har alvorlige konsekvenser for hjelpearbeideres sikkerhet og for tilgangen til de som er rammet.

Regjeringen vil:

- videreføre arbeidet for å sikre en mest mulig helhetlig tilnærming og tydelig rolledeling mellom humanitære organisasjoner, andre typer sivile bidrag og militære fredsbevarende styrker
- fremme bruken av FNs retningslinjer for militære bidrag i humanitære operasjoner, som setter klare grenser for slik innsats
- arbeide for at humanitær tilgang og beskyttelse av hjelpearbeidere blir satt på dagsorden i sentrale internasjonale fora, særlig i FN
- sammen med andre humanitære givere og organisasjoner utrede hvilke følger kontraheering av private sikkerhetsselskaper får for den humanitære innsatsen
- styrke dialogen med utradisjonelle humani-

tære aktører og givere og bidra til økt internasjonal oppslutning om humanitære prinsipper.

Styrke internasjonal humanitærrett og støtte Røde Kors-bevegelsen

Den internasjonale Røde Kors-komiteén (ICRC) er en hovedkanal for norsk humanitær innsats i krise- og konfliktsituasjoner. ICRC er også den viktigste enkeltaktøren for å sikre et velfungerende humanitært system basert på internasjonal humanitærrett. ICRC er en sentral samarbeidspartner for Norge i videreutviklingen av humanitærretten, bl.a. innenfor humanitær nedrustning. I tillegg spiller Det internasjonale Røde Kors og Røde Halvmåneforbundet (IFRC) en særlig viktig rolle i å hjelpe lokalsamfunn som er utsatte for naturkatastrofer. Sammen med Norges Røde Kors kan Norge bidra til å styrke respekten for internasjonal humanitær rett, både nasjonalt og internasjonalt.

Regjeringen vil:

- respektere og fremme respekten for internasjonal humanitærrett og motarbeide forsøk på å undergrave denne
- støtte opp under ICRCs unike posisjon som forsvaret av de humanitære prinsippene
- samarbeide med ICRC om tiltak for etterlevelse og videreutvikling av internasjonal humanitærrett
- videreutvikle trepartssamarbeidet mellom norske myndigheter, Norges Røde Kors og ICRC og supplere dette med et nært samarbeid med ICRC, bl.a. gjennom økt direkte finansiering
- påta seg verv og oppgaver for å støtte opp under Røde Kors-bevegelsens mandat og rolle, bl.a. som formann for ICRCs givergruppe (Donor Support Group) i 2009-2010.

5.3 Humanitær nedrustning

Det har enorme 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. Humanitær nedrustning er en sentral oppgave for norsk humanitært diplomati.

Humanitær nedrustning er nedrustning motivert av humanitære og utviklingsmessige hensyn. Det er også en konkretisering av humanitærret-

tens bestemmelser om beskyttelse av sivile. Regjeringen styrker de ulike norske innsatsene knyttet til humanitær nedrustning og væpnet vold ved å samle dette arbeidet. Minekonvensjonen, Konvensjonen om klaseammunisjon og prosesser og tiltak knyttet til væpnet vold og håndvåpen faller inn under vårt arbeid for humanitær nedrustning. Norge har vært en sentral aktør i arbeidet med både Minekonvensjonen og Konvensjonen om klaseammunisjon.

«Væpnet vold» er et samlebegrep som omfatter bruk av håndvåpen, eksplosiver, miner, klaseammunisjon og andre konvensjonelle våpen. I følge UNDP dør eller lemlestes mer enn to millioner mennesker hvert år på grunn av væpnet vold, som er et presserende humanitært og utviklingsmessig problem. FN anser at væpnet vold utgjør en av de største hindringene for å nå tusenårsmålene for utvikling. Fellesnevner for de ulike problemstillingene knyttet til væpnet vold er at sivile rammes på en uakseptabel måte gjennom brudd på menneskerettighetene og humanitærretten, og at voldsbruken er direkte årsak til humanitære lidelser og manglende utvikling.

Regjeringen vil:

- styrke implementeringen av Minekonvensjonen gjennom Norges presidentskap for Minekonvensjonens andre tilsynkonferanse
- gi støtte til rammede land slik at disse, i tråd med nasjonale planer, skal kunne oppfylle sine konvensjonsforpliktelser
- fortsette å støtte humanitære organisasjoners overvåkings- og talspersonsarbeid for å sikre at Minekonvensjonens statsparter overholder sine forpliktelser
- arbeide for rask ikrafttredelse og full implementering av Konvensjonen om klaseammunisjon
- sammen med andre land støtte Laos' forberedelser til og gjennomføring av Konvensjonen om klaseammunisjons første statspartsmøte i Laos i 2010
- videreføre Norges lederrolle og aktive partnerskap med andre stater og aktører til støtte for Konvensjonen om klaseammunisjon
- bidra aktivt til å etablere en konsolidert og levende Konvensjon om klaseammunisjon som fungerer som et godt rammeverk for implementering og etterlevelse
- bidra aktivt i internasjonale og FN-forankrete prosesser om væpnet vold og håndvåpen, knyt-

tet opp til tusenårsmålene for utvikling og basert på feltbasert kunnskap

- arbeide for bedre kontroll med produksjon, handel med, spredning og bruk av håndvåpen
- prioritere tiltak som styrker beskyttelsen av sivile mot krigs- og våpentrusler i rammede områder, og som bidrar til å styrke internasjonale normer og regler på saksfeltet.

5.4 Innsats etter behov

Kvinner og menn, barn og eldre rammes ulikt av krig, konflikt og naturkatastrofer. Norge skal prioritere arbeidet for beskyttelse av kvinner og barn mot seksuelle overgrep og styrke FNs og andre aktørers kjønns sensitivitet i humanitært arbeid.

Å integrere kjønnspektivet i humanitær innsats handler om at kvinner og menn, gutter og jenter rammes ulikt av krig, konflikt og humanitære kriser. En god og effektiv humanitær bistand krever at innsatsen er tilpasset ulike behov, og at det dras nytte av de evner og ressurser som den rammete befolkningen sitter inne med. Humanitære aktører må basere sitt arbeid på kjønns- og aldersspesifikke analyser og utvikle gode indikatorer for å måle resultatene av den humanitære innsatsen.

Viktige arbeidsredskaper som Inter-Agency Standing Committees (IASCs) håndbok og retningslinjer er nå på plass og setter en felles standard for hele FN-systemet. De norske organisasjonene er godt i gang med å integrere kjønnspektivet, men dette arbeidet vil aldri være fullført én gang for alle. Effektiv integrering av kjønnspektivet krever kontinuerlig oppmerksomhet og forbedring.

I tillegg til integrering av kjønnspektivet er det helt avgjørende med målrettede tiltak, blant annet for å bekjempe seksuell vold i krig og konflikt. Mye av arbeidet som hittil er gjort, har vært preget av responstiltak framfor mer preventive løsninger. Dette henger i stor grad sammen med kvinners lave status og sårbarhet. Det er derfor viktig å fokusere systematisk på større strukturelle endringer slik at kvinner får tilgang til bl.a. utdanning, arbeidsliv og rettsapparat på lik linje med menn.

Norsk engasjementspolitikk på det humanitære området når det gjelder arbeidet med barn og unge handler særlig om oppfølging av FNs barnekonvensjon og tilleggsprotokollen om barn og

væpnet konflikt, samt Sikkerhetsrådets resolusjon 1612 om barnesoldater.

I tillegg til barns rett til beskyttelse i konfliktsituasjoner har miljø- og klimaendringene store konsekvenser for barn og unges rett til helse, mat, beskyttelse og utdanning. Fortsatt mangler det ofte bevissthet omkring barn og unges behov i krisesituasjoner og deres muligheter til å bli endringsagenter på områder som fred, menneskerettigheter, miljø og klima.

Regjeringen vil:

- kreve at norske og internasjonale organisasjoner integrerer kjønnspektivet i den humanitære responsen, bl.a. ved å bruke kjønns- og aldersspesifikke behovsanalyser i felt, styrke kvinners deltakelse og rapportere spesifikt om resultater av dette arbeidet
- prioritere arbeidet for at FN styrker sin innsats i tråd med IASCs håndbok for kjønns-sensitivitet og rapporterer bedre om resultater og erfaringer
- arbeide for at kjønns eksperter inngår i FNs kriseteam (UNDAC), og at kjønnsensitive data brukes mer systematisk av disse ekspertene i kriseoperasjoner
- prioritere tiltak mot seksualisert vold, i samarbeid med FN og relevante humanitære organisasjoner, med fokus på rammede land og særlig utsatte grupper (kvinner og barn)
- gi særlig oppmerksomhet til helsetjenester for kvinner og barn, kvalifisert fødselshjelp og reproduktive helsetjenester i krisesituasjoner
- styrke arbeidet med oppfølging av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 i forbindelse med resolusjonens tiårsjubileum i 2010
- styrke arbeidet med oppfølgingen av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1820, som slår fast at voldtekt kan være et våpen i krig
- støtte relevante utdanningstiltak for barn, unge og voksne i humanitære situasjoner, for å forebygge at de blir rekruttert som barnesoldater og utnyttet i prostitusjon
- bidra til økt og innovativ innsats for å møte barn og unges særskilte behov og rettigheter i humanitære krisesituasjoner, inkludert i forbindelse med naturkatastrofer
- styrke arbeidet med oppfølgingen av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1612 og Paris-prinsippene om rekruttering av barn til væpnede styrker.

5.5 Beskyttelse av sivile, flyktninger og internt fordrevne

Beskyttelse og reintegrering av flyktninger og internt fordrevne er en forutsetning for stabilitet og utvikling i et land i krise, men dette krever i økende grad regionale løsninger.

Flyktninger og internt fordrevne er de viktigste målgruppene for norsk humanitær innsats. Mer enn 40 millioner mennesker er i dag på flukt fra krig og konflikt. Samtidig blir årsakene til flukt og migrasjon stadig mer komplekse. Mange flykter på grunn av naturkatastrofers ødeleggelser og dårligere levekår.

Beskyttelse er en kjerneoppgave for noen av våre viktigste humanitære samarbeidspartnere, i første rekke FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og andre organisasjoner med et beskyttelsesmandat, som ICRC, Unicef og FNs hjelpeorganisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA). I tillegg har frivillige humanitære organisasjoner en viktig rolle i å beskytte flyktninger og det økende antallet internt fordrevne i væpnet konflikt.

Gjennom å etablere gode rammer for beskyttelse og assistanse lokalt og regionalt – i samarbeid med bl. a. disse organisasjonene – kan humanitær innsats forebygge store sekundærgrupper av flyktninger og internt fordrevne.

Det er sivilbefolkningen som rammes hardest i dagens konflikter. I flere situasjoner har vi vært vitne til at angrep rettes direkte mot sivile, eller at angrepene rettes mot mål i tett befolkede områder. Mens beskyttelsesbehovene øker, ser vi samtidig at humanitære aktørers tilgang til de rammede svekkes i flere land. De siste årene er flere hjelpearbeidere kidnappet og drept, og i noen tilfeller har organisasjoner trukket ut sitt internasjonale personell fra konfliktområder.

Behovet for å finne varige løsninger på strømmen av flyktninger og internt fordrevne øker. Fastlåste flyktningsituasjoner, som for eksempel i Midtøsten, har politiske årsaker og krever politiske løsninger.

Humanitær innsats skal være konfliktsensitiv og ikke bidra til å øke de humanitære lidelsene. I arbeidet med å fremme nulltoleranse for seksuelle overgrep mot barn og kvinner har også de humanitære aktørene en forpliktelse til å sørge for at hjelpearbeidere ikke gjør seg skyldige i overgrep.

Regjeringen vil:

- prioritere tiltak for beskyttelse og reintegrering av flyktninger, internt fordrevne og andre sårbare grupper
- drive aktivt diplomati for å fremme respekt for den internasjonale humanitærretten, beskyttelse av sivile og tilgang for humanitær innsats
- arbeide for at UNHCR utvider egen kapasitet og ekspertise mht. beskyttelse av internt fordrevne, inkludert koordinering i felt, og styrker samarbeidet med uavhengige nasjonale institusjoner og frivillige organisasjoner om internt fordrevne
- bidra til varige løsninger på vedvarende flyktningssituasjoner, også regionalt, basert på et godt samspill mellom humanitære, utenriks- og utviklingspolitiske virkemidler
- styrke dialogen med tilskuddsmottakere og FN-organer om nulltoleranse for seksuelle overgrep utført av egne ansatte og for unnlatelse av straffeforfølgelse av overgripere
- delta aktivt i debatten om reform av FNs fredsoperasjoner og spesielt engasjere oss i prosesser som skal forbedre operasjonenes evne til å gjennomføre sine beskyttelsesmandater i felt
- arbeide for å sikre at den humanitære innsatsen er konfliktsensitiv og ikke bidrar til å gjøre mer skade i en konfliktsituasjon, men at aktører eller tiltak som bidrar til fred, blir styrket.

5.6 En mer helhetlig bistand

Mer helhetlig bistand kan legge til rette for bedre konflikthåndtering, humanitær hjelpeinnsats og forebygging av humanitære kriser, men utgangspunktet må være lokal deltakelse i hjelpearbeidet.

Å forebygge, respondere på og igangsette gjenoppbygging og utvikling av samfunn etter humanitære katastrofer krever langt sterkere koordinering mellom ulike aktører og fagmiljøer. Ulike mandater mellom relevante organisasjoner eller organisering av de ulike bevilgningspostene må ikke hindre nødvendig oppfølging fra en akutt fase til selvberging, gjennom rehabilitering og utvikling i områder som rammes. Så langt har ikke verdenssamfunnet fått til en god nok balanse mellom nasjonal og internasjonal innsats, mellom langsiktig utvikling og humanitære tiltak, eller mellom ulike internasjonale institusjoner og orga-

nisasjoner. Det tverrsektorielle samarbeidet har også forbedringspotensiale.

Særlig i de langvarige humanitære krisene er det viktig at den humanitære innsatsen tilpasses lokale forhold og bidrar til lokal deltakelse, organisering og bærekraft. I disse situasjonene er faren størst for ansvarsfraskrivelse fra nasjonale myndigheters side, bistandsavhengighet, korrupsjon og indirekte sementering av maktforhold gjennom bistanden.

Behovene for raskt å løse påtrengende behov og samtidig sikre de langvarige og bærekraftige løsningene er en oppgave som krever deltakelse på tvers både internt og mellom departementer, og mellom bilaterale og multilaterale aktører.

Uten en mer helhetlig tilnærming til utviklingspolitikk vil det bli vanskelig å styrke det forebyggende arbeidet, få til effektiv klimatilpassning og nå tusenårsmålene. Lokal sårbarhetsreduksjon, mestringkapasitet og deltakelse må gis større oppmerksomhet, noe St. meld. nr. 9 (2007-2008) Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer legger vekt på.

Norge har engasjert seg internasjonalt på klimaområdet gjennom bl.a. klima- og skoginitiativet, karbonfangst og -lagring, initiativet «Ren energi for utvikling» og forslaget om finansiering av klimatiltak basert på inntekter fra auksjonering av klimavoter. Reduksjon av klimagassutslipp er et viktig bidrag til å redusere behovet for tilpassning og forebygging på sikt.

Men det er også et stort behov for å øke innsatsen for tilpassning til klimaendringer. Det er av grunnleggende betydning både for tilpassningsarbeidet og forebygging av humanitære katastrofer at vi tar vare på naturmangfoldet, gjennom intakte økosystemer. Skogforvaltning, vannressursforvaltning og et mer bærekraftig jordbruk står sentralt. For å forebygge at menneskers leveområder og livsbetingelser forringes eller ødelegges, er det viktig at miljøkostnadene prissettes, og at vi utvikler effektive insentiver for å bevare økosystemene.

Gitt de fortsatte svakhetene i det internasjonale arbeidet med tidlig gjenoppbygging, er det nødvendig med økt oppmerksomhet om dette spørsmålet. Flere naturkatastrofer vil også bety flere gjenoppbyggingsoppgaver. Dette gjør behovet for en helhetlig bistand, hvor flere virkemidler rettes mot samme mål, enda mer presserende. Norge har fleksible virkemidler som kan brukes til overgangsbistand/gjenoppbygging, og vi arbeider for å fremme en mer helhetlig innsats i de styrende organene i multilaterale organisasjoner. Norges



Figur 5.2 Gjenoppbyggingsarbeid etter jordskjelvet i Pakistan i oktober 2005.

Foto: Flyktningshjelpen

langvarige engasjement for humanitær nedrustning er et eksempel på humanitære tiltak som gjør lokalsamfunn i stand til å starte gjenoppbygging.

Regjeringen vil:

- investere i hele bredden av tilpasningstiltak – fra forebygging, kriseberedskap og –håndtering til gjenoppbygging og langsiktig utvikling
- styrke rammede menneskers deltakelse i humanitære aktiviteter, særlig mht. forebygging og beredskap, i tråd med St.meld. nr. 9 (2007-2008)
- bidra til å bedre koordineringen mellom humanitær innsats, klimatilpasning og utviklings-samarbeid
- bidra til kunnskapsoppbygging i utviklingsland om klimaendringer og mulige tiltak og mobilisere økt oppmerksomhet om de humanitære konsekvensene av klima- og miljøendringene,

bl.a. gjennom arbeidet med FNs klimapanelers spesialrapport om ekstreme klimahendelser

- gjennomføre klima- og skogprosjektet for å sikre de mange tjenestene som regnskogen yter for tilpasningsevnen i form av vann, mat, klimaregulering, beskyttelse mot ekstremvær og tilgang på ressurser
- støtte helhetlig vannressursforvaltning i områder som vil få mindre nedbør, eller som vil oppleve større nedbørssvingninger
- støtte det afrikanske «Adaptation Framework for Agriculture» basert på de positive erfaringene med det norske-støttede «Conservation Agriculture»-programmet i Zambia
- styrke samordningen av norsk innsats i overgangssituasjoner gjennom bl.a. tettere samarbeid i landteam i departementet
- bidra til at gjenoppbygging raskt kan komme i gang i berørte lokalsamfunn gjennom styrket innsats for rydding av miner og ueksplodert klaseammunisjon

- bidra til økt fokus på langsiktige virkninger av den humanitære bistanden for å redusere uønskete konsekvenser for enkeltmennesker og lokalsamfunn
- støtte vann-, helse- og sanitærtiltak i kriserammede områder, bl.a. for å forebygge vannbårne sykdommer og svekket allmenntilstand
- arbeide for at god og tryggest mulig utdanning og relevant yrkesopplæring for jenter og gutter blir en integrert del av internasjonal humanitær innsats og gjenoppbygging, samt bidra til å sikre rask og tilstrekkelig finansiering av utdanning for barn og unge i krig og konflikt
- sikre at norsk humanitær innsats bygger på INEEs (Interagency Network for Education in Emergencies) internasjonale minimumsstandarder for utdanning i krisesituasjoner og tidlig gjenoppbygging.

5.7 Norge som god giver

For å kunne møte de humanitære utfordringene, må Norge styrke sin forvaltning og oppfølging av den humanitære bistanden.

Fleksibilitet og forutsigbarhet

Humanitære behov er per definisjon uforutsigbare. Norge må derfor opprettholde fleksibilitet og evne til å handle raskt for å møte skiftende behov, med utgangspunkt i dagens modell for tilskudd. Samtidig er det ønskelig å øke forutsigbarheten for sentrale samarbeidspartnere, gjennom økt bruk av rammetildelinger som utbetales tidlig på året.

Regjeringen vil:

- bidra med en økt andel av midlene uøremerket og tidlig på året til FNs nødhjelpsfond og humanitære landfond, samt til FNs og ICRCs appeller
- være i stand til å kunne respondere raskt og med betydelige midler på nye humanitære kriser gjennom hele budsjettåret ved å avsette tilstrekkelige midler i reserve
- med forbehold om Stortingets samtykke inngå flerårige samarbeidsavtaler med utvalgte sam-

arbeidspartnere for å skape mer forutsigbar finansiering av sentrale humanitære innsatsområder der disse partnerne har spesiell kompetanse.

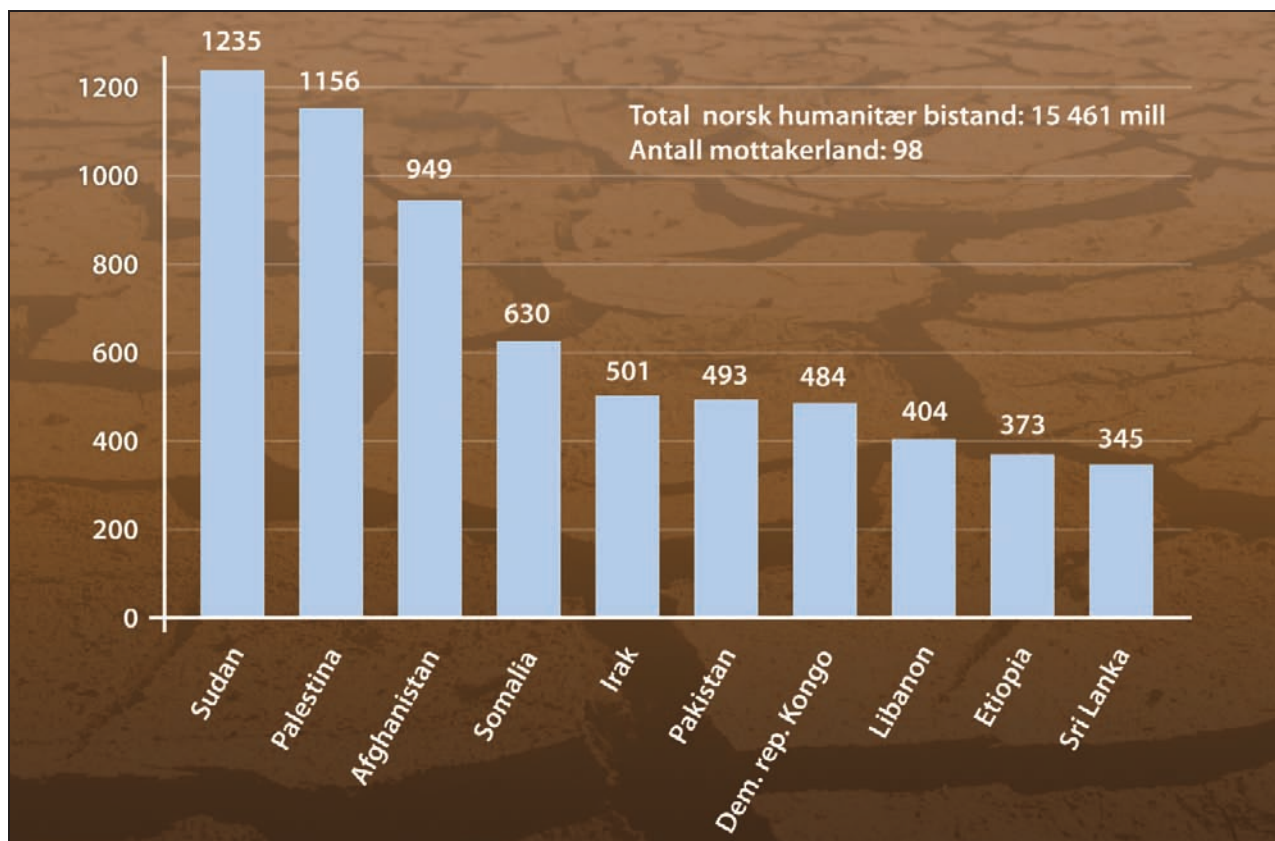
Videreutvikling av den norske modellen

Den norske modellen for humanitær bistand har gjort Norge til en handlekraftig, fleksibel og respektert partner i det internasjonale humanitære systemet. Solidaritets- og nestekjærlighets-tradisjonen er fremdeles sterkt forankret i den norske befolkningen. Det er stor oppslutning om de humanitære organisasjonene.

I løpet av de siste årene har det skjedd en betydelig profesjonalisering og institusjonalisering av disse organisasjonene. De fleste har et bredt internasjonalt kontaktnett, gjerne med egne søsterorganisasjoner, og de besitter unik kompetanse og nærhet til organisasjoner og institusjoner på grasrota. Det er gjennom å finansiere disse organisasjonene at norske myndigheter kan nå ut til det enkelte menneske, både på respons- og forebyggingsiden. Dette betyr at vi er avhengige av et tillitsforhold mellom norske myndigheter og organisasjonene. Samtidig må vi ha et sterkere fokus på måloppnåelse, kvalitetskontroll og effektivitet. En sterkere satsing på forskning om humanitære spørsmål er nødvendig.

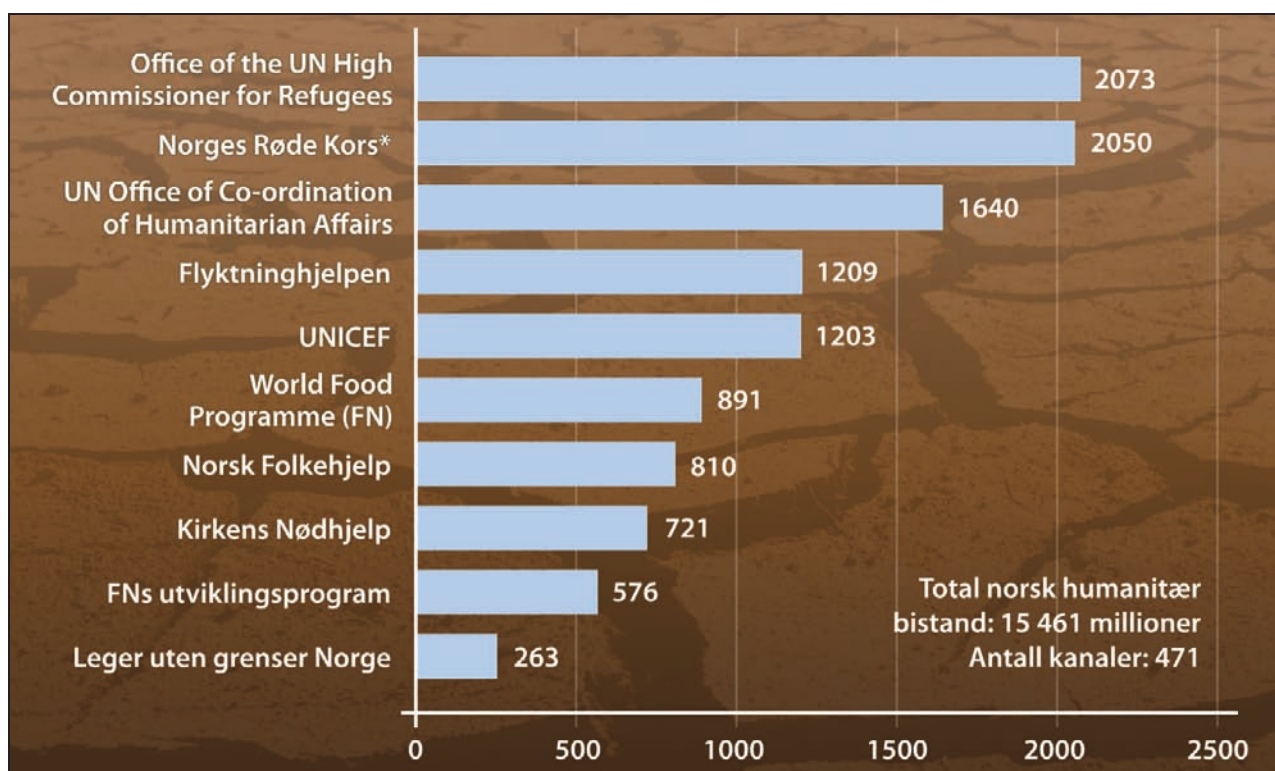
Regjeringen vil:

- samarbeide mer strategisk, mer forutsigbart og mindre prosjektorientert med norske humanitære organisasjoner
- stille tydeligere krav til våre samarbeidspartnere og støtte opp om profesjonalisering, kompetansebygging og bedre resultatoppfølging
- fortsette å arbeide for at beredskapssystemet NOREPS raskt og effektivt kan mobilisere nødhjelpsprodukter, personell og servicepakker ved naturkatastrofer og humanitære kriser, med vekt på videreutvikling av forhåndslagre i samarbeid med norske partnere og internasjonale aktører
- øke satsingen på norsk og internasjonal humanitær forskning, samt stimulere til etablering av et sterkt humanitært forskningsmiljø i Norge.



Figur 5.3 De 10 største mottakerlandene av norsk humanitær bistand 2002-2008.

Kilde: Norad/UD. Foreløpige tall for 2008



Figur 5.4 De 10 største mottakerorganisasjonene av norsk humanitær bistand 2002-2008.

* Inkluderer bidrag til den internasjonale Røde Kors-bevegelsen

Kilde: Norad/UD. Foreløpige tall for 2008

Mer effektiv forvaltning og læring

Det er et løpende arbeid å videreutvikle forvaltningen av norsk humanitær bistand. Med økte ressurser følger også større krav om at forvaltningen har tilstrekkelig kapasitet og er så effektiv som mulig. Mer kunnskap, forskning, læring og evaluering av humanitær innsats er nødvendig. NORAD og internasjonale nettverk og organisasjoner vil ha en viktig rolle i å evaluere hvordan vi forvalter humanitære midler.

Der vi har diplomatisk tilstedeværelse, vil ambassadene ha en nøkkelrolle som kontaktpunkt til norske organisasjoner, som bindeledd til FN på landnivå og til nasjonale myndigheter.

Regjeringen vil:

- styrke kapasiteten i forvaltningen av den humanitære bistanden og innføre forbedrede tilskuddsverktøy (PTA)
- involvere utenriksstasjonene sterkere i den humanitære bistanden der dette er aktuelt
- styrke oppfølgingen av humanitære prosjekter i felt gjennom økt bruk av feltbesøk/stikkprøver
- bli bedre til å dokumentere at norsk humanitær bistand nytter og gir resultater, bl.a. gjennom å utarbeide en årlig resultatrapport for den humanitære innsatsen
- øke bruken av evalueringer og gjennomganger i samarbeid med NORAD og legge til rette for læring gjennom økt bruk av oppnådde resultater i vurdering av nye innsatser
- ha nulltoleranse for mislighold og korrupsjon og kreve at mottakere av norske bistandsmidler har god økonomistyring
- forutsette at organisasjoner som mottar norske humanitære midler, har klare etiske retningslinjer for medarbeideres atferd i humanitære situasjoner.

5.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen vil at norsk humanitær innsats skal bygge på klare holdninger og verdier. Sårbare og nødlidende mennesker har rett til beskyttelse og assistanse. Dersom nasjonale myndigheter ikke har evne eller vilje til selv å hjelpe sin egen befolkning, må Norge og det internasjonale samfunnet bidra.

Udemokratiske regimer, pågående kamphandlinger og sterke nasjonale interessekonflikter blokkerer ofte for livreddende hjelp til millioner av sårbare medmennesker. Sammen med FN og likesinnete land skal Norge arbeide for at nødlidende får tilgang til hjelp i krisesituasjoner. Det internasjonale samfunnet har en forpliktelse til å hjelpe og beskytte, på samme måte som maktavere og væpnede grupper har en forpliktelse til å legge til rette for humanitær hjelp i konfliktområder.

Klimaendringene og vedvarende fattigdom i mange utsatte land og regioner betyr at forebygging av naturkatastrofer krever større plass i den samlede bistanden. Dette temaet er på ulikt vis behandlet i flere stortingsmeldinger som er framlagt de siste to årene. Arbeidet med klimatilpasning står allerede sentralt i de pågående forhandlingene fram mot klimatoppmøtet i København i desember 2009. Norge vil delta aktivt i forhandlingene om tilpasning og vil legge til rette for økt innsats på dette området når de nye klimaavtalene kommer på plass.

Den norske humanitære hjelpeinnsatsen skal også bygge på kunnskap og kompetanse. Forvaltningen av humanitære midler skal være robust og lede til ønskete mål og resultater. Det er en vanskelig oppgave. Humanitære midler går per definisjon til de minst oversiktlige situasjonene i verden. Regjeringen ser ingen grunn til å legge skjul på at dette gir stor risiko for at vi ikke alltid makter å nå de mest trengende raskt nok.

Derfor er det avgjørende at vi arbeider mer strategisk; at vi prioriterer noen innsatsområder og land framfor andre, at vi velger de riktige samarbeidspartnerne, og at vi evaluerer og vurderer de resultatene vi oppnår.

Tiltakene i meldingen vil bli dekket innenfor Utenriksdepartementets gjeldende budsjettrammer til bistandsformål. Den humanitære bistanden gis i hovedsak over kap. 163 Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter i statsbudsjettet, men må også ses i sammenheng med andre budsjettkapitler som kap. 162 Overgangs- bistand, kap. 164 Fred, forsoning og demokrati, samt multilaterale poster og langsiktige bistandsposter under programområde 03 Internasjonal bistand. Arbeidet vil ha administrative konsekvenser, både i departementet og ved utenriksstasjonene. Dette er det til en viss grad redegjort for i meldingen, men også administrative konsekvenser vil bli nærmere omtalt når tiltakene senere fremmes som forslag i budsjettsammenheng.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 29. mai 2009 om Norsk humanitær politikk blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Norges humanitære bistand – Utenriksdepartementets oppfølgingsplan**

Riksrevisjonen oversendte 6. november 2008 Dokument nr. 3:2 (2008-2009) om Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand til Stortinget.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har etterfølgende utarbeidet Innst. S. nr. 150 (2008-2009), som ble behandlet av Stortinget 23. mars 2009.

Norges femårige humanitære strategi og denne meldingen utgjør den overordnede rammen

for oppfølging av forvaltningsrevisjonen. Utenriksdepartementet har utarbeidet en intern plan for dette arbeidet i perioden 2009 og 2010, med hovedvekt på forvaltningsmessige grep i UD, Norrad og ved utenriksstasjonene. Nedenfor følger hovedtrekkene i denne planen (ikke uttømmende):

Tabell 1.1

	Hovedpunkter i revisjonen	Tiltak	Tidsplan	Status 20/5-09
Multilateralt arbeid	Videreføre aktivt humanitærpolitisk arbeid. Tiltak for å motvirke finansieringsgap og fremme lokalt eierskap mv.	Operasjonalisering av den humanitære strategien	2009-2013	Rullerende oppfølgingsplan. Midtveisgjennomgang sept. 2010. Evalueres til slutt.
Finansiering	Kapasitetsproblemer UD pga. stort antall enkeltprosjekter	Færre og større tildelinger	2009-	Økt bruk av uøremerkede bidrag til bl.a. FN og ICRC.
	Lite forutsigbarhet for samarbeidspartnere pga. ettårige prosjekter	Innføring av flerårige samarbeidsavtaler for deler av porteføljen	2009-	Piloter i 2009 etablert. Vurdering og evt ytterligere tiltak i 2010.
	Ivareta fleksibilitet	Beholde enkelttilskudd. Betydelig humanitære reserve	2009-	15 % reserve etablert. Status avveining av forutsigbarhet og fleksibilitet i 2010.

Tabell 1.1

	Hovedpunkter i revisjonen	Tiltak	Tidsplan	Status 20/5-09
UDs forvaltning	For lav saksbehandlingskapasitet (søknadsbehandling, kvalitetssikring, dokumentasjon og oppfølging). Utilstrekkelige forvaltningsverktøy	Opprette forvaltningsseksjon i FN-avdelingen, som kan avlaste seksjonen	2009	Under etablering
		Løpende vurdere saksbehandlingsrutiner	2009-	Løpende prosess
		Løpende vurdere bemanningssituasjonen	2009-	Løpende prosess
		Innføre forbedret forvaltningsverktøy (PTA)	2009-	Innført
Oppfølging på landnivå	Svak kapasitet til humanitær oppfølging ved ambassader. Svak kapasitet/begrenset prioritering av koordinering på landnivå.	Omlegging av virksomhetsplan- og rapporteringsarbeidet, med tydeliggjøring av stasjonenes ansvar.	2009-	Fulgt opp i virksomhetsplaner for 2009.
		Integrering av humanitære spørsmål i opplæring av ambassadepersonell. Vektlegging i løpende dialog	2009-	Integrert i rådsmøte for utviklings- og utenrikspolitikk i april 2009.
		Styrket humanitær kapasitet ved særlig aktuelle ambassader	2010-	Vurderes i budsjettprosessene for 2010–2011.
Resultatfokus	Mangelfull kunnskap om måloppnåelse i prioritering. Bedre resultatoppfølging/-rapportering	Styrking av samlet resultatrapportering av bistanden (inkl. humanitær bistand)	2009	Humanitær bistand er integrert i Norads resultatrapporter (f.o.m. 2008)
		Styrket kvalitetssikring av søknaders resultatmål og sluttrapporter	2009-	Løpende
		Utarbeidelse av egen årlig resultatrapport for HUM	2009-	Pilot i 2008. Offentlig rapport i 2009.
		Resultatrapporter innenfor utvalgte land	2009-	Gjennomført for 2008 vedr. Palestina og Afghanistan.
		Endret rapporteringssystem for organisasjoner – halvårlig rapportering og mer aggregert resultatinformasjon	2009-	Til vurdering

(forts.)

Tabell 1.1

	Hovedpunkter i revisjonen	Tiltak	Tidsplan	Status 20/5-09
Resultatfokus (forts.)		Økt bruk av prosjekt/-feltbesøk	2010-	Avhenger av tilstrekkelige rammer i driftsbudsjettet for UD og stasjonene. Følges opp i dialog med Norad.
		Økt bruk av evalueringer/gjennomganger	2009-	
Samordning og lokal involvering	Behov for bedre samordning i UD mellom ulike deler av bistanden	Samordning og synkronisering i tid av ulike prioriteringsnotater i UD	2009-	Gjennomført 2009 Tett dialog og eget notat utarbeidet
		Tettere samarbeid HUM/GAP mht. tidlig gjenoppbygging	2009-	
	Tettere samarbeid HUM/langsiktig mht. forebygging.	2009-		
	Behov for å involvere lokale krefter i HUM-bistanden	Integreres i det humanitære arbeidet	Løpende	
Risiko-håndtering	Behov for styrket oppfølging av risiko	Integreres i søknadsbehandling og oppfølgingen av tilskuddsmottakere	Løpende	Etablert
		Opprettelse av kontrollenhet i UD	2008-	

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post- og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern, 0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsbilde: Sandstorm i Hamadiya-leiren i Vest-Darfur.
Over to millioner mennesker har blitt fordrevet fra sine hjem i
Darfur siden krigen begynte. Flere hundre tusen er blitt drept.
Foto: Lynsey Addario/Corbis/Scanpix

Trykk: 07 Gruppen AS – 05/2009

