



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 9

(2007–2008)

Norsk politikk for forebygging
av humanitære katastrofer



Innhold

	Sammendrag	5			
1	Innledning	7	4.1.2	Matsikkerhet	35
1.1	Nye utfordringer.....	7	4.2	Helsesikkerhet	38
1.2	Formålet med meldingen	8	4.3	Byplanlegging og godt styresett.....	39
1.3	Hovedprioriteringer	9	4.4	Beskyttelse av sivilbefolkningen	41
1.4	To hovedmålsettinger	10	4.4.1	Kvinner, barn og ungdoms rolle og deltakelse	41
2	Risiko, sårbarhet og deltakelse	13	4.4.2	Minoriteter og urfolk	43
2.1	Sentrale risikofaktorer	13	4.4.3	Forbud mot særlig inhumane våpen	43
2.1.1	Plutselige og langsomme naturkatastrofer	13	4.5	Styrking av FN.....	44
2.1.2	Klima- og miljøendringer	14	4.5.1	Styrking av FNs meklings- og fredsbyggingskapasitet.....	44
2.1.3	Urbanisering	15	4.5.2	Humanitær respons og beredskap	45
2.1.4	Konflikter og sivile tap	16	4.6	Styrket partnerskap med Verdensbanken	48
2.1.5	Helse	17	4.7	Bedre gjenoppbygging	49
2.2	Sårbarhet og deltakelse	18	4.7.1	Robust finansiering	50
2.2.1	Kjønnsperspektiver	19	4.7.2	Rask og fleksibel respons.....	51
2.2.2	Barn og ungdom.....	20	4.7.3	Styrket lederskap og koordinering	52
2.2.3	«Hotspots».....	20	5	Sør-Sør-samarbeid og regionale partnerskap	53
2.2.4	Sårbare stater.....	21	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	56
3	Bilaterale partnerskap for forebygging	23	7	Regjeringens handlingsplan for forebygging av humanitære katastrofer	57
3.1	Lokal mobilisering.....	23	Vedlegg		
3.2	Forebygging og fattigdomsreduksjon	26	1	Kort oversikt over sentrale prosesser og aktører	62
3.3	Bygging av bilaterale partnerskap.....	27			
4	Multilaterale partnerskap	30			
4.1	Tiltak for klimatilpasning	30			
4.1.1	Det internasjonale varslingsarbeidet	33			



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 9

(2007–2008)

Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 7. desember 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

Sammendrag

Humanitære katastrofer vokser i antall og omfang – og blir mer komplekse. I perioden 1990 – 2005 ble den bilaterale humanitære bistanden femdoblet – fra 1,4 til 7,1 mrd. USD, i følge Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD/DAC). Den norske nødhjelpen har steget kraftig i samme periode – fra rundt 1 mrd. kroner i 1990 til rundt 4 mrd. kroner i dag.

Problemet er imidlertid ikke store humanitære budsjetter, men at ressursene ikke står i forhold til den voldsomme økningen i behov. Regjeringens konklusjon er at vi derfor må endre måten vi organiserer norsk og internasjonal bistand på dersom vi skal kunne møte de nye utfordringene vi står overfor:

- *Klimaet endrer seg:* 2007 kan bli det varmeste året som er målt siden systematiske termometermålinger startet for rundt 150 år siden. Ifølge FNs klimapanel kan miljø- og klimændringer føre til ca. 150 millioner nye flyktninger innen 2050.
- *Bosettingsmønstre endrer seg:* I løpet av 2007 vil det bo flere mennesker i byer og tettsteder enn på landsbygda. Migrasjon, urbanisering

og økt forslumming i allerede utsatte områder skaper økt risiko for humanitære katastrofer.

- *Katastrofene endrer seg:* Det er en økende tendens til at komplekse kriser rammer land hvor myndighetene har liten styringsevne og forvaltningskapasitet. Sammenhengene utgjør en ond sirkel og bidrar trolig til å forklare økningen i antallet sårbare stater.

Disse risikofaktorene ligger bak økningen i antallet humanitære katastrofer og begrunner behovet for å tenke nytt, både i utenriks- og utviklingspolitikken. Langsiktige tiltak for å redusere sårbarhet for humanitære katastrofer er primært en oppgave for utviklingsarbeidet, men berører også sentrale deler av utenrikspolitikken. Norsk utviklingssamarbeid må i større grad bidra til forebygging av humanitære katastrofer, herunder styrke lokale beredskapsordninger. Samtidig må vi gjennom humanitære beredskapstiltak, fleksible finansieringsordninger og hurtig respons bli enda bedre til å dekke akutte humanitære behov. Vi må også bidra til mer effektiv gjenoppbygging i den kritiske fasen etter humanitære katastrofer,

ved at vi reduserer sårbarhet og unngår tilsvarende humanitære konsekvenser i framtiden. For mange lands vedkommende snakker vi om tilbakevendende og til dels kroniske humanitære behov, noe som understreker betydningen av større og mer koordinert innsats på forebyggingsområdet.

Regjeringen mener at vi trenger en helhetlig politikk for hvordan Norge skal bidra til forebygging av humanitære katastrofer, basert på en tredelt strategi:

- Vi må bedre koordineringen internt i Utenriksdepartementet mellom kort- og langsiktig bistand, ikke minst på gjenoppbyggingssiden, på tvers av budsjettlinjer og ansvarsområder. Norad vil ha en viktig rolle i dette arbeidet og ha ansvar for å styrke norsk kompetanse på området, i nær dialog med departementet og eksterne fagmiljøer.
- Vi skal etablere et langsiktig og strategisk samarbeid med nasjonale myndigheter, FN-systemet, internasjonale finansinstitusjoner, frivillige organisasjoner og andre relevante fagmiljøer om forebyggende tiltak i de mest sårbare landene, med et klart

siktemål om å styrke lokalsamfunns og sårbare gruppers motstandsdyktighet for humanitære katastrofer.

- Vi skal bidra til økt forståelse av og kunnskap om behovet for å forebygge humanitære katastrofer, bl.a. gjennom økt støtte til Sør-Sør-samarbeid og erfaringsutveksling mellom land som har erfaringer på området, slik at denne kunnskapen spres regionalt. Selv om utfordringene ofte er felles, ser vi svært ulike beredskapstiltak mv. i ulike land. Land som Kina, Bangladesh, Kuba og Vietnam sitter på viktig kunnskap om forebygging av naturkatastrofer som bør deles med andre.

Meldingen analyserer de globale utfordringene vi står overfor (kap. 2), drøfter hvordan Norge best kan bidra til å gjøre en forskjell gjennom vårt bilaterale utviklingssamarbeid (kap. 3), multilaterale institusjoner (kap. 4) og Sør-Sør-samarbeid (kap. 5).

Støtte til lokal sårbarhetsreduksjon, lokal kapasitetsoppbygging og aktiv lokal deltakelse i arbeidet med forebygging og beredskap vil være Regjeringens hovedprioritering i det videre arbeidet.

1 Innledning

1.1 Nye utfordringer

Humanitære katastrofer vokser i antall og blir mer komplekse. Det internasjonale samfunnet står i økende grad overfor situasjoner hvor sårbare land rammes av konflikt og naturkatastrofer samtidig.

I perioden 1990 – 2005 ble den bilaterale humanitære bistanden femdoblet – fra 1,4 til 7,1 mrd. USD, ifølge Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OCED/DAC). Den norske humanitære bistanden har steget kraftig i samme periode og ligger nå på over 4 mrd. kroner. Problemet er imidlertid ikke store humanitære budsjetter, men at ressursene ikke står i forhold til de økende behovene.¹

Nasjonale myndigheter har det primære ansvaret for å beskytte innbyggerne mot konsekvensene av konflikt og katastrofe. De er forpliktet til å sikre sårbare gruppers levekår og respektere grunnleggende menneskerettigheter. Dette ansvaret følger bl.a. av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

Internasjonal humanitær bistand er nødvendig for å redde liv, gi beskyttelse og hjelpe sårbare mennesker som nasjonale myndigheter ikke kan eller vil hjelpe. Men nødhjelp er siste utvei, når alt annet svikter. Og svært mye har sviktet når en humanitær katastrofe rammer et land. Humanitære katastrofer reflekterer først og fremst de grunnleggende problemene mange utviklingsland står overfor: fattigdom, krig og konflikt, svake institusjoner, dårlig styresett, overbeskatning av naturressurser mv.

Det internasjonale bistandssystemet er dessuten fragmentert, det er bedre til å gi førstehjelp enn å forebygge og dårlig til å gjenoppbygge robuste samfunn etter en konflikt eller naturkatastrofe. Disse svakhetene preger også norsk bistand.

Vi vet at det er bedre å være føre vår og forebygge at humanitære katastrofer oppstår. Likevel er betalingsviljen og den politiske oppmerksomheten størst når katastrofen er et faktum. Samord-

ningen av nødhjelpsinnsetning og langsiktig utviklingssamarbeid er også svak. Her har vi et klart forbedringspotensiale.

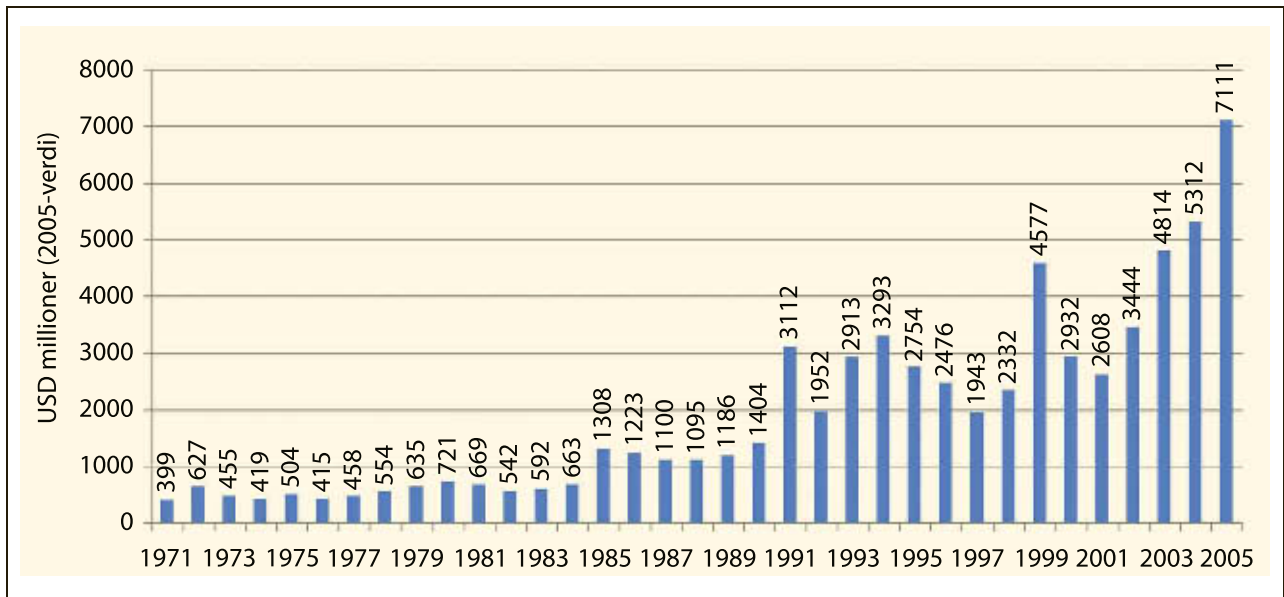
Regjeringen mener derfor at vi må endre måten vi organiserer norsk og internasjonal bistand på, og øke fokuset på forebygging og beredskap dersom vi skal kunne møte de nye risikofaktorene vi står overfor:

- *Klimaet endrer seg:* 2007 kan bli det varmeste året som er målt siden systematiske termometermålinger startet for rundt 150 år siden. Ifølge FN's klimapanel kan klima- og miljøendringer føre til ca. 150 millioner nye flyktninger innen 2050.
- *Bosettingsmønstre endrer seg:* I løpet av 2007 vil det bo flere mennesker i byer og tettsteder enn på landsbygda. Migrasjon, urbanisering og økt forslumming i allerede utsatte områder skaper økt risiko for humanitære katastrofer.²
- *Katastrofene endrer seg:* Komplekse kriser rammer land hvor myndighetene har liten styringsevne og forvaltningskapasitet («fragile states»). Dette skaper nye beskyttelsesrisikoer som rammer sivilbefolkningen, særlig kvinner, barn og unge.

Disse risikofaktorene ligger bak økningen i antallet humanitære katastrofer, en utvikling som vil fortsette hvis vi ikke klarer å styrke menneskers og samfunns motstandsdyktighet og trekker lærdom av erfaringene berørte stater og mennesker har med å forebygge slike katastrofer. Klima- og miljøendringer og økt migrasjon kan være et direkte resultat av voldelig konflikt. De kan også

¹ FN's humanitære appeller får i gjennomsnitt dekket 60-70% av finansieringsbehovet. Mange humanitære katastrofer er kraftig underfinansierte.

² *State of the World 2007: Our Urban Future*, The Worldwatch Institute (2007) fokuserer på problemstillinger knyttet til økt urbanisering i utviklingsland. Utenriksdepartementet har laget et posisjonsnotat om norsk byutviklingspolitikk i internasjonalt perspektiv («Byer – håp og utfordringer. Om byutvikling og internasjonalt samarbeid» (oktober 2007)), som analyserer de pågående urbaniseringsprosessene globalt med særlig vekt på de minst utviklede landene. Det drøfter urbaniseringen i forhold til Soria Moria-erklæringens hovedprioriteringer og inneholder konkrete oppfølgingspunkter.



Figur 1.1 Total bilateral humanitær bistand, 1971-2005

Kilde: OECD/DAC 2007

ytterligere destabilisere sårbare stater og gi grunn for nye konflikter.

1.2 Formålet med meldingen

Forebygging nytter. Kina evakuerte i oktober 2007 rundt 1,4 millioner mennesker i de sørøstlige delene av landet i forbindelse med tyfonen *Krosa*, som forårsaket oversvømmelser og store materielle ødeleggelser. Det ble ikke rapportert om omkomne. Orkanene *Dean* og *Felix* i august 2007 viste hva god planlegging, varsling, beredskap og respons kan utrette. Svært få mennesker mistet livet på de karibiske øyene og i Mellom-Amerika, selv om de materielle ødeleggelsene var store. Tsunamivarslene i Sør-Asia i september 2007 viste at varslingssystemene fungerer, og at lokalbefolkningen i kystområdene vet hvordan den skal opptre i forbindelse med undersjøiske jordskjelv. Vi ser resultatene av langsiktig innsats for fred og forsoning og av fjerning av inhumane våpen som landminer og klaseammunisjon.

Verdenssamfunnet har i dag erfaring, ressurser og teknologi som kan gjøre en forskjell. Vi kan langt på vei forutsi hvor naturkatastrofene vil inntruffe pga. risiko- og sårbarhetsanalyser som blir stadig bedre. Det finnes betydelig informasjon om den politiske utviklingen i sårbare stater.

Det som mangler, er den politiske og økonomiske langsiktigheten som skal til for å kunne redusere sårbarhet i langt flere av de mest utsatte

landene. Det mangler også vilje til å handle. Forebygging, beredskap, nødhjelp og gjenoppbygging er i første rekke nasjonale myndigheters ansvar, men internasjonale organisasjoner og giverland som Norge kan spille en viktig rolle, både faglig og finansielt, i dette arbeidet. Regjeringen ønsker derfor å styrke Norges innsats for forebygging av humanitære katastrofer.

De nye risikofaktorene krever at vi tenker nytt, både i utenriks- og utviklingspolitikken. Langsiktige tiltak for å redusere sårbarhet for humanitære katastrofer er primært en oppgave for utviklingssamarbeidet, men berører også sentrale deler av utenrikspolitikken. Norsk utviklingssamarbeid må i større grad bidra til forebygging av humanitære katastrofer, herunder styrke lokal beredskap. Samtidig må vi gjennom internasjonale beredskapstiltak, fleksible finansieringsordninger og hurtig respons bli bedre til å dekke akutte humanitære behov. Vi må også bidra til bedre gjenoppbygging i den kritiske fasen etter humanitære katastrofer, noe som vil gi mer effektiv forebygging. Dette krever bedre samordning av virkemidler og budsjetter.

Vi trenger derfor en helhetlig politikk for hvordan Norge skal bidra til forebygging av humanitære katastrofer. Hvilke områder og partnere skal vi prioritere? Hvordan skal utenriksstasjonene våre jobbe med dette på landnivå? Hvor bør det internasjonale samarbeidet bli bedre? Kort sagt: Hvor og hvordan kan Norge gjøre en forskjell?

Formålet med denne meldingen er å drøfte disse problemstillingene og skissere Regjeringens prioriteringer for det videre arbeidet, på bakgrunn av de nevnte risikofaktorene (kap. 1.1). Dette skal leses som et bidrag til utviklingen av en mer samordnet tilnærming til nødhjelp, overgangsbistand og langsiktig utviklingssamarbeid.

Det foregår allerede en rekke prosesser for å forebygge humanitære katastrofer. Dette arbeidet skal vi bygge videre på.³ Norge har kunnskap og kompetanse på flere relevante fagområder som vi ønsker å videreutvikle. Men vi må i større grad ta tak i de politiske og systemiske utfordringene vi står overfor – hjemme som ute.

Regjeringen har valgt en tredelt strategi for arbeidet:

- Vi vil bedre samordningen internt i Utenriksdepartementet mellom humanitær og langsiktig bistand, ikke minst på gjenoppbyggingssiden, på tvers av budsjettlinjer og ansvarsområder. Norad vil ha en viktig rolle i å styrke norsk kompetanse på området, i nær dialog med departementet og eksterne fagmiljøer.
- Vi vil etablere et langsiktig og strategisk samarbeid med nasjonale myndigheter, FN-systemet, internasjonale finansinstitusjoner, frivillige organisasjoner og andre relevante fagmiljøer om forebyggende tiltak i de mest sårbare landene, basert på nærhetsprinsippet⁴ og med et klart siktemål om å styrke lokalsamfunns og sårbare gruppers motstandsdyktighet overfor humanitære katastrofer.
- Vi vil støtte Sør-Sør-samarbeid om kunnskapsutvikling og erfaringsutveksling mellom land som har relevante erfaringer på området, slik at denne kunnskapen spres regionalt. Konflikter og naturkatastrofer rammer som regel ikke bare ett land, men også naboland. Land som Bangladesh, Kina, Vietnam, Kuba og andre sitter på viktig kunnskap og erfaring om forebygging og beredskap som bør deles med andre.

Meldingen gjennomgår ikke alle sider ved norsk forebyggende innsats.⁵ De nye utfordringene (jfr. kap. 1.1) er av en slik karakter at de krever *ekstra* innsats som et bidrag til å redusere sårbarhet, også fra Norge. Det er behovet for et forsterket norsk engasjement for sårbare menneskers sikkerhet og beskyttelse som er meldingens fokus.

³ Noen eksempler på sentrale aktører/prosesser er omtalt i meldingens vedlegg.

⁴ Prinsippet er nærmere omtalt i kap. 3.1.

Boks 1.1 Komplekse kriser

I Sudan, Sri Lanka, Afghanistan og Haiti deltar Norge i det internasjonale arbeidet med komplekse humanitære katastrofer. Landenes myndigheter står overfor store politiske og humanitære utfordringer knyttet til beskyttelse av egen befolkning på grunn av konflikter. Samtidig må de forholde seg til de sosiale og økonomiske virkningene av omfattende naturkatastrofer – tørke i Sudans og Afghanistans tilfelle, etterdønningene av tsunamien på Sri Lanka, flere års ødeleggelser på grunn av orkaner på Haiti. Mange av de landene Norge er engasjert i gjennom langsiktig utviklingssamarbeid, fred- og forsoningstiltak og humanitær bistand, er ustabile. Og de forblir ustabile, selv etter omfattende internasjonale stabiliseringstiltak og humanitær innsats. Hver femte bilagte konflikt blusser opp igjen, slik vi ser det på Sri Lanka, i DR Kongo og Libanon. Land som er i – eller på vei ut av – konflikt, er særlig sårbare for naturkatastrofer. Tilsvarende kan land som rammes av naturkatastrofer, oppleve økt politisk spenning og uro. I slike situasjoner kan ikke konfliktforebygging, humanitær innsats, overgangsbistand og utviklingssamarbeid gjennomføres i kronologisk rekkefølge. Vi må se på dem som komplementære spor i en bred internasjonal strategi, som vi må planlegge for og jobbe langsamtidig.

1.3 Hovedprioriteringer

Regjeringen mener lokal sårbarhetsreduksjon, lokal mestringskapasitet og aktiv lokal deltakelse er de viktigste virkemidlene i arbeidet med forebygging og beredskap. De menneskene vi ønsker å hjelpe, må selv ha en sentral rolle i det forbyg-

⁵ En rekke tiltak og prosesser kunne vært omtalt i denne meldingen, men ville ført til et uklart fokus. For eksempel går vi ikke inn på Norges rolle som tilrettelegger i freds- og forsoningsprosesser, selv om dette foregår i land som tidvis rammes av store humanitære kriser. Den går heller ikke inn på deler av norsk utviklingssamarbeid som kunne vært behandlet i større omfang. Formålet er ikke å liste opp alt vi støtter av tiltak og prosesser som i en viss forstand kan karakteriseres som forebyggende, men å fokusere på hvordan Norge skal styrke innsatsen for å redusere sårbarhet og bidra til å forebygge humanitære katastrofer, i lys av nye utviklingstrekk som klimaendringer mv. Dette handler like mye om bevisstgjøring, organisering og prosess, som konkrete prosjekter og tiltak.

gende arbeidet. Myndigheter, næringsliv og det sivile samfunn har alle viktige roller i dette. Bred sosial deltakelse er avgjørende. Å bidra til å styrke lokal forebygging og beredskap er Regjeringens hovedprioritering.

Lokale og nasjonale myndigheter, internasjonale organisasjoner og giverland plikter å legge til rette for lokal deltakelse og realisering av grunnleggende menneskerettigheter gjennom forebygging og humanitær innsats. I tillegg må vi bidra til at de landene som har lang erfaring med humanitære katastrofer og forebygging, deler disse erfaringene med andre, gjerne i en regional kontekst. I sum vil dette gi bedre overlevelsesstrategier og levekår.

Størst mulig lokal forankring er en nødvendig, men ikke alltid tilstrekkelig betingelse for bedre forebygging. For eksempel har klima- og miljøendringene regionale og globale dimensjoner som krever omfattende kunnskap om endringenes konsekvenser, og internasjonale tiltak. Bedre koordinering av den internasjonale innsatsen er også nødvendig hvis forebygging skal kunne gi et viktig bidrag til fattigdomsbekjempelse, ikke minst i gjenoppbyggingsarbeidet. Norges deltakelse i styringen av internasjonale organisasjoner og institusjoner er derfor også viktige kanaler for vår politikk på forebyggingsområdet.

Regjeringen vil at Norge skal bygge langsiktige partnerskap med relevante aktører – bilateralt, regionalt og internasjonalt – om forebygging og beredskap. Partnere som befinner seg tetttest på eksisterende og potensielle humanitære katastrofer vil bli prioritert, særlig samarbeidspartnere i det økende antallet sårbare stater. Og vi må samarbeide med dem på en mer samordnet måte enn i dag.

Hvilke tiltak og kanaler som er mest nyttige for å nå målet, vil variere fra land til land og mellom ulike fagområder. Den norske innsatsen skal tilpasses det vi mener er hovedårsakene til økt sårbarhet. Kapittel 3-5 drøfter de ulike kanalene nærmere.

1.4 To hovedmålsettinger

Soria Moria-erklæringen legger vekt på arbeidet med tusenårsmålene, fattigdomsbekjempelse og bærekraftig utvikling, hvor satsingen på miljø er gitt en nøkkelrolle. I erklæringen tar Regjeringen til orde for å bidra til en mer demokratisk rettsorden, respekt for menneskerettighetene og likestilling. Norge skal også være en tydelig fredsnasjon.

Regjeringen har varslet at den ønsker å styrke Norges bidrag til å forebygge, dempe og løse konflikter.

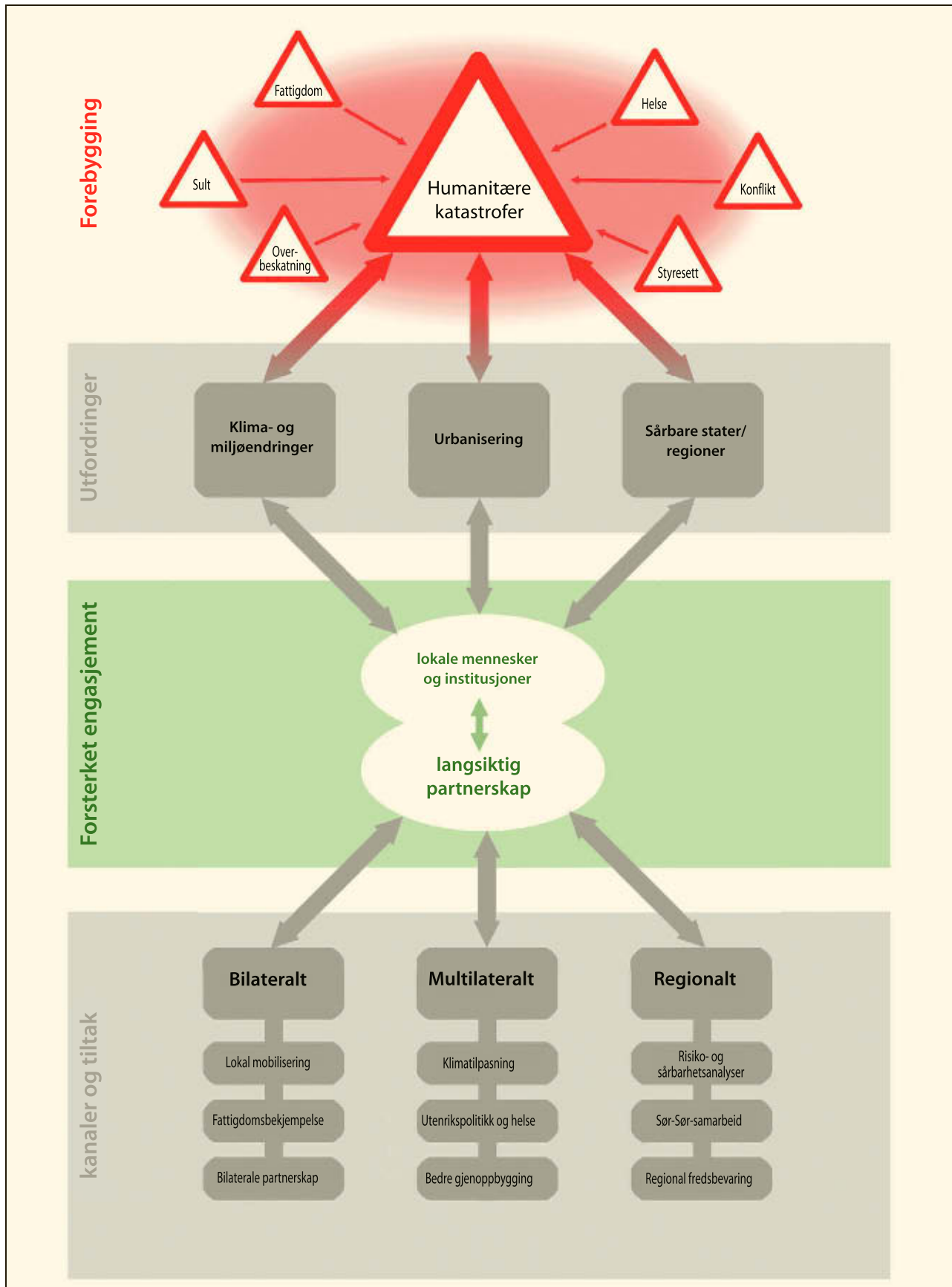
Erklæringen legger dermed også viktige føringer for arbeidet med forebygging av humanitære katastrofer. Konflikter og naturkatastrofer tar liv og fører med seg omfattende overgrep og brudd på grunnleggende menneskerettigheter. I tillegg til å ramme menneskers levekår, rammer de et lands næringsliv og kritisk infrastruktur, inkludert politiske strukturer. Det er de fattigste landene og de mest sårbare gruppene som rammes hardest av humanitære katastrofer.

Forebyggende innsats baserer seg for det første på det humanitære imperativet om å redde liv, lindre nød og sikre beskyttelse av mennesker i krisesituasjoner. Forebygging er imperativets naturlige startpunkt: målrettede tiltak for å styrke sårbare menneskers, lokalsamfunns og staters evne til å motstå kriser. Dette arbeidet bør ta utgangspunkt i ulike gruppers, inkl. urfolksgruppers, samt kvinner og menns ulike ressurser og potensielle sårbarhet. For det andre er forebygging avgjørende for å motvirke økt fattigdom og sikre bærekraftig utvikling. Uten en slik innsats vil det bli langt vanskeligere å innfri tusenårsmålene, særlig målet om å halvere andelen mennesker som lever i ekstrem fattigdom innen 2015.

Disse to hovedmålsettingene skal ligge til grunn for Norges forebyggende arbeid. Det humanitære imperativ og tusenårsmålene staker ut hovedkursen for hvordan vi skal møte de globale utfordringene vi står overfor, og stiller krav til bedre samordning og helhetstenkning. Regje-

Boks 1.2 Tre sentrale begreper

- En *humanitær katastrofe* inntreffer når omfattende tap av menneskeliv og overgrep mot sivile som følge av naturfenomener og/eller konflikt, og store sosio-økonomiske ødeleggelser, overstiger et samfunns evne til selv å håndtere situasjonen.
- *Risiko* viser til reelle og potensielle trusler mot fred og bærekraftig utvikling, som kan føre til store tap av liv, levekår og infrastruktur.
- *Sårbarhet* beskriver menneskers, sosiale gruppers og samfunns evne til å planlegge for, tilpasse seg og motstå disse risikofaktorene, samt til å ta seg inn igjen etter en katastrofe.



Figur 1.2 Forebygging: utfordringer og tiltak

Kilde: Utenriksdepartementet

ringen vil arbeide for å styrke denne tilnærmingen overfor våre ulike samarbeidspartnere og dermed bidra til å fremme en ny internasjonal dagsorden.

Gjennom å analysere de viktigste risikofaktorene som skaper økt sårbarhet for humanitære katastrofer (kap. 2), er Regjeringen opptatt av å fokusere på det sosiale og økonomiske utviklings-

potensialet som ligger i forebyggende tiltak og god gjenoppbygging. Det gjelder særlig i land hvor risikofaktorene utgjør en trussel mot bærekraftig utvikling. Regjeringen har derfor foreslått at det avsettes økte midler til dette arbeidet på statsbudsjettet.

2 Risiko, sårbarhet og deltakelse

2.1 Sentrale risikofaktorer

2.1.1 Plutselige og langsomme naturkatastrofer

Tallenes tale er klar: Antallet naturkatastrofer øker kraftig. Årlig registrerer Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) i snitt rundt 700 naturkatastrofer.¹ Over 255 millioner mennesker ble berørt hvert år i perioden 1994–2003. I løpet av 2006 mistet over 21 000 mennesker livet på grunn av naturkatastrofer, mot om lag 100 000 året før og 250 000 i 2004.

Selv om tallet på omkomne samlet sett har gått ned de siste 20 årene, er det store globale skjevheter i hvordan tapene fordeler seg. Nesten 70 prosent av dødsfallene inntreffer i land som ligger lavt på FNs utviklingsprogram (UNDPs) utviklingsindeks. Det er i dag tre ganger så mange mennesker som blir berørt, og fem ganger så store økonomiske tap som registreres, i forbindelse med naturkatastrofer, sammenlignet med 1980-tallet. Miljø- og klimaendringer vil kunne forsterke denne utviklingen. Kombinasjonen av urbanisering og såkalte hydro-meteorologiske naturfenomener (flom, tørke og orkaner) gir særlig grunn til bekymring.

Rapportene fra FNs klimapanel (IPCC)² viser at klimaendringene utvikler seg raskere enn tidligere antatt og utgjør en særlig risiko for små øystater og store byer som ligger langs kysten. I følge panelet er det svært sannsynlig at effektene av ekstreme værforhold vil øke som følge av denne utviklingen, og at omfattende tilpasning både er mulig og nødvendig for å redusere sårbarhet i de mest utsatte landene.

¹ *World Disasters Report 2006*, International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (2006).

² IPCC har så langt presentert 1) status for den klimavitenskapelige forståelsen av klimaendringene, 2) analyser av virkninger, tilpasninger og sårbarhet, samt av 3) effekten av ulike typer klimatiltak. I første delrapport omtaler klimapanelet observerte klimaendringer og konkluderer med at klimaendringene vi nå opplever, i stor grad skyldes menneskeskapte utslipp av klimagasser. I andre delrapport fastslår klimapanelet med stor sikkerhet at mange naturlige systemer blir påvirket av regionale klimaendringer, særlig temperaturøkninger.

De store katastrofene dominerer mediebildet – jordskjelv, tsunami, orkaner. Men hver dag forekommer det mindre kriser som rammer lokalsamfunn og tvinger mennesker ned i dypere fattigdom og til ufrivillig migrasjon. Dette er kriser som verdenssamfunnet knapt nok hører om.

I tillegg til de plutselige humanitære katastrofene står vi overfor flere langsomme prosesser, med store humanitære og sosio-økonomiske omkostninger. Det gjelder i første rekke forringelse av de naturlige økosystemene, manglende matsikkerhet, sult og underernæring bl.a. i flere

Boks 2.1 Hyogo-handlingsplanen 2005-2015

Det såkalte *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters* ble vedtatt av 168 land på en internasjonal konferanse om forebygging i Kobe, Japan i januar 2005, dvs. like etter tsunamien i Det indiske hav. Planen omfatter fem prioriterte innsatsområder for å redusere tap av liv og sosio-økonomiske ressurser og verdier:

- sikre at forebygging prioriteres på nasjonalt og lokalt plan, basert på nødvendig institusjonell kapasitet
- identifisere, evaluere og overvåke risikofaktorer og styrke tidlig varsling
- bruke kunnskap, innovasjon og utdanning for å skape en «forebyggingskultur» på alle nivåer
- redusere underliggende risikofaktorer
- styrke kriseberedskapen på alle nivåer.

Norge er forpliktet til å støtte opp om disse prioriteringene, som også ligger til grunn for denne meldingen. Globalt sett er det foreløpig ikke oppnådd tilstrekkelig framgang på de fem punktene til at man vil nå målet om en vesentlig reduksjon av tap som følge av naturkatastrofer innen 2015. Bare 38 land har etablert nasjonale plattformer for forebygging og beredskap.

afrikanske land, den alvorlige helsesituasjonen i land som er hardt rammet av hiv/aids, og de negative konsekvensene av økt migrasjon og ukontrollert urbanisering. Verdens matvareprogram (WFP) anslår at rundt 850 millioner mennesker ikke får dekket sitt daglige behov for mat, og at antallet kronisk underernærte har økt med 3-4 millioner hvert år siden midten av 1990-tallet.³ Alvoret i situasjonen illustreres ved at tusenårs-mål 1 er å avskaffe ekstrem fattigdom og sult.

2.1.2 Klima- og miljøendringer

Miljøforringelse gjennom avskoging og forørkning, degradering av landarealer, redusert biologisk mangfold, flom, tørke, branner og jordskred utgjør allerede en stor trussel for befolkningen i en rekke av våre samarbeidsland, særlig i Afrika sør for Sahara og i Himalayaregionen.

Miljøproblemene forsterkes av klimaendringene og truer menneskelig sikkerhet og arbeidet med å nå tusenårsmålene. Menneskelig aktivitet endrer i dag økosystemene raskere enn noen gang. Dette påvirker økosystemenes sårbarhet og evnen til å begrense ødeleggelser forårsaket av naturkatastrofer, som oversvømmelser, branner og orkaner.

Ifølge FNs klimapanel er det stadig flere eksempler på at vi tilpasser menneskelig aktivitet til observerte og forventede klimaendringer, men at klimatilpasning ennå er svært begrenset. Uansett hvilke tiltak som settes i verk for å redusere framtidige utslipp av klimagasser, vil ytterligere temperaturøkning som følge av tidligere utslipp være uunngåelig. Derfor er også tilpasning til klimaendringene helt nødvendig for å redusere sårbarheten for framtidige klimaendringer.

Klimapanelet peker også på at mange av effektene av klimaendringer kan unngås, reduseres eller forsinkes gjennom utslippsreducerende tiltak. Hvis det ikke settes inn tiltak for å redusere klimagassutslippene, er det i følge panelet sannsynlig at effektene på lang sikt vil overgå tilpasningsevnen til økosystemer, lokalsamfunn og politiske systemer.

En måte å øke kapasiteten til tilpasning på er å integrere hensynet til effektene av klimaendringer i utviklingsplanlegging, for eksempel ved å inkludere tilpasningshensyn i arealplanlegging og utbygging av infrastruktur, og å inkludere tiltak for redusert sårbarhet i eksisterende strategier for fattigdomsreduksjon.

For dagens og kommende generasjoner vil det derfor være av avgjørende betydning å investere i tiltak som kan forebygge klimarelaterte humanitære katastrofer, og øke beredskapen for disse. De fattigste utviklingslandene, som har minst ansvar for den globale oppvarmingen, vil bli hardest rammet – av kraftigere orkaner, hyppigere og lengre flom- og tørkeperioder og vannmangel med bl.a. mer sult og økt utbredelse av smittsomme sykdommer som resultat, spesielt i Afrika, Sør-Asia og Mellom-Amerika. Disse landenes sårbarhet for klimaendringer skyldes dels naturgitte forhold, men forsterkes av overbeskatning av naturressurser, utbredt fattigdom, høy befolkningsvekst og dårlig styreset.

Vi vet ikke sikkert hvilke følger global oppvarming vil få for omfanget av humanitære katastrofer i framtiden, men FNs nye klimarapporter gir oss klare indikasjoner. Hvis ingenting gjøres med dagens utslippsnivå, vil temperaturen kunne stige flere grader innen utgangen av århundret, med fare for bl.a. vesentlig høyere havnivå. En rekke øysamfunn og tett befolkete kystområder vil stå i fare for å bli oversvømmet. Verdensbanken har anslått at én meters økning i vannstanden i havet vil kunne berøre 56 millioner mennesker i 84 utviklingsland.

Mer enn halvparten av verdens befolkning lever mindre enn 60 kilometer fra havet, og 75 prosent av alle store byer i verden ligger ved kysten. De er derfor sårbare for endringer i havnivået. Blant de mest utsatte regionene er Øst-Asia, Midtøsten og Nord-Afrika. Varmere havvann kan

Boks 2.2 Økosystemer under press

Mange økosystemer er i dag så hardt presset at de ikke lenger er motstandsdyktige overfor naturens egne svingninger. Menneskeskapte inngrep som avskoging – for eksempel av regnskogen i Amazonas- og Kongo-bassengene, de store savanneskogene i Afrika, fjellskogen i Himalaya eller mangroveskogene langs kystene i Det indiske hav – oppdemning av elveløp og drenering av våtmarker bidrar til å fjerne naturens egne reguleringsmekanismer. Dette skaper økt risiko for humanitære katastrofer. Degraderingen av jordsmonnet mange steder i Afrika har kommet så langt at prosessen er irreversibel. Grunnlaget for matproduksjon har blitt varig svekket.

³ www.wfp.org (okt. 2007).

også føre til mer ekstreme vinder, på grunn av endrete meteorologiske forhold.

Ifølge FNs klimapanel vil klimaendringene føre til større variasjoner i nedbør (mengde, intensitet og geografisk fordeling). Regnsesongene vil bli mer uforutsigbare. Nedsmelting av snø og isbreer og et nytt nedbørsmønster i Himalayaregionen (Kina, India, Pakistan, Bangladesh, Bhutan, Nepal og Afghanistan) vil gi store styrtflommer og jordskred i øvre regioner og oversvømmelser i lavereliggende land på kort sikt. Både landsbyer i fjellområdene og byer i lavlandet opplever allerede økt hyppighet og omfang av flommer. Flomvann er i tillegg ofte forurenset og kan medføre sykdom for befolkningen langs vassdragene. På lengre sikt kan nedsmelting av isbreer føre til generell vannmangel i Himalayaregionen, verdens mest folkerike område, på grunn av manglende tilsig av smeltevann.

I Afrika vil lengre tørkeperioder forsterke problemene med lav matsikkerhet og føre til nye sultkatastrofer og økt vannmangel. Flom er også et økende problem. Forekomsten av sykdommer som malaria er nært knyttet til klimaforhold. Malariamygg har som følge av varmere klima allerede spredt seg til høyereliggende områder i Øst-Afrika som for 10 år siden var malariafrie. Spredningen av gresshoppesvermer og andre skadedyr påvirkes også av meteorologiske forhold.

Bl.a. Afrikas Horn opplever allerede konsekvensene av endringer i værmønsteret, som har alvorlige implikasjoner for landbruket i marginale områder. Sårbare grupper som pastoralister, som i århundrer har levd med naturens vekslinger, er i ferd med å miste livsgrunnlaget. Byslummen i regionen har vokst på grunn av den regionale landbrukskrisen. På samme måte har den har mottatt flyktninger og internt fordrevne fra konfliktområder.

Selv om forskningen så langt ikke har påvist noen systematisk sammenheng mellom ressursknapphet og konflikt, har mange humanitære aktører opplevd på nært hold at begrenset tilgang til ressurser som mat og vann kan føre til politisk

uro og øke konfliktnivået mellom klaner, etniske grupper og landsbyer. Voldelige konflikter kan også være en direkte årsak til miljøødeleggelser og ressursknapphet.

2.1.3 Urbanisering

Halvparten av verdens befolkning vil i 2007 bo i byer. I 2030 vil tallet trolig passere 60 prosent, ifølge FN. Bybefolkningen vokser nå tre ganger raskere enn befolkningen på landsbygda, og veksten er sterkest i Sør. I afrikanske byer er den årlige veksten gjennomsnittlig dobbelt så stor som i Latin-Amerika og Asia.

Det er særlig mindre byer (færre enn 500 000 innbyggere) som vokser raskt og uregulert. Mange av dem mangler fysisk, sosial og økonomisk infrastruktur som veier, vannforsyning, helse- og utdanningsinstitusjoner, kommunikasjoner, banker mv.

I en verden som trolig vil ha ni milliarder innbyggere innen 2050, vil med andre ord befolkningsveksten finne sted i byer. Denne utviklingen endrer de sikkerhets- og utviklingspolitiske utfordringene vi står overfor. Veksten i byene finner sted i en situasjon preget av rask, men ujevnt fordelt økonomisk vekst. Lokale myndigheter i sårbare stater mangler allerede ressurser til å sørge for sikkerhet og grunnleggende sosiale tjenester for befolkningen.

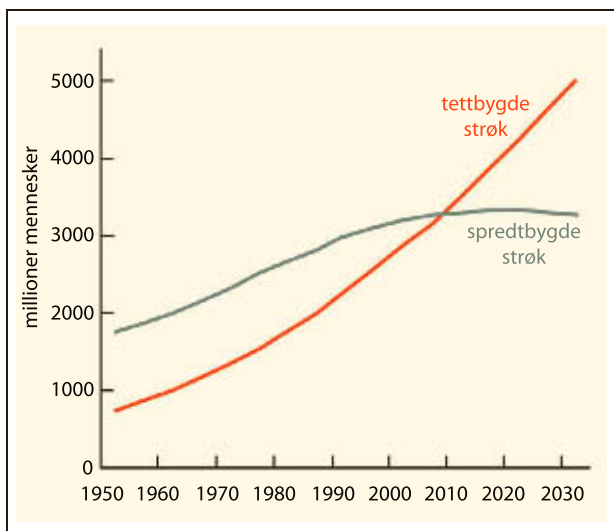
Mange byer ligger slik til at de er særlig utsatte for naturfenomener som jordskjelv, vulkanutbrudd, flom, stigende havnivå eller ekstreme vindforhold. Befolkningsveksten i byer med svak regulering av næringsvirksomhet og bosetting øker også risikoen for at industriulykker skal få store humanitære konsekvenser.

Fattige mennesker slår seg ned der bokostnadene er lavest. Slumbefolkningen bor på marginale landområder, utsatt for jordskjelv, flom og jordras, i helsefarlige miljøomgivelser, uten eieendom og jord og ofte med dårlig personlig sikkerhet. Dette kan forsterke eksisterende konfliktmønstre – og skape nye. Vold og kriminalitet, ofte begått av mafia og ungdomsgjenger, er et stigende problem i verdens slumområder. Samfunnsutviklingen påvirker og samspiller også med religiøse strømninger, særlig blant arbeidsledige unge menn. Disse tendensene kan gi grobunn for langt større konflikter mellom ulike sosiale grupper i urbane områder i tiden framover.

Byene utgjør bare rundt tre prosent av verdens landmasse, og mange av disse pressområdene lider under manglende politisk styring.

Boks 2.3 Truet regnskog

Ifølge Regnskogfondet er 240 millioner mennesker, hovedsakelig i tropiske områder, avhengige av skogen for sitt livsgrunnlag. Samtidig er avskogingen i disse områdene i dag på 150 000 kvadratkilometer i året.



Figur 2.1 Befolkningsvekst på verdensbasis 1950–2020

Kilde: World Urbanization Prospects: The 2001 Revision

Rundt 1 mrd. mennesker bor nå i uregulerte byområder (slum), og med dagens urbaniserings-takt vil tallet passere 2 mrd. i 2030. Den uregulerte urbaniseringen er en utfordring for arbeidet med å forebygge humanitære katastrofer i tett befolkete områder i fattige land preget av svakt styresett og manglende kapasitet til planlegging, regulering og tilsyn lokalt.

Byer er politiske beslutningssentra og spiller en svært viktig rolle for økonomisk vekst og utvikling, handel, næringsliv og kulturell utvikling. Naturkatastrofer og voldelig konflikt vil derfor også føre til store materielle tap dersom de rammer strategisk viktige byer og industrisentra.

Samtidig vil utviklingen i rurale områder kunne bidra til å redusere problemene som økende urbanisering fører med seg. 75% av verdens fattige lever fortsatt på landsbygda, og bærekraftig utvikling av bygdene vil derfor bidra til å redusere de negative konsekvensene av urbanisering – og dermed begrense omfanget av humanitære katastrofer i byområder.

2.1.4 Konflikter og sivile tap

Mange humanitære katastrofer følger som direkte konsekvens av væpnet konflikt, og nærmere 650 000 mennesker mistet livet i kamphandlinger fra 1995 til 2005⁴. Antall kriger og tap av menneskeliv i konflikter har imidlertid gått ned

⁴ Data fra Universitetet i Uppsala og Institutt for fredsforskning (PRIO).

siden begynnelsen av 1990-årene. Norge deltar aktivt i det internasjonale arbeidet for konfliktløsning og fredsbygging, og Regjeringen legger i Soria Moria-erklæringen vekt på at vi skal opprettholde det norske fredsengasjementet.

I tillegg til at det er færre pågående konflikter, skyldes nedgangen i antall falne endringer i selve krigføringen. De fleste konflikter er i dag interne og foregår mellom politiske, etniske og/eller religiøse grupperinger i et land. Disse grupperingene har sjelden tilgang på tunge våpen. I stedet står vi nå oftere overfor lavintensitetskonflikter drevet av dårlig utstyrte opprørere, som på grunn av underlegenhet i konvensjonell militær styrke i stedet velger strategier som i særlig grad rammer sivile (seksuell vold, selvmordsangrep, kidnappinger mv.). Mange av disse konfliktene finner sted i det voksende antallet sårbare stater.

Samtidig har vi fått økt internasjonal oppmerksomhet om å forby våpen som i hovedsak rammer sivilbefolkningen under og etter konflikt. Dette bidrar også til å forklare nedgangen i antall falne.

Derimot har det vært en økning i rapporterte angrep på sivile under konflikt, selv om antallet falne kan synes å ha blitt noe redusert.⁵ Å drive mennesker på flukt er ofte et ledd i selve krigføringen i interne konflikter, noe som bidrar til ytterligere destabilisering i allerede sårbare land og regioner. Ved inngangen til 2007 var totalt rundt 38 millioner mennesker på flukt fra voldelige konflikter. I borgerkriger er dessuten reelle, definerbare slagmarker og grenser fraværende eller uavklarte. Dette gjør sivilbefolkningen sårbar.

Konflikter i ett land har ofte alvorlige konsekvenser for naboland. Det er svært få konfliktrammede land i dag som ikke også har et naboland som er rammet av konflikt. Forebygging av voldelig konflikt må derfor ses i et regionalt perspektiv.

I tillegg kommer de indirekte følgene av konflikter, ved at menneskers levekår forverres og infrastruktur ødelegges. Svært mange mennesker dør som følge av spredning av sykdom og manglende tilgang på mat, medisiner og rent drikkevann. Sett i et kjønnsperspektiv er menn overrepresenterte blant falne som direkte følge av konflikt, mens kvinner og barn særlig inngår i gruppen som blir indirekte berørt, på grunn av sykdom, matmangel, vold og seksuelle overgrep.

⁵ *Human Security Report 2006*. Tallene er imidlertid usikre. Det er vanskelig å finne pålitelige data siden drap på sivile ofte blir regnet som utilsiktede konsekvenser av krigføringen. Det er derfor sannsynlig at tallet underrapporteres.

Hver femte fredsavtale brytes innen fem år.⁶ Det tar ofte lang tid å gjenoppbygge viktige statsstrukturer og få i gang økonomisk virksomhet etter krig og konflikt. Dette øker befolkningens sårbarhet. Mange av de landene som har størst problemer med å nå tusenårsmålene, er land som er i – eller nylig har kommet ut av – konflikt. Flere av disse konfliktene finner sted i Afrika, men også konfliktbildet i Asia gir økende grunn til bekymring.

I tillegg er konflikt ofte en direkte årsak til miljødelegger, samtidig som lokale, regionale og globale miljø- og klimaendringer truer med å ramme områder og land som allerede er konfliktfylte. Dette kan skape nye sikkerhetsutfordringer, og konflikter om kontroll med ferskvann, jordbruksområder og marine ressurser vil kunne oppstå. Store endringer i det lokale bosettingsmønsteret kan også bidra til økte sosiale spenninger og politisk konflikt.

FNs miljøvernprogram (UNEP) har nylig lagt fram en studie⁷ av miljøsituasjonen i Sudan, som viser en sterk kobling mellom degradering av landbruksjord, forørkning og konflikt i Darfur. Særlig Nord-Darfur har opplevd økologisk kollaps som følge av kraftig befolkningsvekst og økende miljøproblemer, og de politiske, etniske og stammemessige motsetningene i området vil ikke bli løst uten en kraftig forbedring av befolkningens matsikkerhet og levekår.

2.1.5 Helse

Humanitære katastrofer handler om medmenneskers liv og helse. Epidemier og særlig pandemier er i seg selv årsak til humanitære katastrofer – og i tillegg en vesentlig årsak til fattigdom og manglende utvikling.

Globalisering, klima- og miljøendringer og endringer i bostedsmønstre bidrar til at smitte brer seg raskere. Ifølge Verdens Helseorganisasjon (WHO) dør det nå årlig 77 000 mennesker i Asia/Stillehavsområdet på grunn av sykdom som direkte eller indirekte kan relateres til klimaendringene, dvs. om lag halvparten av antallet på verdensbasis. Sykdommer berører nye områder eller gjenoppstår i områder der de var brakt under kontroll.

Beredskap for denne risikofaktoren er et felles internasjonalt anliggende, ettersom alle land og

befolkningsgrupper er mer sårbare og har en egeninteresse i å hindre utbrudd. Derfor er det grunn til bekymring for den økende kompleksiteten i konflikt- og krisesituasjoner, som bl.a. hindrer at vaksiner og andre former for smittevern kan gjennomføres.

Sykdommer og andre helseplager er også direkte konsekvenser av katastrofer, særlig i områder rammet av mangel på mat, drikkevann og sanitære forhold. Også husly og utdanning har direkte påvirkning på helsetilstanden. Det samme gjelder sosiale forhold som kjønn, fattigdom og diskriminering. Også her ser vi den kumulative effekten av klimaendringer, nye bosettingsmønstre og den økende kompleksiteten i kriseramte områder. Sårbare grupper blir dobbelt sårbare i katastrofesituasjoner.

Spebarns- og mor/barn-helse krever særlig oppmerksomhet, også fordi dette bokstavelig talt handler om morgendagens samfunn. Her gjelder det grunnleggende helsebehov – på samme måte som helsebehov er grunnleggende for utvikling. Dette er bl.a. grunnen til at helsedimensjonen er så sentral i tusenårsmålingene, og dette er

Boks 2.4 Helse og tusenårsmålene

Sammen med Kanada, Frankrike, Indonesia, Mosambik, Tanzania, Tyskland og Storbritannia, og i samarbeid med WHO, UNICEF, Verdensbanken og andre internasjonale organisasjoner, lanserte statsminister Jens Stoltenberg 26. september 2007 «The Global Campaign for the Health MDGs.» Kampanjen vil mobilisere politisk støtte og forpliktelser, økonomiske ressurser og større fokus på resultater knyttet til løftene som ble gitt ved tusenårsskiftet, som et bidrag til at målene blir nådd. Et internasjonalt nettverk av stats- og regjeringssjefer skal bidra til at særlig sårbare mennesker, kvinner og nyfødte barn, får de helse-tjenestene de har behov for, og at tusenårsmålene nås. En langt bedre og samordnet innsats må til for å nå dette målet.

Dette er i tråd med konklusjonene fra FNs reformpanel. Innenfor rammen av kampanjen vil det bli tatt ulike initiativ. Disse vil bygge på nasjonale planer og fokusere på bedre kapasitet og tilgang til tjenester, samt på effektivitet og resultatoppnåelse. Norge har forpliktet seg til å bidra med USD 1 mrd. fram til 2015, og vi arbeider for å få flere partnere med i kampanjen.

⁶ *What's in a Figure? Estimating Recurrence of Civil War*. Christian Michelsens Institutt (2007).

⁷ *Sudan: Post-Conflict Environmental Assessment*, UNEP (2007).

grunnen til at Regjeringen har valgt å mobilisere egne og andres ressurser til å samles om en global kampanje for å nå disse tusenårsmålene.

Den aller første humanitære hjelpen kommer fra familie, venner, naboer og et nærmiljø som selv er rammet av katastrofen. Deres evne til å gi førstehjelp avhenger selvsagt av krisens natur, men også av allmenn beredskap. Det er også av avgjørende betydning at denne førstehjelpen kan opprettholdes og styrkes gjennom nasjonal eller internasjonal hjelpeinnsats. Lokalmiljøets evne til samhandling er like avgjørende som hjelpeinnsatsens evne til å forholde seg til lokale behov. Vi overser ofte at de alminnelige medisinske behovene kommer på toppen av de humanitære behovene katastrofen forårsaker.

Et fungerende helsevesen er grunnleggende for evnen til å håndtere katastrofer, men i like stor grad avgjørende for gjenoppbyggingsevnen. Også på dette området er det en tendens til at internasjonal hjelpeinnsats slipper taket for tidlig. Helsegjenoppbygging tar tid og krever målbevisst innsats.

Hiv/aids er innvevd i hele bredden av katastrofe- og utviklingsutfordringer vi står overfor – inkludert arbeidet med forebygging – særlig i afrikanske land. Utbredelsen har vært særlig aggressiv i slumstrøk, men har siden spredd seg også på landsbygda. Økt befolkningskonsentrasjon forsterker risikoen for sykdomsspredning, gjennom svakt utbygd fysisk og sosial infrastruktur. Ikke minst bidrar manglende vann- og sanitæranlegg i uregulerte byområder til økt helserisiko. På tross av nyvinningene mht. medisinsk behandling og kunnskapen om risiko er hiv/aids-omfanget fortsatt økende.

2.2 Sårbarhet og deltakelse

Skillet mellom «menneskeskapte» og «naturskapte» humanitære katastrofer er én hindring for bedre samordning i mange av de landene hvor Norge er tungt engasjert. Konflikter og naturkatastrofer håndteres til dels av ulike aktører og miljøer, risikofaktorene er ulike og tilnærmingen ofte forskjellig. Forebygging av og respons på konflikter vil som regel være mer komplisert enn for eksempel klima- og miljørelaterte naturkatastrofer, bl.a. fordi myndighetene er part i konflikten. Adgangen for hjelpearbeidere vil derfor ofte være begrenset. Disse ulikhetene skal vi respektere, men samtidig må vi lete etter sammenhenger der det er mulig fordi det vil gi oss bedre resultater.

Sårbarhet forteller oss noe om menneskers og samfunns utsatthet for bl.a. konflikt og klimaendringer og om evnen de har til å planlegge for, tilpasse seg og motstå endringer i omgivelser og levekår. Menneskers sårbarhet avhenger bl.a. av det fysiske bomiljøet, økosystemenes robusthet, kjønn, alder, sosial og etnisk tilhørighet og realisering av menneskerettigheter.

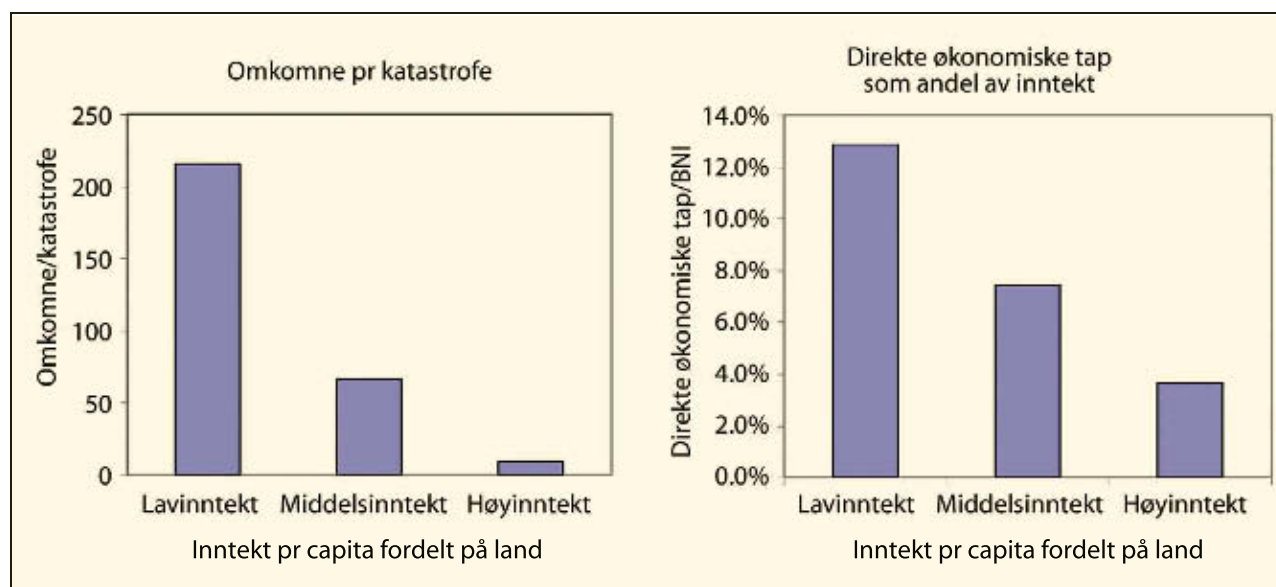
Konsekvensene av humanitære katastrofer er store uansett hvor de forekommer, men de har gjennomgående større negativ effekt i utviklingsland. Dette skyldes bl.a. degradert miljø, lav kvalitet på bygninger og infrastruktur, bosettingsmønstre i særlig utsatte områder, svakt styresett og manglende samfunnsplanlegging. Fattige bor på de mest marginale og katastrofeutsatte stedene, også i rike land som USA, slik vi så det under orkanen i New Orleans i 2005.

Det som avgjør om en konflikt eller et naturfenomen får store humanitære konsekvenser, er befolkningens evne til å motstå og håndtere ytre sjokk. Et samfunns sårbarhet øker når evnen til strategisk planlegging og beredskap svekkes, for eksempel på grunn av generell fattigdom eller konflikt. Kombinasjonen av befolkningsvekst, migrasjon, urbanisering og sårbare stater forsterker risikoen forbundet med manglende planlegging, regulering og tilsyn. Foringelse av naturlige økosystemer rammer en stor del av verdens urfolk, som er mest avhengige av lokale naturressurser for sitt daglige livsopphold.

Et større fokus på forebygging viker ofte til fordel for en gjennomgang av varslings- og beredskapssystemer, svakheter ved humanitære responsmekanismer, internasjonale organisasjoners manglende kapasitet mv. Denne meldingen er ikke noe unntak. Disse virkemidlene må med i analysen. Men et effektivt forebyggingsarbeid må i første rekke fokusere på mennesker – på de som rammes.

Det er sårbare menneskers rettigheter som skal legges til grunn for dette arbeidet. Rettighetene er definert i menneskerettighetskonvensjonene og pålegger både stater som er utsatte for humanitære katastrofer, og det internasjonale samfunnet å gi hjelp og beskyttelse til utsatte befolkningsgrupper.

Mennesker som er utsatte for humanitære katastrofer, er imidlertid mer enn sårbare og passive ofre. De er subjekter, rettighetshavere og deltakende medlemmer av samfunnet. Sett i et rettighetsperspektiv er det viktig at deltakelsen blir styrket gjennom arbeidet med forebygging, slik at de blir satt i bedre stand til å ta ansvar for egne liv



Figur 2.2 Humanitære og økonomiske tap som følge av naturkatastrofer

Kilde: Munich Re

og for lokalsamfunnet. De menneskene vi vil hjelpe, skal betraktes som ressurser, mottakere av hjelp til selvhjelp og endringsagenter i arbeidet for å ansvarliggjøre nasjonale myndigheter til å oppfylle sine forpliktelser i arbeidet for å redusere sårbarhet.

2.2.1 Kjønnspektiver

Kvinner og menn, gutter og jenter påvirkes ulikt og har ulike roller og behov i forbindelse med humanitære kriser. Hele 70-80 prosent av verdens rundt 25 millioner internt fordrevne er kvinner og barn.⁸ Det dør vesentlig flere kvinner enn menn i forbindelse med naturkatastrofer, noe som påvirker kvinners forventede levealder mer enn menns i de landene som rammes.⁹ Sju av ti mennesker som rammes av sult, er kvinner og barn. Kvinner og jenter på flukt er særlig utsatte for vold og seksuelle overgrep i forbindelse med væpnede konflikter. Disse humanitære lidelsene øker i mange

tilfeller etter en krig/konflikt og fortsetter lenge etter at en fredsavtale er undertegnet.

Fattigdommen i verden er skjevt fordelt på kjønn. Flertallet av verdens fattige er kvinner og er derfor mer sårbare for humanitære katastrofer. Dette gjelder også i rike land, som Japan, hvor det under jordskjelvet i Kobe i 1995 døde halvannen gang så mange kvinner som menn, fordi mange eldre kvinner bodde i dårlige hus.

Kjønns hensyn blir ofte neglisjert i tiden etter en konflikt. Kvinner sitter på viktig kunnskap om hvordan samfunnet kan håndtere ulike typer påkjenninger og er viktige bidragsytere i freds- og forsoningsprosesser. Å involvere kvinner og kvinneorganisasjoner i gjenoppbyggingsarbeidet er både viktig for å skape varig og stabil fred og for å styrke kvinners muligheter til å delta i det politiske, økonomiske og sosiale livet i samfunnet etter at selve fredsprosessen er over. Kvinners deltakelse i forsoningsprosesser kan imidlertid også gjøre dem mer utsatte for angrep fra aktører som har interesse av å opprettholde en konflikt.

Befolkningsvekst og urbaniseringsprosesser har store konsekvenser for forholdet mellom menn og kvinner. Antallet husholdninger med kvinnelig overhode øker, særlig i de voksende slumområdene. Disse kvinnene har begrensede økonomiske ressurser og samtidig store omsorgsoppgaver. De spiller en sentral rolle når kriseramte lokalsamfunn forsøker å gjenopprette en «normaltilstand.»

⁸ *Internal Displacement. Global Overview of Trends and Developments 2006*, Internal Displacement Monitoring Centre/Flyktninghjelpen (april 2007). For flyktninger er tallet noe lavere.

⁹ Eric Neumayer og Thomas Plümper: *The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy 1981-2002*. *Annals of the Association of American Geographers* 97,3 (2007). Jo større naturkatastrofer, jo større forskjeller i hvordan kvinners forventede levealder reduseres i forhold til menns. Dette skyldes at flere kvinner enn menn omkommer, og at mange av dem er unge kvinner/jenter.

Arbeid mot straffefrihet for forbrytelser som seksualisert og kjønnsbasert vold står sentralt i et forebyggingsperspektiv. For å sikre kvinners beskyttelse under loven på lik linje med menn, er det viktig at et kjønns sensitivt perspektiv legges til grunn for (gjen)oppbygging av rettsstaten. Konkrete resultater avhenger av at kvinner og unge jenter trekkes aktivt med i disse prosessene fra starten av, og at de har reell innflytelse på den endelige utformingen av institusjoner og lovverk.

Kvinnens sårbarhet og rettigheter i forbindelse med humanitære katastrofer er et viktig anliggende for Regjeringen. Det betyr ikke at kvinner er sårbare i enhver katastrofesituasjon. Det betyr heller ikke at gutter og menn ikke er særlig sårbare grupper i visse situasjoner. Begge kjønns og ulike aldersgruppers sårbarhet må ses i lys av situasjon og kontekst.

Når unge og voksne menn mister livet i forbindelse med voldelige konflikter, er det en viktig forklaring på hvorfor andelen av kvinner og jentebarn er så høy blant flyktninger og fordrevne. Familier hvor kun den ene av foreldrene er i live, har også økonomiske og sosiale konsekvenser for de berørte. Oppsplitting av familier som humanitære katastrofer fører til, påvirker alle dens medlemmer.

2.2.2 Barn og ungdom

Både naturkatastrofer og komplekse kriser skaper nye beskyttelsesutfordringer for sivilbefolkningen, ikke minst for barn og unge. De medfører økt fare for vold og overgrep, diskriminering og neglisjering. Helse og sanitære forhold forverres, normal skolegang forstyrres. I konfliktsituasjoner er det også en risiko for at barn og ungdom blir rekruttert av væpnede styrker eller grupper, fordi de mangler alternativer til å livnære seg.

Jo tidligere barn og unges rettigheter inkorporeres i våpenhviler og fredsavtaler, jo bedre. Sammen med FNs barnekonvensjon og tilleggsprotokollen om barn og væpnet konflikt er oppfølging av Sikkerhetsrådsresolusjon 1612 (2005) og Paris-prinsippene om frigivelse, forebygging og reintegrering av barn og unge som har vært assosiert med væpnede styrker (februar 2007), viktige redskaper i det forebyggende arbeidet.

I mange land utgjør barn og ungdom under 24 år 40-50 prosent av bybefolkningen. De utgjør sårbare grupper i krisesituasjoner som skyldes politisk polarisering, etniske motsetninger og voldelig konflikt i samfunnet, gjennom tap av foreldre i naturkatastrofer mv. Nye analyser viser også at

barn og unge aldri har vært sunnere og bedre utdannet enn i dag.¹⁰ Derfor har de et bedre utgangspunkt for å kunne delta i det forebyggende arbeidet som angår deres egen livssituasjon.

Å bygge sikre og trygge byer vil være et kjernepunkt i nasjonale myndigheters arbeid med å forebygge væpnet vold og beskytte sivile i årene framover. Den økende volden og det potensielle konfliktnivået vi finner i tett befolkete områder, er en risiko for ungdom, særlig unge menn, som typisk vil bli rekruttert av de stridende partene.

Organisert skolegang er et effektivt tiltak for å beskytte barn. Skolegang omfatter registrering, oppsyn og oppfølging og bidrar til å forhindre verving, overgrep eller menneskehandel.

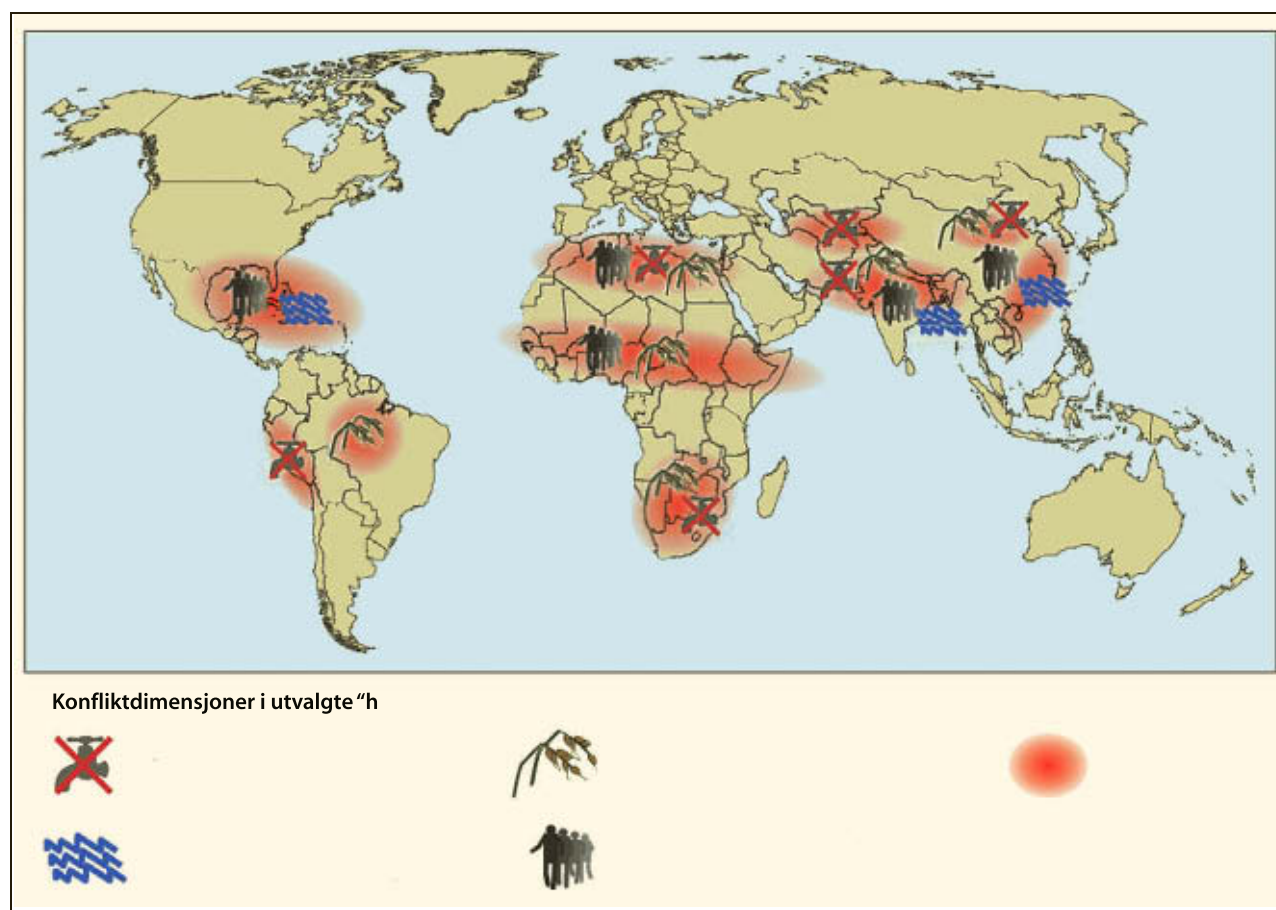
Gjennom familie, skole, sportsklubber, ungdomsorganisasjoner, fritidsklubber og andre lokale nettverk er barn og unge allerede ofte engasjert på en rekke områder. Mye kan oppnås ved å bygge på eksisterende aktiviteter og organisasjonsformer – og på den motivasjonen og viljen til innsats som barn og unge har. Barn og ungdom er en ressurs som også kan mobiliseres i arbeidet med forebygging og beredskap, både før og etter humanitære katastrofer, som ofte ikke anerkjennes. I gjenoppbyggingsarbeidet er det viktig at særskilte tiltak blir satt i gang for å hjelpe og reintegrere disse gruppene. Det er særlig viktig med egne tiltak for ungdom (barn over 12 år). Yrkesopplæring vil være et sentralt tiltak for å gjøre nytte av ungdom som en ressurs for lokalsamfunnet.

2.2.3 «Hotspots»

Sammen med Verdensbanken har organisasjonen ProVention identifisert de landene og områdene som er mest sårbare for ulike former for naturkatastrofer, såkalte «hotspots».¹¹ Analysene viser et sterkt sammenfall mellom befolkningsskonsentrasjon, geografi og risiko for naturkatastrofer. Over halvparten av jordens befolkning (3,4 mrd. mennesker) er svært utsatt for minst én risiko (jordskjelv, vulkanutbrudd, jordskred, flom, tørke, orkan). Over 100 millioner mennesker er sårbare for tre eller flere slike risikofaktorer. De mest utsatte landene og byene risikerer store humanitære tap og økonomiske tilbakeslag fordi

¹⁰ *Development and the Next Generation*, World Development Report, Verdensbanken (2006).

¹¹ *Natural Disaster Hotspots. A Global Risk Analysis*, Verdensbanken (2005).



Figur 2.3 Konfliktdimensjoner i utvalgte «hotspots»

Kilde: German Advisory Council on Global Change (WBGU)

befolkning, infrastruktur og næringsliv er konsentrert innenfor geografisk begrensede områder.

Vi kan ikke unngå at mennesker utsettes for risiko, men gjennom å styrke motstandsevnen deres kan vi bidra til at krisesituasjoner i «hotspots» ikke utvikler seg til humanitære katastrofer. En viktig faktor er i hvilken grad katastrofeberedskap og –planlegging er institusjonalisert og koordinert. Manglende desentralisering og dårlig koordinering mellom sentrale og lokale myndigheter svekker evnen til forebygging og beredskap. Utdaterte og dårlig vedlikeholdte varslings- og informasjonssystemer bidrar også til økt sårbarhet. Det samme gjør manglende inkludering, opplæring og bevisstgjøring av befolkningen.

2.2.4 Sårbare stater

Stater og områder som ikke fungerer politisk, økonomisk eller sosialt er en fare for innbyggerne og for omverdenen. Det palestinske området, Sudan, Afghanistan, DR Kongo, Sierra Leone, Liberia og Burundi er eksempler på land som på

ulike måter sliter med statsbygging og stabilisering av den politiske, økonomiske, sosiale og til dels miljømessige situasjonen. Her er evnen til tilpasning til nye risikofaktorer lavest. Sårbare stater har et potensiale til å skape sårbare regioner («failed regions»), gjennom ringvirkninger av for eksempel konflikt og klima- og miljøendringer, slik vi bl.a. ser det i Sudan, Tsjad og Den sentralafrikanske republikk.

Antallet sårbare stater har steget fra 17 i 2003 til 26 i 2006, ifølge Verdensbanken. Den kraftige økningen innebærer en alvorlig risiko for regional og global sikkerhet. Rundt 500 millioner mennesker bor i dag i slike land, inkludert en tredel av verdens fattigste. Hvis det ikke gjøres noe grunnleggende med disse landenes sårbarhet for humanitære katastrofer, vil resultatet kunne bli et økende antall døde og internt fordrevne, tilbakeslag for den sosiale og økonomiske utviklingen i mange land og vedvarende fattigdom.

I løpet av de kommende årene vil den ekstreme fattigdommen i verden bli enda mer

Boks 2.5 Sårbare stater

Gruppen av lavinntektsland som kalles sårbare stater («fragile states») kjennetegnes bl.a. ved:

- vesentlig lavere forventet levealder og høyere barnedødelighet enn andre lavinntektsland
- ustabile politiske institusjoner og dårlig styresett
- voldelig konflikt (i de fleste tilfellene) og ettervirkninger
- ikke i stand til å nå tusenårsmålene innen 2015
- potensiale til å påvirke den politiske og økonomiske utviklingen i naboland og bidra til globale ringvirkninger.

Landene kjennetegnes ved manglende vilje/evne til å ivareta innbyggernes menneskerettigheter, behov for sikkerhet og sosiale tjenester som helse og utdanning. Dette betyr at de heller ikke har evne til å tilpasse seg nye risikofaktorer som klima- og miljøendringer. Faren er at vedvarende sårbarhet vil kunne spre seg til naboland, gjennom migrasjon mv.

OECD/DAC har listet 38 land som befinner seg i denne kategorien (2006), mens Verdensbanken har definert følgende 26 land/områder (2006): Afghanistan, Angola, Burundi, DR

Kongo, Elfenbenskysten, Eritrea, Gaza/Vestbredden, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Kambodsja, Komorene, Republikken Kongo, Kosovo, Laos, Liberia, Myanmar, Nigeria, Salomonøyene, Den sentralafrikanske republikk, Somalia, Sudan, Togo, Vanuatu, Zimbabwe og Øst-Timor.

OECD/DACs prinsipper for godt engasjement i sårbare stater og situasjoner (2007):

- ta utgangspunkt i konteksten
- unngå å gjøre skade («do no harm»)
- fokusér på statsbygging som det sentrale målet
- prioritéér forebygging
- vær klar over sammenhengen mellom politiske, sikkerhets- og utviklingsmål
- bidra til å fremme ikke-diskriminering som grunnlag for utvikling av inkluderende og stabile samfunn
- vær fleksibel og tilpass virksomheten til ulike lokale prioriteringer
- etablér mekanismer for praktisk samarbeid blant de internasjonale aktørene
- handle raskt, men vær engasjert lenge nok til at det er mulighet for å lykkes
- unngå at noen stater eller områder blir glemte av det internasjonale samfunn.

geografisk konsentrert. En økende andel av de fattige vil bo i sårbare stater.

Det er internasjonal enighet om at bistanden til sårbare stater må økes og samordnes bedre mellom giverne, basert på de såkalte OECD/DAC-prinsippene om engasjement i sårbare stater. Dette arbeidet må bygge på en konfliktsensitiv tilnærming, med utgangspunkt i det enkelte lands særegne situasjon og nødvendigheten av å se statsbygging og fredsbygging i sammenheng.

Også arbeidet med det sivile samfunn i sårbare stater må styrkes. Det sivile samfunnet vil ha en viktig rolle å spille som tjenesteleverandører og pådrivere for bedre styresett og for at myndighetene påtar seg større ansvar for egen befolkning. Dette er også avgjørende for arbeidet med å redusere sårbarhet for ulike typer humanitære katastrofer.

3 Bilaterale partnerskap for forebygging

Regjeringen ønsker å styrke det langsiktige og strategiske samarbeidet med Norges bilaterale, multilaterale og regionale partnere om tiltak for å forebygge humanitære katastrofer, særlig på bakgrunn av klima- og miljøendringer, urbaniseringsprosesser og voksende humanitære beskyttelsesbehov i sårbare stater.

Effektive forebyggende tiltak, som for eksempel klimatilpasning, er først og fremst lokale og regionale, men de krever omfattende internasjonal koordinering for å sikre den langsiktigheten som trengs for at de skal bli effektive og bidra til reduksjon av sårbarhet og fattigdom.

Regjeringens prioriteringer baserer seg på det vi mener vil være de mest sentrale risikofaktorene de kommende årene, samt på gap og mangler i det internasjonale systemet. Ikke minst er det behov for mer politisk lederskap og bedre internasjonal samordning på dette området, både i FN-systemet og mellom FN og de internasjonale finansinstitusjonene. Dette vil føre til større oppmerksomhet også i giver- og mottakerland.

Regjeringen er også opptatt av kunnskap, kunnskapsutvikling og kapasitetsbygging i utdanning og forskning som et sentralt virkemiddel for alle satsingsområdene i norsk utenriks- og utviklingspolitikk, inkludert arbeidet med forebygging av humanitære katastrofer.¹

3.1 Lokal mobilisering

Regjeringen viser til lærdommene fra bl.a. den internasjonale tsunami-evalueringen² om at beredskap og respons på lokalplan er mest effektivt. Det er familie, naboer, venner og lokale insti-

tusjoner som kirken og moskeen som står for hjelpearbeidet i de første kritiske timene av en humanitær katastrofe. Her ligger grunnlaget for styrkingen av det sivile samfunn i samarbeid med lokale myndigheter som et hovedspor i arbeidet for bedre lokal forebygging og beredskap.

Erfaringene fra tsunamien viste også at selve skadeomfanget ble mindre i områder med intakte mangrover. Den naturlige vegetasjonen svekket skadene av tsunamien på land. Her ligger grunnlaget for at arbeidet med å opprettholde lokale økosystemer må ha en sentral plass i arbeidet for å forebygge naturkatastrofer.

Regjeringen legger derfor vekt på at nærhetsprinsippet skal ligge til grunn for norsk forebyggende innsats – i dialogen med nasjonale myndigheter og multilaterale organisasjoner.

Å gjennomføre dette i praksis er imidlertid utfordrende. I akutte krisesituasjoner vil FN og internasjonale frivillige organisasjoner sette inn nødhjelpstiltak som lett kan skyve lokale ressurser og innsats til side. Forklaringen er tidspress, manglende kunnskap om lokalsamfunnet og situasjonen, ønsket om kontroll med humanitære midler, frykten for korrupsjon mv. På den annen side er gevinsten ved bruk av lokale partnere bedre bruk av ressursene. Der hvor lokal kapasitet i form av beredskap og forebyggende tiltak er på plass, vil også den internasjonale koordineringen av nødhjelpen normalt bli bedre.

Den viktigste kanalen for implementering av Hyogo-handlingsplanen 2005-2015 (Kobe, 2005) er etableringen av nasjonale plattformer for forebygging og beredskap, noe bare de aller færreste av de mest sårbare landene så langt har gjort.³

Ethvert lands myndigheter har ansvaret for å sette forebyggings tiltak ut i livet, men giverland har et ansvar for å påse at humanitære organisasjoner ikke hopper over lokale myndigheter, organisasjoner og nettverk i det humanitære arbeidet. I land hvor det ikke finnes en effektiv sentralmakt, eller der myndighetene selv er årsaken til den humanitære katastrofen gjennom krigføring, er utfordringen å finne lokale og regionale struk-

¹ Jfr. UD-rapporten *Mot en mer kunnskapsbasert utviklingspolitikk: Plattform for bilateral bistand til høyere utdanning og forskning i utviklingslandene* (august 2007). Etter Regjeringens syn betyr dette bl.a. at norske utdannings- og forskningsinstitusjoner må trekkes systematisk med i det utenriks- og utviklingspolitiske arbeidet, at vi må bidra til å styrke nasjonale og regionale institusjoner for høyere utdanning og forskning og at forskning må benyttes mer av multilaterale organisasjoner.

² The Tsunami Evaluation Coalition (TEC) ble opprettet i februar 2005 for å evaluere den internasjonale tsunamiinnsatsen, med støtte fra bl.a. Norad. TECs omfattende analyser ble lagt fram i juli 2006.

³ Jfr. boks 2.1.

turer som kan fylle noe av dette tomrommet, som lokale råd, skoler, kirker/moskeer, sosiale bevegelser, helsestasjoner mv.

Desentralisering av makt, myndighet og ressurser til lokale myndigheter er avgjørende for et godt styresett. Uten slike prosesser blir det vanskelig å motivere sivilsamfunnet og den enkelte til å gjøre en innsats. Samtidig er vi opptatte av å styrke kommunikasjonen og samarbeidet mellom det lokale og nasjonale nivået, der det er mulig, slik at tiltakene bidrar til å redusere sårbarhet for målgruppene. Nærhetsprinsippet er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å nå målsettingen om økt motstandsdyktighet.

Regjeringen vil understreke at nettopp fordi en humanitær katastrofe er en spore til forebyggende arbeid gjennom tiltak som reduserer sårbarhet, er det avgjørende at eierskapet til gjenoppbyggingen ligger hos befolkningen selv og lokale og nasjonale myndigheter. Gjenoppbygging som selvhjelp reduserer sårbarhet ved at den er kompetanseskapende. Forebyggende tiltak er ikke bare en måte å styrke levekår på, men kan også være et nytt levekår i seg selv.

Lokalsamfunn med avklarte eiendoms- og/eller bruksrettigheter forvalter i større grad naturressursene på en bærekraftig måte, sammenlignet med samfunn hvor usikre rettigheter til naturressurser gjerne stimulerer til kortsiktige strategier og kappløp om mulige gevinster. Bærekraftig forvaltning – og dermed økt motstandskraft mot humanitære katastrofer – er bare mulig der lokalbefolkningen har grunn til å anta at langsiktige strategier vil komme dem selv og etterkommerne til gode.

Lokal kapasitet er et flertydig begrep, som brukes om lokale frivillige organisasjoner, nettverk og/eller myndighetsstrukturer som i en krisesituasjon har kunnskap og overskudd til å identifisere sårbare grupper, humanitære behov, nødvendige forebyggende tiltak mv. og som selv har en rolle i gjennomføringen av innsatsen. Like viktig er det å minne om slike aktørers lokalkunnskap, for eksempel når det gjelder miljørettete tiltak, og deres evne til å foreta viktige prioriteringer.

Regjeringen anser styrking av informasjons- og kunnskapsnivået, særlig om risiko og sårbarhet, som en avgjørende førsteinnsats. Her ligger det en rekke arbeidsoppgaver og venter for internasjonale organisasjoner og medienettverk, gjennom samarbeid med skoler og høyere utdanningssintusjoner, journalistorganisasjoner, frivillighetssektoren etc. Media har også en viktig kontrollfunksjon i forhold til nasjonale og lokale myn-

Boks 3.1 Nærhetsprinsippet

Dette prinsippet er innarbeidet i all krisehåndtering, også i Norge, og går i all korthet ut på at kriser av ulik art skal håndteres på lavest mulige nivå. Denne meldingen legger følgende forståelse av prinsippet til grunn for det forebyggende arbeidet:

- den som er nærmest problemet, er som regel den som har best kunnskap om løsninger
- lokale konsultasjoner vil gi den beste informasjonen om effektive og bærekraftige tiltak og riktige prioriteringer
- beslutninger bør fattes på lavest mulig nivå, med sikte på god beredskap og rask og fleksibel krisehåndtering
- eksisterende lokale ressurser bør mobiliseres så langt det lar seg gjøre
- konfliktsensitivitet mv. («do no harm») er enklere å praktisere jo nærmere problemet man kommer.

digheter mht. forvaltning av knappe ressurser, planlegging mv.

Dette arbeidet må bygge på tradisjonell kunnskap om katastrofehåndtering og overlevelsesstrategier og suppleres med støtte til organisering og kapasitetsbygging. Lokal kunnskap og informasjon om topografiske, miljømessige, sosiale og teknologiske forhold mv. blir ofte ignorert. Dette kan i verste fall bidra til å øke sårbarheten for humanitære katastrofer.

En rekke lokale og regionale organisasjoner utarbeider i dag lokalt tilpasset informasjons- og opplæringsmaterieil, og fra norsk side vil det være naturlig å øke støtten til denne typen tiltak. Forebygging begynner i skolen. Skoler finnes i alle lokalsamfunn. Lærere er ofte den største gruppen av offentlig ansatte. Her ligger det store muligheter til å bygge opp kunnskap og politisk vilje til å styrke lokalbefolkningens motstandsdyktighet, bl.a. gjennom skoleopplegg for barn og unge.

Regjeringen ønsker derfor å fokusere på bedre sammenheng mellom forebygging og norsk innsats innenfor utdanningssektoren. Her har ambassadene et særlig ansvar for analyser, vurderinger og eventuelle forslag til oppfølging. Flere land hvor Norge har et bredt engasjement på utdanningsområdet, er blant de mest utsatte for humanitære katastrofer.

Økt respekt for nærhetsprinsippet betyr også fokus på betydningen av lokale markeder i forebyggingsøyemed. Å stimulere til økt kjøpekraft som respons på humanitære katastrofer kan bidra til å redusere sårbarhet, dersom det lokale markedet kan tilby livsnødvendigheter i tilstrekkelig mengde, og det finnes transportmuligheter. Så langt sitter vi med svært få erfaringer med pengeoverføringer, forsikringsordninger mv. som virkemiddel i humanitære respons og utviklingen av velferd og sosial trygghet, men mye tyder på at dette i mange tilfeller vil være et mer effektivt virkemiddel enn for eksempel matvarebistand.

Regjeringen vil:

- kreve at FN-organisasjoner og frivillige organisasjoner som mottar norsk humanitær

støtte, skal samarbeide med lokale partnere og nettverk, med sikte på å redusere sårbarhet for nye katastrofer

- prioritere myndigheter, frivillige organisasjoner og andre relevante samarbeidspartners arbeid med lokale tiltak som kan bidra til å redusere sårbarhet for humanitære katastrofer
- åpne for å gi direkte støtte til lokale organisasjoner som kan bidra til sårbarhetsreduksjon og forebygging
- styrke partnerskapet med Røde Kors/Røde Halvmåne og det internasjonale Forbundet av Røde Kors og Røde Halvmåneforeninger (IFRC) om lokal forebygging og beredskap, samt bidra til å styrke samarbeidet mellom IFRC og ISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction)

Boks 3.2 Samspill mellom offentlige og private aktører

Et bredt samarbeid mellom offentlige og private aktører om forebyggende tiltak er en av pilarene i Hyogo-handlingsplanen for 2005-2015. Utgangspunktet er at ingen privat aktør av betydning kan frita seg fra samfunnsansvar, noe som betyr at man på privat hold har et ansvar for, sammen med det offentlige, å bidra til at naturkatastrofer forebygges. I dette ligger også en erkjennelse av at enkeltpersoner, bedrifter, lag, organisasjoner etc. har en egeninteresse av å få redusert humanitære lidelser og de sosiale og økonomiske kostnadene som naturkatastrofene fører til.

En slik tilnærming skaper en større ressursbase for gjennomføring av forebyggende tiltak. Den bidrar også til å styrke sosiale bånd mellom ulike grupper på lokalt og nasjonalt nivå, noe som kan virke konfliktdependente. Bedrifter som ligger i risikoutsatte områder, vil normalt være tjent med å ha en allsidig infrastruktur som fungerer, og næringsliv, myndigheter og det sivile samfunn har en felles interesse i å redusere risiko og motvirke negative konsekvenser av framtidige naturkatastrofer. Vi ser også at det har betydning for privat industri å kunne markedsføre sikkerhet som et viktig element i deres profil. Et eksempel er turiststedene i Phuket i Thailand, hvor et nylig installert varslingsystem mot tsunamier, med skilting og oppmerkede rømningsveier, bevisst blir brukt som en konkurransefaktor av hotellnæringen.

Ikke minst etter den store internasjonale konferansen i Kobe i januar 2005 har det skjedd mye når det gjelder økt samspill mellom offentlige og private aktører på dette feltet. Organisasjoner som ISDR (International Strategy for Disaster Reduction) og ProVention, som Norge gir støtte til, er sentrale pådrivere for å skape møteplasser. World Economic Forum i Davos har også engasjert seg til fordel for denne typen samarbeid. Det samme har FNs tidligere generalsekretær, Kofi Annans, nystartete Global Humanitarian Forum i Genève.

Engasjementet på makroplan er viktig, men også på dette området vil vi understreke at de beste resultatene oppnås når det tas initiativer nedenfra, og når framstøtene omfatter både tradisjonelle aktører i lokalsamfunn og lokal privat industri. I bl.a. Japan og Bangladesh har vi sett interessante utslag av et konstruktivt samspill, hvor aktørene ser at egeninteresser og hensynet til fellesskapet er tjent med at man samarbeider om et mest mulig robust forebyggingsarbeid. Denne formen for «blandingsadministrasjon» vil være relevant også for andre sårbare land.

Norge støtter i dag flere aktører som aktivt arbeider for et sterkere samspill mellom offentlige og private aktører. Denne innsatsen bør fortsatt støttes, og samtidig bør vi fra norsk side oppmuntre til innovasjon og nytenkning på dette feltet.

- øke støtten til implementeringen av Hyogohandlingsplanen, i nært samarbeid med ISDR, FNs kontor for koordinering av humanitær bistand (OCHA) og Verdensbanken
- at Norges bidrag i utdannings- og helsesektoren, gjennom multi- eller bilateral støtte, skal bidra til å styrke offentlig helsevesen slik at evnen til å kunne takle katastrofesituasjoner blir mer robust
- styrke arbeidet med forebygging som del av Norges innsats på utdanningssektoren
- utvikle partnerskap med privat sektor omkring investeringer i infrastruktur, økt matsikkerhet, jobbskaping for sårbare grupper mv.
- bidra til økt kunnskap og erfaringsutveksling om nye finansieringsmekanismer (pengeoverføringer mv.) som kan bidra til å redusere sårbarhet.

3.2 Forebygging og fattigdomsreduksjon

St.meld. 35 (2003-2004) om «Felles kamp mot fattigdom» angir hvordan Norge skal arbeide for fattigdomsreduksjon. Hovedperspektivet i meldingen er at fattigdommen er vår største menneskerettighetsutfordring, og at utvikling og fattigdomsreduksjon er et nasjonalt ansvar. Dette ansvaret er det internasjonale samfunnet forpliktet til å støtte opp om.

Sårbarhet for humanitære katastrofer er i stor grad synonymt med fattigdom. Fattige mennesker er mest utsatte for humanitære lidelser, og en styrking av arbeidet med forebygging og beredskap er derfor et nødvendig ledd i vår innsats for fattigdomsreduksjon. Flesteparten av verdens fattige er kvinner, og tiltak for å styrke kvinners rettigheter er en integrert del av arbeidet med fattigdomsbekjempelse.

De fleste utviklingsland har utarbeidet nasjonale strategier og sektorvise planer for fattigdomsbekjempelse, med utgangspunkt i tusenårsårene. Som giver bidrar Norge til å finansiere dem gjennom budsjettstøtte, men også gjennom sektorprogram og enkeltprosjekter. Den største delen av langsiktig norsk bistand – enten bilateralt eller via Verdensbanken og FN – går til å finansiere disse planene.

Norge bør i sin dialog med relevante land legge vekt på at utviklingsplaner og -strategier i større grad tar utgangspunkt i de grunnleggende årsakene til humanitære katastrofer – politiske,

økonomiske, sosiale og miljømessige. Arbeidet bør basere seg på gode og lokalt forankrede analyser av hvilke risikofaktorer som er mest aktuelle i det enkelte tilfellet, for eksempel jordskjelv (byggemetoder, brannsikring, arealplanlegging), flom (skogbevaring, nyplantning, sikring av elvebredder og annen infrastruktur), ekstreme vinder og nedbør, (varsling, evakuering, sikringsmetoder), tørke (bærekraftig ressursforvaltning, beskyttelse av tradisjonelle rettigheter til land og vann), epidemier (fysiske grunnlagsinvesteringer, beredskapslagre, helsevesen, utdanning), manglende matsikkerhet (tidlig varsling, klimatilpasning av jordbruket, herunder diversifisert produksjon og nye produksjonsmetoder, effektiv distribusjon) og konflikt (dialog, demokrati- og forsoningstiltak, konfliktsensitiv bistand). Tiltak og planer bør også romme opplegg og muligheter for økonomisk kompensasjon for nødlidende og ofre for konflikt, herunder mikrokreditt og mekanismer for tilbakeføring av eiendom.

Det er også viktig at den norske innsatsen rettes mot kapasitetsbygging i utdanning og forskning i samarbeidslandene, slik at landene settes i stand til å lage gode, lokale analyser av risikofaktorer og forebyggende tiltak.

Mellom-inntektsland som ikke har nasjonale fattigdomsstrategier (PRSP), men som preges av store skjevheter i den økonomiske fordelingen, har i realiteten også et fattigdomsproblem som skaper sårbarhet for humanitære katastrofer for store deler av befolkningen. Dette er situasjonen bl.a. i en rekke latin-amerikanske land. Institusjonell reform, opprettelse av nasjonale forsikringsordninger som Statens naturskadefond mv. kan her være relevante tiltak.

Det er begrenset hva Norge kan gjøre bilateralt og på egen hånd. Vi må derfor også arbeide for at forebyggende tiltak blir prioritert i relevante nasjonale politiske organer og internasjonale fora som arbeider med fattigdomsreduksjon. Det er her vi kan oppnå flest resultater. Regjeringens forebyggingsagenda trenger allierte, og vi må jobbe gjennom de kanalene vi mener betyr mest for praktisk implementering av forebyggingsarbeidet på lokalt og globalt plan.

Her vil Regjeringen være åpen for å ta i bruk nye nettverk og samhandlingsformer, som for eksempel initiativet for utenrikspolitikk og global helse, der Norge sammen med Brasil, Frankrike, Indonesia, Senegal, Sør-Afrika og Thailand har dannet et nettverk. Disse landenes utenriksministre har gått sammen om å bringe helseperspektivet sterkere inn i utenrikspolitikken. Katastrofe-

og konflikthåndtering, beredskap og forebygging mv. står sentralt på nettverkets dagsorden.

Styrket innsats for forebygging handler også om å skape gode incentiver. Her ligger en del av forklaringen på hvorfor det er vanskelig å få tilstrekkelig politisk fokus på føre vår-tiltak. Mange nasjonale myndigheter betrakter slike tiltak som en utgiftspost det ikke er plass til innenfor stramme budsjettammer – og ikke som en investering i og forsikring for samfunnet. Mangel på gode økonomiske analyser av økt risiko som en følge av manglende investeringer i forebyggende tiltak, forsterker problemet. Den britiske Stern-rapporten⁴ har gitt et viktig bidrag til økt oppmerksomhet omkring dette spørsmålet.

Internasjonalt har det skjedd en positiv utvikling av finansieringsmekanismer og -ordninger i løpet av de siste årene i FN-systemet, Verdensbanken og andre internasjonale finansinstitusjoner. De fleste av dem er av relativt ny dato og slåss fortsatt om plass og oppmerksomhet i forhold til finansiering av utvikling og humanitær respons, men de bidrar til å skape økt bevissthet om de utfordringene mange land står overfor på dette området. Regjeringen ønsker å se nærmere på hvordan vi fra norsk side kan skape bedre økonomiske rammer og incentiver for investeringer i forebyggende tiltak.

Det internasjonale samfunnet, inkludert FN og Verdensbanken, har vært for reaktive og bør fokusere mer på offensive strategier som identifiserer og forholder seg aktivt til nye, komplekse risikomønstre. Vi ser klare tegn på større politisk vilje til å integrere forebyggende tiltak i det langsiktige utviklingsarbeidet, og det er et stort behov for å forsterke incentivene for dette og koordinere iverksettelsen av praktiske tiltak. Dette stiller nye krav til vår dialog med internasjonale organisasjoner, nasjonale myndigheter og andre aktører i de landene vi samarbeider med, og det stiller krav til Norad og de aktuelle ambassadene.

Regjeringen vil:

- gi forebygging og beredskap en større plass i arbeidet med fattigdomsbekjempelse og utvikling
- vektlegge tiltak for å redusere risiko og sårbarhet for ulike typer humanitære katastrofer

⁴ *The Stern Review on the economics of climate change*, HM Treasury, London (2006). FN (ISDR) og Verdensbanken gjennomfører nå en felles studie av økonomiske gevinster ved investeringer i forebygging, som skal være ferdig i løpet av 2008.

fer i dialogen med myndighetene i relevante samarbeidsland når strategier for reduksjon av fattigdom (PRSP) og andre relevante plan- og styringsdokumenter skal utformes og følges opp

- videreutvikle vårt partnerskap med FNs utviklingsprogram (UNDP) og ProVention som rådgivere for praktisk implementering av strategier og planer for forebygging i sårbare stater
- videreutvikle initiativet «Utenrikspolitikk og global helse», bl.a. med sikte på internasjonal mobilisering og policy-utforming i forhold til humanitær katastrofeinnsats.

3.3 Bygging av bilaterale partnerskap

Regjeringen er opptatt av at en mer helhetlig tilnærming til utviklingsbistand i bred forstand vil tydeliggjøre de strategiske koblingene mellom fattigdomsreduksjon, sårbarhet og målrettede tiltak for økt motstandsdyktighet mot humanitære katastrofer, ikke minst i de landene hvor Norge er engasjert. Vi har behov for en bedre forståelse av hvordan fattigdomsutviklingen påvirkes av de samlede virkningene av bl.a. klima- og miljøendringer, urbaniseringsprosesser og utviklingen av sårbare stater. Det komplekse samspillet mellom disse risikofaktorene vil også kunne ha konsekvenser for konfliktbildet i mange land.

I en ny norsk evalueringsrapport av humanitær innsats ved naturkatastrofer heter det:

«Utfordringen for Norge dreier seg ikke bare om å bidra til økt internasjonal responskapasitet gjennom bedret finansiering og koordinering, men også å bidra til strategier som setter langsiktig sårbarhetsreduksjon og lokal responskapasitet i fokus. Dette antyder et behov for selektivt valg av kanaler i henhold til tre overordnede siktemål: (1) effektiv humanitær nødhjelp, (2) rehabilitering, levekårsutvikling og sårbarhetsreduksjon, og (3) koordinering av nødhjelp, rehabilitering og levekårsutvikling.»⁵

Regjeringen er enig i denne vurderingen, som både retter søkelyset mot bedre organisatorisk forankring og behovet for økt kompetanse på området. Arbeidet med lokal kapasitetsbygging, sårbarhetsreduksjon og beredskapstiltak og

⁵ *Humanitær innsats ved naturkatastrofer: En syntese av evalueringsfunn*, Synteserapport 1/2007 (NORAD).

bedre internasjonal koordinering og prioritering av forebyggende tiltak berører en rekke enheter i departementet, uten at arbeidet er godt nok samordnet.

Humanitær bistand og utviklingssamarbeid har vært organisert som to separate fagområder, både blant giverland og internasjonale organisasjoner, med ulike kulturer og prioriteringer som har svart på ulike behov. Dette har imidlertid også ført til institusjonelle barrierer og skott som har hindret utviklingen av en klar, samlet og offensiv forebyggingspolitikk.

Dette merkes ikke minst på utenriksstasjonene, som har en sentral rolle i å bidra til nødvendig fokus på forebygging og støtte opp om lokale og nasjonale tiltak på området. De har behov for en klarere organisatorisk forankring av utenrikspolitiske initiativ og tiltak som legger seg på tvers av tradisjonelle ansvarsområder, samt bedre oppfølging.

Arbeidet med forebygging og beredskap er preget av stor kompleksitet, det er i stadig endring og preget av mange og til dels nye aktører. Det er viktig at vi hele tiden utvider den kunnskapen vi har, gjør ny kunnskap kjent og tar den i bruk på en systematisk måte. Samordningen av humanitær bistand og langsiktig utvikling vil kunne styrkes ved aktivt å ta i bruk og utvikle Norads kompetanse innenfor forebygging. Det er særlig viktig at Norad styrker sin rolle når det gjelder systematisk bruk av evalueringer og læring knyttet til forebyggende tiltak, i nært samarbeid med Utenriksdepartementet og eksterne fagmiljøer. Dette innebærer en nær kobling til det pågående arbeidet med økt konfliktforståelse og styrking av kjønns- og likestillingsperspektivet i bistanden.

Mye tyder på at katastroferamte områder og grupper mottar humanitær bistand uten at sårbarheten deres blir redusert nevneverdig. Et økende fokus på behovet for sårbarhetsreduksjon, kombinert med erkjennelsen av at lokal kapasitet er av avgjørende betydning for forebygging, peker mot reform av måten den internasjonale bistanden i dag praktiseres på. Nøkkelen er større fokus på hvordan sårbare grupper *selv* oppfatter sin egen risiko og sårbarhet, kombinert med konkrete tiltak for å stimulere og støtte opp om lokal kapasitet til å mestre denne sårbarheten.

En slik reform vil i første rekke bety økt internasjonalt fokus på sårbarhetsreduserende lokale tiltak og utvikling av den lokale evnen til å forberede seg og respondere på humanitære katastrofer.

Regjeringen støtter en slik utvikling, som reiser flere organisatoriske problemstillinger for norsk bistand når det gjelder bedre intern samordning og samarbeid, prioriteringer av kanalvalg, fordypet partnerskap med frivillige organisasjoner om forebyggende tiltak mv. Slike utfordringer har blitt løst før. Norge har etter hvert en lang tradisjon for å koble humanitær innsats, konfliktmegling og utvikling. Tiden er inne for å ta et skritt videre og se på koblingene mellom humanitær innsats, forebygging av komplekse katastrofer og fattigdomsreduksjon.

Gjennom intern kartlegging har departementet dannet seg et bilde av til dels store variasjoner i kunnskap, kompetanse og aktivitet på dette området ved utenriksstasjonene våre. Også i departementet har kunnskapen vært mangelfull. Vi trenger et kunnskapsløft og større bevisstgjøring internt i departementet, for å styrke evnen vår til å iverksette målrettede tiltak for forebygging, på tvers av tradisjonelle fagområder. Det er et behov for informasjon og opplæring, og departementet vil sammen med Norad prioritere arbeidet med å informere ambassadene om hva forebygging konkret dreier seg om – både om hvordan dette arbeidet skiller seg fra det utviklingsarbeidet som allerede gjøres, og hvordan det i stor grad kan integreres i det løpende utviklingsarbeidet.

Meldingens to hovedperspektiver – tusenårsmålene og det humanitære imperativ – angir en hovedkurs, men peilemerkene vil måtte defineres nærmere. Regjeringens prioriteringer er ment som en hjelp i dette arbeidet, men vil kreve ytterligere utvikling og konkretisering dersom vi skal kunne nå de målene vi har satt oss.

Regjeringen foreslår også å støtte tiltak som kan bidra til et kunnskapsløft i norske organisasjoner om spørsmål vedrørende forebygging av naturkatastrofer og komplekse kriser, bl.a. i lys av de omtalte miljø- og klimaendringene. Her vil vi trekke veksler på norsk og internasjonal ekspertise.

En økt satsing på langsiktige og strategiske partnerskap med relevante aktører på ulike nivåer krever at vi styrker vår evne til å vurdere deres kompetanse og kapasitet. Vi vil derfor trenge metoder for og gjennomføring av partnervurderinger, samt evaluering av det praktiske arbeidet i felt. Disse vil bygge på politiske, faglige og organisatoriske vurderinger, gjennom et samarbeid mellom Utenriksdepartementet, ambassadene, Norad og eksterne fagmiljøer. Slike partnervurderinger vil utgjøre en sentral del av kvalitetssikringen av norsk bistand, som Norad har ansvaret for.

Regjeringen mener det er særlig behov for analytisk opprustning om hvordan utviklingen i sårbare stater bidrar til å skape nye beskyttelsesbehov for sårbare grupper. Økt kunnskap om risikofaktorer og fokus på nye muligheter for fattigdomsreduksjon i sårbare stater vil ha stor betydning for vår evne til å bygge partnerskap med relevante aktører.

Regjeringen vil:

- styrke samordningen av norsk humanitær innsats, overgangsbistand og langsiktig utviklingssamarbeid med sikte på å redusere sår-

barhet for humanitære katastrofer i utsatte land

- utarbeide retningslinjer for hvordan forebyggende tiltak kan integreres i Norges langsiktige utviklingssamarbeid
- heve kompetansen i utenriktjenesten om praktisk forebygging, bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser, konfliktanalyser mv., særlig til hjelp for utenriksstasjonene
- styrke Norads rolle i partnervurderinger, evaluering og kvalitetssikring på området
- øke støtten til frivillige organisasjoners og andre fagmiljøers utvikling av egen kompetanse på området.

4 Multilaterale partnerskap

4.1 Tiltak for klimatilpasning

Innsatsen for forebygging av naturkatastrofer som følge av klimaendringer og miljøforringelse er av avgjørende betydning for å redde liv og for å unngå vesentlige tilbakeslag i kampen mot fattigdom. Klimatilpasning og forebygging av klimarelaterte katastrofer må settes på den internasjonale dagsorden på lik linje med innsatsen for å redusere klimagassutslipp. Forsvarlig forvaltning av landarealer og naturressurser står sentralt i arbeidet med å forebygge voldelige konflikter og etablere et grunnlag for langvarig fred etter en fredsløsning.

Boks 4.1 Mosambik og klimatilpasning

Mosambik har ratifisert FNs klimakonvensjon og Kyoto-protokollen og er i ferd med å utarbeide en egen nasjonal handlingsplan for klimatilpasning. Planen fokuserer på økt risiko for tørke, flom og tropiske sykloner, samt ødeleggende erosjon langs kysten på grunn av økt vannstand.

Tilpasningstiltakene omfatter: bedre varselingsystemer for ekstremvær, klimatilpasninger i landbruket, tiltak for å redusere konsekvensene av klimaendring for sårbare kystområder, samt bedre regulering av elver og vassdrag.

Det er landets miljødepartement (MICOA) som har utarbeidet planen, trolig et av de svakestest når det gjelder kapasitet og kompetanse. En halv stilling har vært avsatt til arbeidet med klima. I tillegg er det dårlig samordning mellom ulike departementer på klima- og miljøområdet. Det sivile samfunnet har i liten grad blitt trukket med i arbeidet med planen.

Denne situasjonsbeskrivelsen er ikke bare dekkende for Mosambik, men også for en rekke andre sårbare land, som trenger økt støtte til kapasitetsbygging og til bedre samordning mellom det nasjonale og lokale nivået om forebyggings- og beredskapstiltak.

Klimapolitikken berører alle sider av et samfunn. Norge bør derfor arbeide for at klimahensyn integreres i nasjonale planer og strategier for katastroforebygging, beredskap og utvikling (jfr. kap. 3.2). Dette gjøres ikke i tilstrekkelig grad i dag, og før dette blir bedre ivarettatt, vil det være vanskelig å bidra til landenes klimatilpasningsarbeid på en helhetlig og systematisk måte.

Vi bør arbeide for at utviklingssamarbeidet vårt klimasikres. Det vil si at vi i størst mulig grad skal sikre at alle norskstøttete tiltak er tilpasset framtidens klimaendringer. All støtte til infrastrukturtiltak, som for eksempel vann og sanitær, bolig- og veibygging, må vurderes i forhold til risikoen for en økning av havnivå, økt nedbør, flom, skred og ekstreme vinder. Samme krav til klimasikring vil gjelde overfor våre internasjonale samarbeidspartnere. I tillegg må vi sikre at bistandstiltak ikke har negative konsekvenser for økosystemer, slik at de får redusert sin evne til å begrense ødeleggelser. Klimatiltakene må heller ikke ha utilsiktede negative konsekvenser for andre sider ved sårbarhet, som fattigdom og helse.

Klimatilpasning, forebygging og beredskap i forhold til klimaendringer er et relativt nytt område for de fleste land. Klimapanelets rapporter bør derfor følges opp av ytterligere analyser av disse problemstillingene, med sikte på å utvide kunnskapen om hvilke tilpasningstiltak som er mest effektive for å redusere sårbarhet. Norge har gode forsknings- og fagmiljøer på klimaområdet, som i samarbeid med internasjonale forskningsmiljøer og særlig forskningsmiljøer i utviklingsland vil kunne bidra med relevant kunnskap. Regjeringen ønsker å styrke disse miljøene slik at de kan bli en ledende ressursbase både for den norske og internasjonale forvaltningen, særlig når det gjelder utviklingslandenes utfordringer i forhold til klimaendringer.

Flertallet av de minst utviklede landene (MUL) er i ferd med å utarbeide nasjonale handlingsprogrammer for tilpasning (National Adaptation Programmes of Action), som ledd i tilpasningsarbeidet som finansieres av klimafondet for MUL. Fondet ble opprettet under Klimakonvensjonen og

Tabell 4.1 Eksempler på tiltak som kan bidra til fattigdomsreduksjon og klimatilpasning

Fattiges sårbarhet	Typer tiltak
Risiko for klimaskader	
Fare for liv og levekår pga. flom, tørke, hetebølger, sykkloner	Bedre varslings- og evakueringsystemer
Jordbruksproduksjon redusert pga. endrede klimaforhold	Diversifisering av jordbruk, forsikringssystemer for jordbruket
Smelting av isbreer, flommer og tørke truer fattiges vannkilder	Fremme tilgang til vannhøstingsteknikker, boring av brønner
Skade på fysisk infrastruktur og redusert tilgang til sosiale tjenester	Forsterke fysisk infrastruktur. Tilrettelegge transportmuligheter for fattige (sykler, fotgjengere langs veiene)
Spredning av sykdom i flom- og tørkesituasjoner	Styrke helse- og sanitæranlegg for fattige, særlig innrettet mot tørke og flom
Fattiges tilpasningsstrategier	
Diversifisering av inntektskilder	Styrke økonomiske sektorer som fattige har tilgang til
Arbeidsmigrasjon	Forenkle arbeidsmigrasjon, blant annet sesongmessig og over landegrensene
Migrasjon med husdyr for å følge regn/beite	Sikre flytteruter, forbedre vannpunkter, markeder og veterinærtjenester langs migrasjonsruter, sikre tilgang til beite som brukes når det er tørke
Bruk av sosiale nettverk og uformelle økonomiske aktiviteter	Sikre rettferdig tilgang til viktige ressurser som brukes i en tørke, som vann og skog
Bruk av skogprodukter	Styrke verdiskapning, foredling og forvaltning av skogprodukter. Stimulere planting av lokale, verdifulle tresorter. Utvikle markedskanaler for produkter tilpasset lokale klima (harpiks, honning, etc.)
Samfunnsendringer som påvirker sårbarhet	
Marginalisering av jordbruket og andre rurale inntektskilder	Investering i småskala-jordbruk og småbønders tilgang på markedsinformasjon og markedsstrukturer. Legalisering av rurale inntektskilder som trekullproduksjon. Motvirke privatisering som reduserer tilgang til naturressurser for fattige
Nedgang i arbeidsplasser i formell sektor	Forbedre sysselsettingsmuligheter. Redusere restriksjoner for den urbane uformelle sektor
Spredning av hiv/aids	Styrke helsevesenet og utdeling av hiv/aidsmedisiner
Konflikt og politiske prosesser	Styrke lokale fredskomiteer og sivilsamfunn, styrke lokal sikkerhet som polititjeneste
Økt ulikhet og prosesser som skaper fattige grupper	Sosiale velferdsprogrammer, styrke fattiges rettigheter, til naturressurser, allmenninger og kollektiv forvaltning
Miljødegradering, forsterket av klimaendringer	Styrke lokal deltagelse i naturressursforvaltning og andre miljøtiltak (vannkvalitet, vegetasjon, luft)

Kilde: Global Environmental Change and Human Security (GECHS)

Boks 4.2 Mangrover for framtiden

Etter tsunamien i Sørøst-Asia i desember 2004 ble det fastslått at katastrofens omfang hadde blitt forsterket av at store områder med mangroveskog og annen kystvegetasjon var hogd ned og tatt i bruk til ulike formål. På bakgrunn av dette har Verdens Naturvernunion (IUCN) sammen med tsunamiramte land utviklet initiativet *Mangroves for the future*, for å etablere en bærekraftig forvaltning av kystområder, sikre levekår og redusere kystbefolkningens sårbarhet for naturkatastrofer. Initiativet er lansert i samarbeid med United Nations Office of the Special Envoy for Tsunami Recovery, ledet av Bill Clinton. Hovedfokus er på landene som ble verst rammet av tsunamien: Indonesia, Thailand, Sri Lanka, India, Maldive og Seychellene. Norge bidrar med 30 millioner kroner til prosjektets første fase (2007-09).

administreres av Den globale miljøfasiliteten (GEF). Dette arbeidet gir nyttig informasjon og er verdt å bygge videre på, men utfordringen er å få handlingsprogrammene integrert i nasjonale planer for utvikling og fattigdomsreduksjon.

God areal- og naturressursforvaltning generelt, uavhengig av klimaendringer, er viktig for forebygging av naturkatastrofer. Dette bidrar også til at konsekvensene av klimaendringer blir mindre, bl.a. i fjellområder hvor skog bidrar til å hindre erosjon og skred, i rurale områder hvor god landbrukspraksis bidrar til å redusere skadeomfanget av for eksempel tørke og i kystområder hvor mangrover, intakte korallrev og øvrig vegetasjon vil bidra til å redusere skadeomfanget av ekstreme vindforhold og bølgehøyder. Regjeringen vil styrke arbeidet med bedre areal- og naturressursforvaltning og vern av naturgrunnet i sårbare land gjennom økt støtte til bilaterale og regionale miljø- og naturressursprogrammer.

Regjeringen vil bidra til å styrke institusjoner som er ansvarlige for naturressursforvaltning både på nasjonalt og lokalt nivå i relevante samarbeidsland. Tiltak knyttet til styrking av kapasiteten til å forebygge og reagere på tidlige tegn til humanitære katastrofer må knyttes til vår langsiktige støtte til naturressursforvaltning. Vi bør også bidra til at globale institusjoner som FN, utviklingsbanker og miljøkonvensjonssekretariater

utvikler et klarere fokus på forebygging av humanitære katastrofer.

Helhetlig natur- og miljøforvaltning er en utfordring i mange utviklingsland. Regjeringen vil støtte prosesser hvor ressursforvaltning ses i sammenheng, på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, og hvor ulike myndighetsinstanser utvikler et nærmere samarbeid, både seg i mellom og med lokalsamfunn.

Vi må fokusere mer på tverrsektoriell byplanlegging, som må være en del av en inkluderende prosess, slik at den får legitimitet i de lokalsamfunnene den omfatter. En slik planlegging, hvor risiko- og sårbarhetsanalyser er innarbeidet og følges opp politisk og ressursmessig, vil være et viktig instrument i arbeidet for bedre motstanddyktighet også i fattige bystrøk.

Regjeringen vil:

- bygge klimatilpasningsarbeidet på lokale, tradisjonelle strategier for forebygging og beredskap overfor ekstremvær
- bidra til en bærekraftig areal- og naturressursforvaltning gjennom godt styresett og lokal deltakelse
- støtte tiltak og prosesser hvor ressursforvaltningen i størst mulig grad er rettighetsbasert og lokalt forankret
- støtte arbeidet for integrerte planer for vannressursforvaltning, nasjonalt og regionalt
- klimasikre all norsk langsiktig bistand
- arbeide for at risiko- og sårbarhetsreduserende tiltak blir en sentral del i klimatilpasningsarbeidet, på like fot med innsatsen for å kutte klimagassutslipp, både før og etter utløpet av Kyoto-protokollen i 2012
- bidra til at arbeidet under Konvensjonen om biologisk mangfold og Konvensjonen mot forørkning forholder seg aktivt til forebygging og reduksjon av sårbarhet
- legge vekt på at norsk humanitær bistand ikke bidrar til miljøforringelse og arbeide for at samarbeidspartnerne våre forholder seg bevisst til klima- og miljøutfordringene
- bidra til at FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) fokuserer på forebygging av klimarelaterte naturkatastrofer i kommisjonens arbeid med landbruk, bygdeutvikling, tørke, forørkning og bærekraftig utvikling i afrikanske land
- støtte arbeidet i FN og utviklingsbankene for å bidra til økt tilgang på rent drikkevann og tilfredsstillende sanitære løsninger

Boks 4.3 Effekter av klimaendringer for Afrika

Rapporten «The impact of Climate Change in Africa» er utarbeidet av forskere i Sør-Afrika, Nigeria og Tanzania og er en av flere del-rapporter for den britiske «Stern Review on the Economics of Climate Change,» som er gjort på oppdrag for den britiske finansministeren.

I følge rapporten vil en temperaturøkning på 2 grader Celsius føre til at:

- Afrika får et samlet tap på USD 133 milliarder, tilsvarende 4,7 prosent av BNI, det meste i landbrukssektoren
- Etiopia, Mosambik og Nigeria blir hardest rammet med tap tilsvarende hhv. 17,7 prosent, 19 prosent og 11,2 prosent av landets verdiskaping
- landbruket i Nigeria, Sudan, Algerie, Kamerun, Sør-Afrika, Marokko og Gambia vil ha størst reduksjon. Nedgangen i disse landene vil utgjøre halvparten av Afrikas samlede landbrukstap
- 12 millioner flere mennesker vil være utsatt for sult som følge av reduserte avlinger.
- 20 millioner flere mennesker vil bli berørt av oversvømmelser

En økning på 2,5 – 5 grader vil medføre at:

- 128 millioner mennesker vil bli utsatt for sult
- 108 millioner mennesker vil bli berørt av oversvømmelser

- tap på flere milliarder dollar i inntekter fra dyrehold
- økning i havnivået med 15 – 95 cm (Ved 95 cm vil Gambias hovedstad Banjul forsvinne under vann).

Klimaendringer vil føre til at marginale jordbruksområder vil bli uegnet for matproduksjon, og ytterligere millioner av mennesker vil bli smittet av malaria. Zambia og Sør-Afrika vil være blant landene med størst tap i landbruksproduksjon. 7,8 mill. mennesker vil stå i fare for å bli rammet av malaria i 2100.

Mangelen på vann vil ytterligere forverres. Klimaendringer vil gi redusert vannføring i Nilen, som vil redusere Sudans våtmarksområder betraktelig. Naturlig irrigasjon opphører når årlig vannmengde reduseres med 20 prosent. Sannsynligheten for at dette inntreffer allerede innen 2020, er mer enn 50 prosent. Tanzania og Sør-Afrika er blant de landene som vil bli hardest rammet av vannmangel. Isen på Kilimanjaro vil forsvinne i løpet av de neste 15 årene hvis nedsmeltingen fortsetter i uendret tempo.

Stigende havnivå vil være en trussel for kystområdene, mangroveskogen og lagunene i Mosambik, Tanzania og Angola. Oversvømmelser vil kreve millioner av liv. Økt temperatur vil føre til fare for utryddelse av truede plante- og dyrearter.

- støtte internasjonale analyser og forskningsprosjekter som kan gi økt kunnskap om implikasjonene av klima- og miljøendringene for tusenårsmålene, fattigdomsbekjempelse og sårbarhet for humanitære katastrofer, som en oppfølging av analysene til FNs klimapanel
- gi støtte til økt forskning og kunnskap om nasjonale og lokale konsekvenser av klimaendringene som grunnlag for planer og strategier for beredskap og sårbarhetsreduksjon.

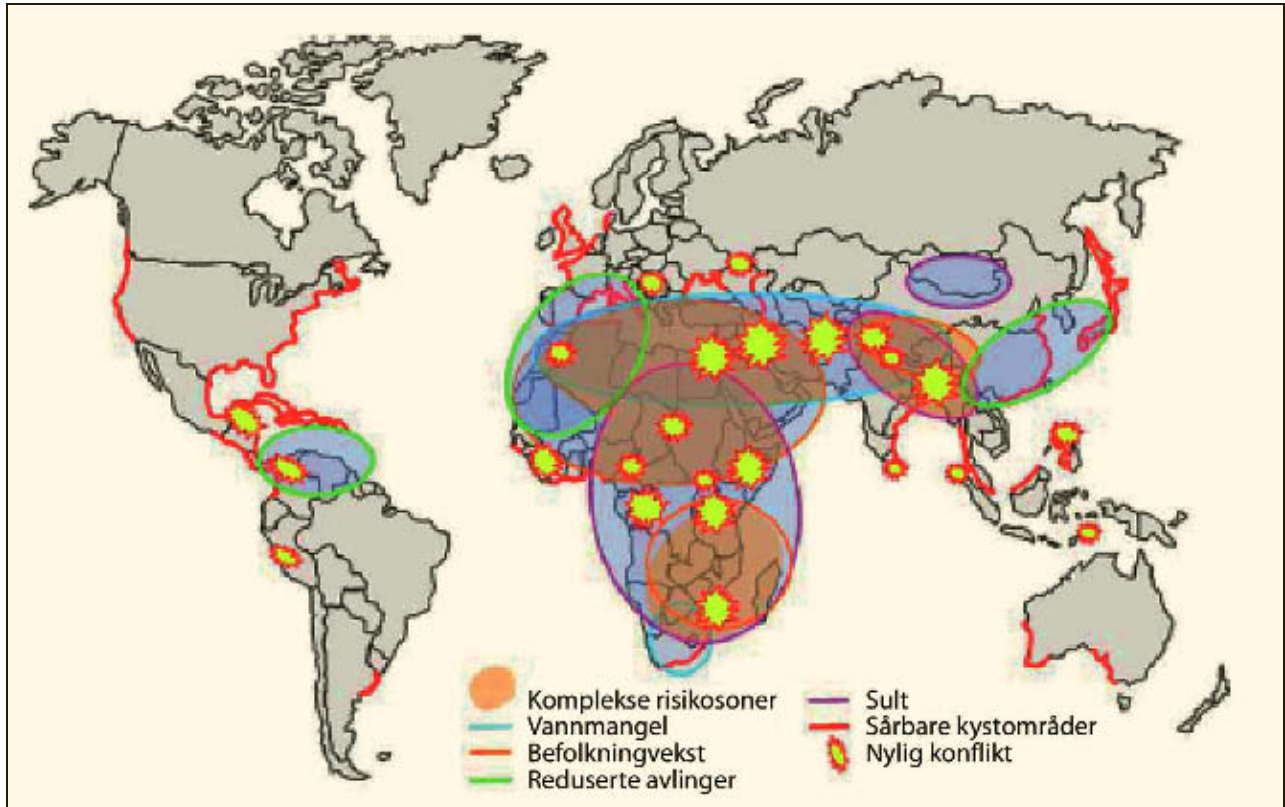
4.1.1 Det internasjonale varslingsarbeidet

Mange tap av menneskeliv kunne vært unngått ved bedre bruk av overvåking og varsling. Jevnlige får vi demonstrert at varslingsystemene er for

dårlig utviklet, at gode planer foreligger, men ikke blir fulgt opp. Dette er ikke minst tilfellet i utviklingsland.

Tsunamien i desember 2004 ble en vekker og utløste initiativer for bedre regionale varslingsopplegg, ikke bare for Det indiske hav, men også for Det karibiske hav, Mellom-Amerika og Middelhavet.¹ Katastrofen førte også til økt forståelse for at framtidige varslingsopplegg må fokusere på et bredt spekter av risikofaktorer, som økt havnivå, tørke og fare for matmangel i sentrale deler av Afrika, smelting av breene i Himalaya med flom, skred og etterfølgende tørke, samt vannmangel i land som grenser mot fjellkjedene i Himalaya.

Norge har over flere år gitt økonomisk og faglig støtte til utbygging av varslingsystemer. Vi har lagt vekt på at systemene må bygge på god



Figur 4.1 Områder i risikozonen for komplekse miljøkriser

Kilde: Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC)

kunnskap om risikofaktorene, hensiktsmessige overvåkningsopplegg, at varslere må sendes ut og bli forstått, og at det må foreligge lokale beredskapsopplegg.

De mest aktuelle varslingsystemene er ikke fullfinansierte, og det er heller ikke det viktige arbeidet med å identifisere «hotspots»², en av forutsetningene for økt varslings effektivitet. Pågående klimaendringer gjør at identifisering og tidlig varsling av mulige trusler blir enda mer relevante enn før, enten det er tale om tsunamier og jordskjelv eller anslag mot matvaresikkerhet og vanntilfang. Dette vil kreve økt innsats nasjonalt, regionalt og internasjonalt. For å møte disse utfor-

dringene er det viktig å prioritere arbeidet med de nasjonale plattformene for redusert sårbarhet og styrke utviklingen av lokal kompetanse og lokal beredskap. Dette arbeidet vil bli gjennomført i nært samarbeid med ISDR, som ledd i oppfølgingen av Hyogo-erklæringen fra møtet i Kobe i 2005. Arbeidet med utvikling av kjønnsensitive indikatorer for dette arbeidet vil bli tillagt vekt.

Regjeringen ønsker å øke støtten til det forebyggende arbeidet mot naturkatastrofer, og vi trenger flere allianser og partnerskap innenfor en lokal/regional kontekst, ikke minst på varslingsområdet. Land som har erfaring og kunnskap om forebygging, som Kuba, Bangladesh, Kina, Vietnam m.fl., har mye å bidra med overfor andre land som er i lignende situasjoner.

Like viktig som økonomisk støtte til varslingsarbeidet, er den politiske rammen for innsatsen på dette feltet. Varslingsystemer bygger på tillit, og manglende tillit mellom ulike deler av et samfunn vil undergrave effekten av varslingen. Politiske systemer må derfor settes i stand til å bruke varslings- og beredskapssystemer. Norge kan bidra til dette gjennom å bygge tillit, gjennom tiltak for fred og forsoning mv. Her er det mulig med en

¹ Konkrete planer for etablering av et regionalt varslingsystem for Det indiske hav inngår i handlingsplanen fra Kobekonferansen (Japan 2005), hvor UNESCO og Den oceanografiske kommisjon (IOC), sammen med FNs International Strategy for Disaster Risk Reduction (ISDR), fikk ansvaret for oppgaven. Systemet vil i første omgang være rettet mot varsling av jordskjelv og tsunamier, men siktemålet er at det gradvis skal bygges ut til et såkalt flerrisiko-system. En del av den norske støtten til dette arbeidet er øremerket styrking av faglig kapasitet og kompetanse på tidevannsmålinger i regi av den internasjonale organisasjonen ESEAS, som p.t. ledes av Norge gjennom Statens Kartverk. Norges bidrag har satt IOC i stand til å intensivere koordineringsarbeidet i Det indiske hav og gi faglig støtte til den nylig påbegynte oppbyggingen av flere, tilsvarende varslingsystemer.

² Se kap. 2.2.3.

langt bedre utnyttelse av koblingene mellom forebygging av ulike typer katastrofer.

Arbeidet som i dag gjøres internasjonalt mht. tidlig varsling av konflikt, utføres i stor grad av forskningsmiljøer og frivillige organisasjoner. Dette omfatter til dels sensitive politiske vurderinger, og berørte regjeringer er ofte skeptiske til offentlighet og søkelys på slike spørsmål. FN-systemets politiske organer har ikke vært de mest proaktive for å få etablert gode normer og praksis på området. Regjeringen vil arbeide for at Sikkerhetsrådets medlemmer og andre sentrale aktører får bedre tilgang på oppdaterte analyser av potensielle konfliktsituasjoner. Samarbeid med eksterne forskningsmiljøer vil her stå sentralt. Disse må også bidra til å videreutvikle metodikk og indikatorer for denne typen virksomhet. Norge er i dialog med FN om hvordan vi kan bidra til å styrke FNs kapasitet til tidlig konfliktforebygging.

En rekke FN-organisasjoner sitter på viktig informasjon om potensielle naturkatastrofer og konflikter, og også FN-fond og -programmer gjør et viktig arbeid mht. tidlig varsling. Det er data og kunnskap som bør få en bredere anvendelse, noe som forutsetter bedre samspill mellom organisasjonene enn hva som er tilfellet i dag.

Regjeringen ønsker å støtte tiltak for bedre utnyttelse av FN-systemets totale ressurser til å analysere situasjoner som representerer en fare for uro og konflikt, før konflikten faktisk bryter ut. I potensielle konfliktområder er den operative delen av FN-systemet, gjennom sin tilstedeværelse på landnivå, godt plassert for å styrke den politiske dialogen og beredskapsplanleggingen –

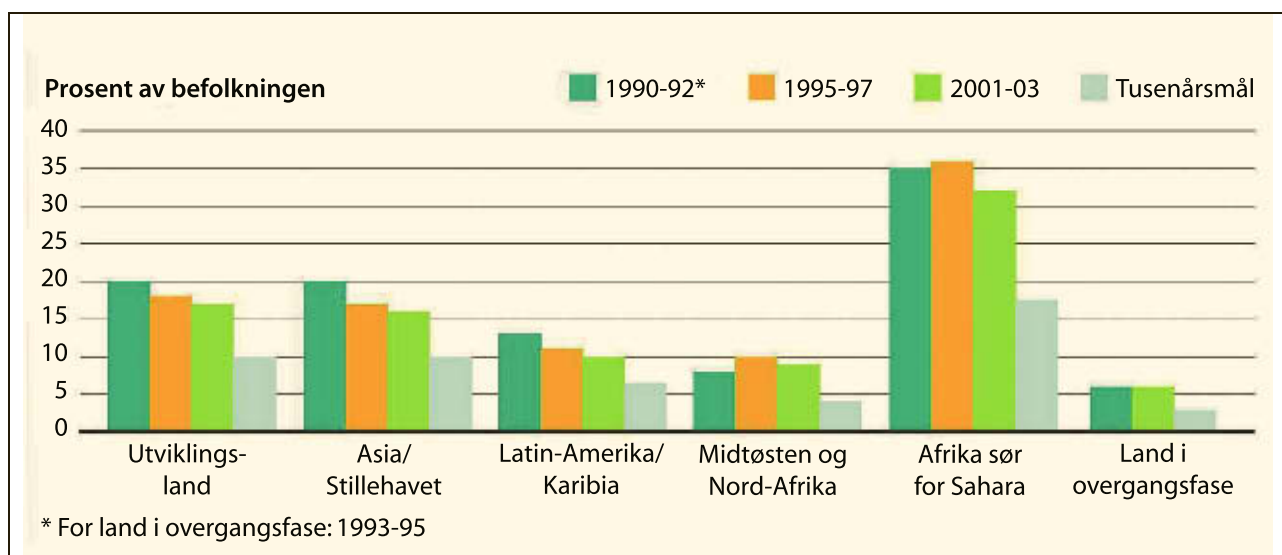
tiltak som kan bidra til å avverge konflikt og humanitære katastrofer. Forebygging er også en sentral del av mandatene til FNs integrerte operasjoner.

Regjeringen vil:

- øke støtten til etablering og drift av effektive regionale og internasjonale varslingsystemer for naturkatastrofer
- støtte arbeidet med utvikling av nasjonale plattformer for forebygging og beredskap gjennom vårt partnerskap med ISDR og IOC/UNESCO, samt institusjoner som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Norges Geotekniske Institutt (NGI), International Centre for Geohazard (ICG), NORSAR, Statens Kartverk og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
- bidra til en opprustning av FN-systemets evne til å analysere land og områder hvor det i særlig grad foreligger fare for uro og konflikt
- arbeide for tettere samarbeid mellom FN og internasjonale NGOer for å sikre god tilgang på informasjon og analyse om potensiell politisk uro og voldelig konflikt.

4.1.2 Matsikkerhet

Regjeringen mener at en styrking av matsikkerheten er avgjørende for lokalbefolknings langsiktige kapasitet til å håndtere vedvarende og akutte kriser. Underernæring og mineralmangel er en



Figur 4.2 Andel underernærte i forhold til tusenårsmålene

Kilde: FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO)

viktig medvirkende årsak til sykdom og høy dødelighet, særlig blant barn, gravide kvinner og mennesker med hiv/aids. Manglende matsikkerhet svekker menneskers motstandsdyktighet overfor krisesituasjoner.

Å finne effektive løsninger på matsikkerhetsproblemet er et vanskelig og sensitivt område, preget av til dels stor politisk og faglig uenighet. Klima- og miljøutfordringene, befolkningsvekst og raskt voksende byer, samt politiske og voldelige konflikter i land med stort landbrukspotensiale øker imidlertid behovet for en mer effektiv innsats. Hovedbudskapet fra Verdensbankens World Development Report (2008) er at utvikling av landbruket er avgjørende for arbeidet med fattigdomsreduksjon.

Det internasjonale samfunnet har gått langt i å akseptere lav matvaresikkerhet som et faktum, vente på neste tørke/flom, uttrykke overraskelse og sende inn matvarehjelp. Dette reaksjonsmønsteret har overlevd såpass lenge fordi vi har hatt et matoverskudd på det internasjonale markedet. Dette har betydd billig import og god tilgang på nødhjelp i krisesituasjoner. For fattige mennesker, bl.a. den raskt voksende slumbefolkningen, har billig mat hatt stor betydning for livskvaliteten.

Regjeringen ser tegn på at den globale matvaresituasjonen kan endre seg, bl.a. på grunn av klima- og miljøendringene, og at matvareprisene ser ut til å øke. Disse endringene kan også lett føre til svekket matsikkerhet lokalt. De mest sårbare delene av befolkningen er ofte direkte avhengige av naturressursene i de nære omgivelsene for å dekke grunnleggende behov, inklusive mat. Deler av denne matforsyningen – for eksempel landbruksvekster som primært konsumeres lokalt, lokalt fiskeri etc. – kan spille en viktig rolle i krisesituasjoner. Denne matproduksjonen er imidlertid lite synlig og blir lett oversett. For Regjeringen er det viktig at grunnlaget for den ikke blir forringet.

Norsk politikk på området skal tjene de menneskene som utsettes for vedvarende og akutt sult, med sikte på å styrke matsikkerheten for sårbare grupper. I samarbeidsland der dette er prioriterte problemstillinger, bør Norge føre en politikk som angriper sult og underernæring som symptomer på fattigdom og strukturelle maktforhold, slik at landbruksutviklingen i større grad bidrar til å dekke hjemlige behov for mat.

Mange politiske ledere fører ikke en politikk som bidrar til å forebygge at befolkningen rammes av sult. Dette må vi ta opp i bilaterale samtaler. Et annet fundamentalt problem er at de rike

landenes store matoverskudd dumpes i fattige land. Det skal vi fortsatt ta sterk avstand fra.

Regjeringen ønsker å bidra til at relevante samarbeidsland styrker beredskapen for matvarekriser gjennom å bygge mer robuste produksjonssystemer, tilpasset et endret nedbørsmønster. Det må bygges frø- og matlagre lokalt og utvikles gode mekanismer for handel internt i regionene, slik at maten raskt kan omfordeles. Det må videre gis støtte til forsknings- og utredningsarbeid som bidrar til foredling og bruk av vekster og dyrkingsmetoder til endrede klimabetingelser. Støtte til institusjoner som forbereder land mot kriser, må gå hånd i hånd med støtte til generell institusjonsutvikling i landet, slik at en tett kobling mellom krisehåndtering og langsiktig forebygging sikres. Det må bl.a. gis støtte til politiske prosesser som sikrer langsiktig tilgang til jord.

Aksellerende tap av biologisk mangfold for mat og landbruk er en viktig trussel mot matsikkerhet. De siste årene er det gjort mye for å sikre frø-mangfold i nasjonale og regionale genbanker i utviklingsland. Dessverre er også disse samlingene utsatt for risiko og tap ved bl.a. naturkatastrofer og konflikter. Det er derfor behov for et globalt sikkerhetslager som en ytterligere beskyttelse mot slike uerstattelige tap. Regjeringen har derfor tatt initiativ til å etablere et slikt globalt frøhvelv på Svalbard. Dette lageret er et unikt bidrag til sikring av det globale mangfoldet av matvekster og vil kunne romme sikkerhetskopier av over 3 mill. ulike frøsamlinger. Gjennom et samarbeid med FN sikres utviklingslandene fri transport og lagring av sine frøsamlinger på Svalbard. Nordisk Genbank vil stå for driften av lageret. Frøhvelvet er et samarbeidsprosjekt mellom Utenriksdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet.

Matutdeling er nødvendig i krisesituasjoner, men må gjøres på en måte som setter befolkningens behov i sentrum, og fører til minst mulig skade i forhold til lokal produksjon og markeder. Det krever gode analyser av den lokale matvaresituasjonen og vurderinger av hvilke tiltak som vil gi best resultat (landbruksredskaper, såkorn, gjødsel, penger mv.).

I likhet med matdistribusjon kan distribusjon av såkorn ha negative virkninger for lokal matsikkerhet. I en nødhjelpssituasjon er utfordringen å sikre småbønders overlevelsesstrategier ved å unngå at såkornet blir spist. Det er ikke nødvendigvis absolutt mangel på såkorn som er problemet i et katastrofeområde, men snarere relativ

mangel, på grunn av manglende kjøpekraft. På lengre sikt er det viktig å sikre at det såkornet som tilbys, er tilpasset lokale miljømessige, sosiale og økonomiske forhold. Det vil også være viktig å støtte utvikling av landbruksvekster og jordbrukspraksis som i større grad er tilpassningsdyktige overfor endringer i nedbørmengder og –mønstre.

Regjeringen mener det er behov for mer realistiske exit-strategier med målbare milepæler for når utdelingen av mat skal fases ut og opphøre og eventuelt erstattes av annen støtte. Her er samarbeidet mellom Verdens Matvareprogram (WFP), FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), FNs utviklingsprogram UNDP, Verdensbanken og andre internasjonale aktører viktig for å samordne støtten i overgangsfasen og utvikle en mer omforent behovsanalyse.

Regjeringen vil understreke at matvarebistand ikke er den eneste mulige eller riktige handlingen i enhver matvarekrise. Det er viktig at hjelpen gis på en måte som ikke ødelegger lokal og regional produksjon og markeder, bl.a. ved at man i så stor grad som mulig kjøper mat og nødvendige tjenester innenfor landet eller regionen. Å foreta korrekte vurderinger av reelle matbehov er imidlertid krevende, særlig hvis det gjøres under tidspress.

Bruk av kontanthjelp i form av direkte pengeoverføringer har vist seg å fungere bedre enn matvarehjelp i en del situasjoner. Slike tiltak for å stimulere til økt kjøpekraft ble bl.a. brukt under arbeidet med tsunamien i Det indiske hav (2004-05) og jordskjelvet i Sør-Asia (2005). Det gir den rammede befolkningen mulighet til selv å bestemme hva de har mest behov for, både av mat og annet. Men denne formen for bistand må bl.a. vurderes på bakgrunn av lokale markeders muligheter til å levere de varene som etterspørres, og mulighetene for å få fraktet maten fram til de nødlidende. Tiltakene må innrettes slik at kvinner og barn involveres og prioriteres, bl.a. ved at målgruppene selv deltar i matutdelingen. Det er også viktig å sikre at lokalbefolkningen har tilgang på finansieringstjenester i gjenoppbyggingsfasen.

Det aller meste av den internasjonale matvarehjelpen er i dag bundet, dvs. at den gis direkte fra giverlandet til nasjonale myndigheter eller humanitære organisasjoner. Mange forskningsrapporter viser at ubundet hjelp som regel er mer effektiv. Den gir større fleksibilitet i hjelpearbeidet, i form av kostnadseffektivitet, leveringstid, lokalt tilpasset mat mv. Regjeringen vil arbeide for at all matvarehjelp skal være ubundet og bidra til at de

internasjonale instrumentene og avtalene som gjelder matsikkerhet, skal bli mer effektive. Vi vil også bidra til å utvikle internasjonale metoder og standarder for en mer forsvarlig og sikrere bruk av matvarebistand.

WFP, FAO og Det internasjonale fondet for landbruksutvikling (IFAD) har tatt initiativet til bedre koordinering av FNs arbeid med matsikkerhet og landbruksutvikling. Dette omfatter bl.a. opprettelsen av såkalte «Food Security Team Groups» på landnivå. Regjeringen ser dette som svært positivt og som en viktig oppfølging av arbeidet med FN-reform.

Regjeringen vil:

- bedre samordningen av norsk nødhjelp, overgangsbistand og langsiktig utvikling med sikte på å styrke matsikkerheten i sårbare land
- ta avstand fra internasjonal dumping av matvarer og såkorn i sårbare land og bidra til større debatt om virkningene av omfattende frødistribusjon
- bidra til miljø- og ressursforvaltning som i størst mulig grad ivaretar lokal matproduksjon i sårbare land og områder
- bidra til bevaring av lokaltilpassete frøsorter nasjonalt og til langtidslagring i sikkerhetslageret for frø mangfold på Svalbard gjennom støtte til Global Crop Diversity Trust
- arbeide for bedre FN-koordinering på matområdet, bl.a. gjennom støtte til utviklingen av matvareteam (Food Security Team Groups) på landnivå
- kreve at FN og særlig Verdens matvareprogram i størst mulig grad baserer sin nødhjelpsinnsetning på lokale og regionale oppkjøp av mat
- støtte bruken av pengeoverføringer i stedet for matvarehjelp der det er mulig, for å nå ut til sårbare grupper, samt stimulere til økt kunnskap omkring effekten av denne typen alternativ nødhjelp
- støtte tiltak som «arbeid-for-mat» og «utdanning-for-mat» der dette er relevant
- støtte opp om arbeidet for landbruksreformer, inklusive kvinners rett til jord på lik linje med menn, for å redusere sårbarhet
- bidra til å styrke høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner på mat- og ernæringsområdet i samarbeidsland
- bidra til økt kompetanseutvikling og erfaringsutveksling mellom planleggings-, forsk-

nings- og undervisningsinstitusjoner Nord-Sør og Sør-Sør.

4.2 Helsesikkerhet

Regjeringen er opptatt av å styrke helseperspektivet i utenrikspolitikken. Politiske beslutninger har ofte helsekonsekvenser, og helsearenaen er nyttig for å nå utenrikspolitiske mål. Sammen med Frankrike tok Norge i 2006 initiativ til en nysatsing på «Utenrikspolitikk og global helse.» Initiativet fikk form gjennom en felles erklæring og handlingsplan i mars 2007 fra utenriksministrene i Brasil, Frankrike, Indonesia, Senegal, Sør-Afrika, Thailand og Norge.

Verdens helseorganisasjon (WHO) er den ledende internasjonale organisasjonen for globale helsespørsmål, mens andre FN-organisasjoner har hatt det operative ansvaret for å dekke akutte helsebehov i krisesituasjoner. Helsesikkerhet er tema for årets utgave av WHO's helse rapport, nettopp fordi kriser og konflikt karakteriseres av at det går på helsesikkerheten løs. WHO leder nå

den humanitære helse-klyngen internasjonalt³, og har etablert Health Action in Crises (HAC) som sitt utøvende organ for dette arbeidet. Regjeringen mener det er viktig at et så ledende og sterkt normativt organ som WHO også kan bidra til å styrke helseinnsatsen i katastrofesituasjoner.

Som omtalt i kap. 2.1.5, blir sårbare grupper ekstra utsatte i katastrofesituasjoner. Kvinners situasjon i konflikt er et eksempel på økt sårbarhet som også har fått Sikkerhetsrådets oppmerksomhet. Regjeringen vil bidra til å beholde skarpt fokus også på helsesektoren, inkludert seksualisert vold, under og etter konflikter. Vi trenger mer kunnskap på dette området, og det trengs holdningsendringer basert på den kunnskapen vi allerede har.

Matvarehjelp og helsesikkerhet må ses i sammenheng, særlig i forbindelse med katastrofer i tropiske strøk hvor maten lett blir bedervet, hvor matproduksjonskjeden er svakt rustet for å forebygge smittespredning, og hvor for eksempel flomkatastrofer fører til at husdyrgjødsel, kloakk

³ Den nye klynge-tilnærmingen for humanitær respons er nærmere omtalt i kap. 4.5.2.

Boks 4.4 Utenrikspolitikk og global helse

Helsesikkerhet er på vei opp på den internasjonale dagsorden. Norsk utenriks- og utviklingspolitikk bør bidra til dette internasjonale arbeidet. Et norsk-fransk initiativ lyktes våren 2007 å samle utenriksministrene fra Brasil, Indonesia, Frankrike, Senegal, Sør-Afrika, Thailand og Norge om en felles erklæring på ti punkter der utenrikspolitisk engasjement kan bidra til verdens helseagenda. Initiativet «Utenrikspolitikk og global helse» fokuserer på innsats tre nivåer:

I. Gjøre helsekonsekvensene av utenrikspolitikken synlige for politiske ledere

- utenrikspolitikken må være mer helsebevisst og helseengasjert
- vi må ta fatt i de politiske prosessene som reduserer sårbare menneskers overlevelses-evne

II. Sette fokus på særlige policy-områder der vi sammen kan bidra praktisk

- områder der policy-endringer kan fjerne flaskehalsen som står i veien for oppnåelse av de

helserelevante tusenårsmålene, som for eksempel handel (farmasøytisk og teknologisk), migrasjon og helsepersonellspørsmål

- områder som ikke får nok oppmerksomhet, og der skjerpet fokus kan drive fram endringer, som for eksempel:
 - utarbeidelse og bruk av helseindikatorer for å måle framdrift i freds- og gjenoppbyggingsarbeid
 - veikart for å gjenvinne normalhelse som et verktøy for fred («fredsdividend»)
 - bedre empirisk kunnskap om virkningen av helseinnsats på forskjellige stadier i konflikter

III. Bruke «helsebriller» (synliggjøre helsekonsekvenser) i håndteringen av andre mellomstatlige prosesser der et initiativ kan tilføre merverdi

- i tilknytning til WHO-arbeidet angående handel, patenter og innovasjon
- styrking av pandemi-beredskapen med særlig vekt på håndtering av fugleinfluensa.

mv. spres med vannet og kan føre til livstruende epidemier.

Et fungerende helsevesen er en viktig lokal beredskaps- og kapasitetsfaktor. Også i multilateral sammenheng er dette et sentralt tema. Med de mange internasjonale helse-initiativene vi nå ser, og ikke minst med den sterke og økende private innsatsen og ressursallokeringen, er det avgjørende å sikre at de internasjonale prosessene ikke overbelaster lokal forvaltningskapasitet, og at den internasjonale styringen av nasjonenes gjensidige avhengighet av hverandre i forhold til helsesikkerhet blir bedret.

Regjeringen vil:

- styrke arbeidet med å fremme helseperspektivet i utenrikspolitikken
- bidra til å styrke WHO's innsats i forhold til humanitære katastrofer generelt og organisasjonens lederskap i helse-klyngen spesielt gjennom bl.a. Health Action in Crises (HAC)
- vektlegge helseperspektivet i forbindelse med drøftingen av kvinners og jenters sårbare situasjon i væpnet konflikt
- bidra til at FNs fredsbyggingskommisjon skaper økt forståelse for helsedimensjonens rolle som et mål i seg selv, som middel til å oppnå fred, og som indikator på om freds- og gjenoppbyggingsprosesser går framover
- identifisere og engasjere forskningsmiljøer til å se på helsekonsekvenser av utenrikspolitikk generelt og helseaspekter ved konflikt-håndtering spesielt.

4.3 Byplanlegging og godt styresett

For Regjeringen er tiltak for menneskerettigheter og demokrati et prioritert satsingsområde. Demokrati er et gode i seg selv – og et middel til å skape bærekraftig utvikling. Det er også et middel til å gjøre samfunn mer motstandsdyktige overfor humanitære katastrofer.

Effektive, inkluderende og ansvarlige lokale politiske institusjoner har bl.a. en avgjørende rolle i å forebygge at spenninger mellom ulike sosiale grupper utvikler seg til voldelig konflikt. Det gjelder også utviklingen i de raskt voksende byene.

Hvis vi skal ha håp om å styrke motstandsdyktigheten for konflikt i byer, må fokus være på å styrke byenes evne til å sørge for grunnleggende sosiale tjenester. Dermed vil samfunnet stå bedre rustet til å håndtere ulike krisesituasjoner.

Boks 4.5 Gaza by – den urbane trykkokeren

Gaza er hjem for flere hundre tusen flyktninger, de fleste arbeidsløse, som i følge FN frister en tilværelse under fattigdomsgrensen på 1 dollar pr. person pr. dag. Totalt bor det drøyt 1,4 millioner mennesker på Gaza-stripen, en landstripe som dekker 360 km². De langt fleste bor i byene og flyktningeleirene. Flyktningeleiren Jabaliya regnes som det tettest befolkede området i verden, tettere enn Hong Kong. Rundt 70 prosent av innbyggerne er flyktninger, de fleste i 3. eller 4. generasjon. Dette er levekårene til en kvart million mennesker under 20 år, eller om lag 60 prosent av befolkningen i Gaza (2007). Verdens tettest befolkede område ligner et stort fengsel, sett med Gaza-ungdommens øyne. Resultatet er radikaliserings av ungdom og økt konfliktpotensial mellom palestinske grupperinger og mellom palestinere og israelere.

På nasjonalt plan krever forebygging politisk vilje og budsjettmessige prioriteringer. En viktig utfordring for arbeidet med forebygging er at mange lands myndigheter ikke gjør noe – eller nok. Forebygging er dels et spørsmål om nasjonal tilrettelegging, men er primært lokale myndigheters ansvar, noe de som regel ikke har ressurser til. Resultatet er økt sårbarhet.

Samtidig er mulighetene for å redusere sårbarhet for et stort antall mennesker særlig gode i byer og tettsteder. Byene gir muligheter for bedre planlegging og organisering, basert på deltakelse. Redusert sårbarhet kan også oppnås gjennom formalisering av bruks- og eiendomsrettigheter, kollektivt eller individuelt. Regjeringen ser derfor et voksende behov for at en aktiv forebyggingspolitikk blir knyttet til all sentral bosetting, med særlig fokus på dårlig planlagt byutvikling. Det er viktig at dette arbeidet også blir integrert i arbeidet med godt styresett.

Regjeringen tror ikke at investeringer i bærekraftig utvikling på landbygda alene er et svar på verken tørke/flom, eller andre rurale utfordringer som bidrar til urbanisering. Større fokus må nå rettes mot å hjelpe lokale myndigheter til å kunne håndtere den raskt voksende bybefolkningen.

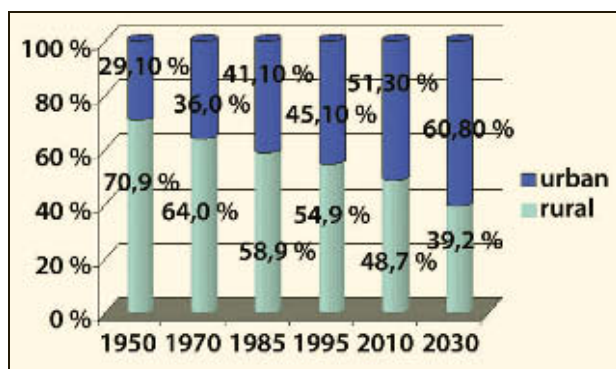
Viktige komponenter i dette arbeidet er bl.a. effektiv arealplanlegging og bedre samordning

mellom ulike samfunnssektorer, ikke minst for å bedre kvaliteten på investeringer i fysisk og sosial infrastruktur, særlig vann og sanitær, og det fysiske miljøet for øvrig. Lokale og nasjonale myndigheter må planlegge utbygging av boliger og offentlige bygg i mindre sårbare områder. Særlig lavinntektsgrupper må gis mulighet til å kjøpe, leie og bygge trygge hus på trygge tomter.

Forebyggingstiltak må bygge på gode analyser av risiko og sårbarhet for det aktuelle området. Det er spesielt viktig med gode miljø- og grunnanalyser, godt tilpassete standarder, kontroll og oppfølging knyttet til konstruksjon og boligbygging. Fokus på konsentrert bosetting medfører økt behov for å fokusere på tverrsektorielt samarbeid. Konsekvensene av klimaendringer – for eksempel tilgangen på vann – må i langt sterkere grad legges til grunn for arbeidet. Det er behov for styrking av kompetanse og kunnskap på dette området, også i og mellom landene i Sør.

Regjeringen vil sammen med andre likesinnede land ta initiativ til å løfte urbaniseringsspørsmål knyttet til humanitære katastrofer på den internasjonale utviklingsagendaen, i FNs generalforsamling, FNs bosettingsprogram (UN-HABITAT), UNDP, Verdensbanken, regionale utviklingsbanker, Kommissjonen for bærekraftig utvikling (CSD), Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD/DAC), Verdens helseorganisasjon (WHO), FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og Verdens handelsorganisasjon (WTO).

Sammenhengen mellom konflikt, miljø- og klimaendringer og byutvikling er en utfordring som bør vektlegges i de kommende «Ett FN»-pilotene på landnivå. Blant annet må beredskap for urbane humanitære katastrofer få større oppmerksomhet. I tillegg er det behov for særegne responsmekanismer tilpasset lokale forhold og med lokalpolitisk forankring, for å håndtere krisesituasjoner



Figur 4.3 Verdensbefolkning

Kilde: World Urbanization Prospects. The 2003 Revision

som måtte oppstå, herunder gode varslingsystemer, evakueringsplaner og transportmuligheter. Forebyggende arbeid som opplæring og holdningsskaping er også av stor betydning. På dette området vil Regjeringen også arbeide for økt kompetanseutvikling mellom planleggings-, forsknings- og undervisningsinstitusjoner Nord-Sør og Sør-Sør.

De fleste av Afrikas fattige lever fortsatt på landsbygda. Bekjempelse av fattigdom i afrikanske bygdestrøk er viktig for å forebygge nød. Mat-sikkerhet er en nøkkelfaktor, men vi står overfor et bredt felt av utfordringer som er forbundet med fattigdom i bygdestrøk.

Katastrofer ødelegger ikke bare liv, helse, eiendommer og natur, men også økonomien i områder og land. I tillegg til at katastrofer rammer sosioøkonomisk status på ulik måte, rammes også geografiske områder ulikt. De områdene som er lettere rammet, eller skadefrie, kan ha ressurser til å avhjelpe naboer. 'Ressursøkonomiene' rundt et katastrofeområde kan også være sårbare for negativ utvikling når de holdes utenfor de intervensjonene som settes i verk for humanitær assistanse og rehabilitering. Privat sektor og lokale markeder har i seg selv potensiale til å gjenopprette en økonomisk balanse. Analyse av lokal, nasjonal og regional økonomi etter katastrofer kan fange opp de mulighetene som finnes i formell og uformell sektor og styrke deres bidrag til positive løsninger, for eksempel gjennom private pengeoverføringer fra utlandet ('remittances').

Regjeringen vil:

- arbeide for at myndighet og ressurser til forebygging og beredskap desentraliseres til lokale og regionale myndigheter, gjennom nasjonale og regionale utviklingsplaner mv.
- styrke det forebyggende samarbeidet mellom UN-HABITAT, UNDP og OCHA i sårbare områder, særlig i gjenoppbyggingsfasen, i nær kontakt med lokale myndigheter og organisasjoner
- støtte arbeid for bedre byutviklingsstrategier som ivaretar miljøhensyn, arealplanlegging og infrastruktur i urbane slumstrøk, bl.a. i samarbeid med de regionale utviklingsbankene og Cities Alliance
- støtte programmer for formalisering av fattiges bruks- og eiendomsrettigheter i slumområder og sårbare bygdestrøk gjennom bl.a. UN-HABITAT og UNDP
- bidra til at byer som er sårbare i forhold til

klimatendring, investerer i styrking av infrastruktur, effektiv drenering, vannforsyning og rensaneanlegg som kan møte naturkatastrofer av ulik art

- støtte infrastrukturprosjekter i kystbyer som særlig forholder seg til havnivået (diker og dammer, ombygging av havner, flombarrierer og tsunami-forebyggende fasiliteter mv.)
- styrke det internasjonale arbeidet med analyser av risiko og sårbarhet for særlig utsatte byer, inkl. systemer for tidlig varslings og evakueringsplaner
- styrke UN-HABITAT og andre relevante organisasjoners arbeid med å utvikle og spre informasjon om tiltak som kan redusere CO₂-utslipp i byer, bl.a ved å utvikle bedre transportsystemer, og mer effektive isolasjons- og byggematerialer
- bidra til at sammenhengen mellom konflikt, naturkatastrofer og byutvikling blir gitt prioritet i FNs planer og arbeid på landnivå
- støtte tiltak for sårbare grupper i byer («vulnerable urban poor») i FNs humanitære appeller.

4.4 Beskyttelse av sivilbefolkningen

4.4.1 Kvinner, barn og ungdoms rolle og deltakelse

Regjeringen er opptatt av å bedre beskyttelsen for særlig utsatte grupper i ulike krisesituasjoner. Kvinner, barn, minoriteter, funksjonshemmede og eldre mennesker er ofte de mest sårbare. Å motvirke økt sårbarhet for humanitære katastrofer krever forståelse for prosesser som i utgangspunktet skaper fattigdom og manglende motstandsdyktighet, og som har til dels svært ulike virkninger for kvinner og menn, gutter og jenter.

Barn er de største ofrene i krig og konflikt. Det siste tiåret har to millioner barn blitt drept, mellom fire og fem millioner har blitt invalidisert, én million har blitt gjort foreldreløse eller blitt skilt fra sine foreldre, og ti millioner er blitt traumatisert. 39 millioner barn, mer enn halvparten av 77 millioner barn som ikke får skolegang over hele verden, lever i land rammet av krig og konflikt. Omtrent to tredeler er jenter.

Barn blir mindre sårbare dersom de lærer hva de skal gjøre når katastrofer inntreffer. Barn som er rammet av katastrofer, må raskest mulig tilbake i skolen. Mulighetene for skoleverket til å formidle denne kunnskapen er åpenbare. Skolen sysselsetter barn og unge i en alder da de er sær-

bare for rekruttering av væpnede styrker og grupper, samt andre former for utbytting. Utdanning kan også ha betydning for bekjempelse av fattigdom, kontroll av befolkningsvekst og spredning av epidemier/pandemier og styrker menneskers evne til å ta vare på seg selv. Videre kan utdanning bidra til en normalisering av barnas situasjon, redusere traumer og skape håp om en framtid.

Utdanningen må være framtidsrettet og nyttig også etter at krisen eller konflikten er over. Formell anerkjenning av retten til utdanning for alle barn er viktig, slik at barna skal kunne fortsette utdanningen i en normalsituasjon. Relevant utdanning betyr også at lokale skikker og verdisystemer tas i betraktning.

Målsettingen om å forbedre kvinners levekår er en del av FNs tusenårsmål. Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 (2000) er et viktig bidrag til å trekke kvinner med som deltakere på lik linje med menn i arbeidet med fred og sikkerhet. Kvinner skal også prioriteres i norsk bistand. Sammen med Handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet (2007-09) skal disse føringene også ligge til grunn for arbeidet med å forebygge humanitære katastrofer i bred forstand, ikke bare i forbindelse med konflikter.

Kvinner er aktører og viktige bidragsyttere som må trekkes aktivt med på alle nivåer i det forebyggende arbeidet, på lik linje med menn. Rekruttering av flere kvinnelige frivillige bidrar til å sikre

Boks 4.6 SR 1325 og Regjeringens handlingsplan

Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet står sentralt i norsk innsats for konfliktforebygging og fredsbygging. Resolusjonen og den norske handlingsplanen understreker at krig og konflikt har ulike konsekvenser for menn og kvinner, og at kvinner må involveres hvis forebygging skal være bærekraftig. Kvinner skal trekkes med som deltakere i fredsbevaring, fredsforhandlinger og i gjenoppbygging og sikkerhetssektorreform. Parallelt med denne innsatsen skal kjønnsperspektivet innarbeides på alle områder i arbeidet med fred, sikkerhet, demokrati og utvikling. Resolusjonen presiserer behovet for å beskytte kvinner mot vold og overgrep og sikre rettighetene deres i konfliktområder.

dem tilgang til ulike velferdstjenester og dermed redusere deres sårbarhet. Gjennom større fokus på kjønnsdimensjonen ønsker Regjeringen å bidra til en mer helhetlig, inkluderende og ikke minst mer effektiv tilnærming i det forebyggende arbeidet, inkludert i gjenoppbyggingsprosesser.

Regjeringen tror imidlertid ikke at inkludering av et kjønnsperspektiv i politisk dialog og internasjonal humanitær innsats på generelt plan er nok til å forbedre kvinners posisjon i forebyggingsarbeidet og redusere deres sårbarhet for humanitære katastrofer. Det må kombineres med målrettede tiltak og innsats for å sikre kvinners rettigheter, deltakelse og behov også i arbeidet med å forebygge både konflikter og komplekse kriser.

Beredskapstiltak og humanitær innsats i en katastrofe kan gi kvinner nye muligheter til politisk og økonomisk deltakelse. Nærhetsprinsippet er et middel til å mobilisere kvinner som en ressurs i forebyggingsarbeidet, og til å sikre deres rett til deltakelse. Sett fra vår side handler dette grunnleggende om god ledelse av forebyggingsarbeidet – på flere nivåer – men her svikter altfor ofte den ansvarlige ledelsen oppgavene sine.

Regjeringen vil understreke betydningen av skjerpet innsats for å identifisere og gi støtte til kvinneorganisasjoner i forebyggings- og beredskapsarbeidet. Mangel på kjønnssensitive analyser og informasjon om kvinners situasjon i sårbare områder er fortsatt et stort problem. Når katastrofen er et faktum, er dette ofte noe av det første som nedprioriteres. FN og humanitære organisasjoners innsats på dette området har manglet lokal forankring, noe som har svekket effekten av hjelpearbeidet og i verste fall ført til økt sårbarhet.

Det er også avgjørende at barn og ungdom blir trukket inn som ressurser og endringsagenter, ikke minst fordi retten til deltakelse står sentralt i FNs Barnekonvensjon, og fordi de selv ofte er blant de mest utsatte og sårbare i krisesituasjoner. Dette bør gjøres både gjennom å støtte eksisterende barne- og ungdomsgrupper og organisasjoner og ved å mobilisere nye grupper og nettverk. Partnerskap med frivillige organisasjoner er spesielt viktig i forhold til å mobilisere barn og ungdom i familien og lokalsamfunnet.

Regjeringen vil:

- at Norge skal være en pådriver for arbeidet med å styrke kvinners rolle i forebyggingsarbeidet som en sentral del av arbeidet med fattigdomsbekjempelse

Boks 4.7 Erfaringer fra Sri Lanka

Studier av nødhjelpsinnsetningen på Sri Lanka etter tsunamien i desember 2004 viser at kvinnene organiserte mye av det lokale hjelpearbeidet umiddelbart etter katastrofen, særlig øst i landet. Ved siden av å tilpasse hjelpearbeidet til etniske og religiøse forhold, var kvinnene opptatte av å organisere det slik at det bidro til sosial sammensveising. Det internasjonale hjelpearbeidet som rykket inn, overså det meste av det lokale hjelpearbeidet i den første kritiske nødhjelpsfasen. Det var mange penger i sirkulasjon, stor vestlig mediaoppmærksomhet og unødvendig hastverksstemning. Hjelpearbeidet ble igangsatt uten lokale konsultasjoner. Etter et par måneder var det lite igjen av det som kunne ha blitt et hjelpeapparat med solid lokal forankring, nyansert kjønnsperspektiv og god bærekraft. I stedet økte gnisningene mellom ulike samfunnsgrupper. Beskyttelse av kvinner mot seksuell vold ble gitt liten oppmerksomhet. Det ble ansett som tidkrevende og «sensitivt» og andre behov ble prioritert først.

- prioritere tiltak som trekker kvinner og kvinneorganisasjoner med i fredsprosesser og forebyggingsarbeid på lokalt plan, og som gir dem myndighet og ansvar
- kreve at samarbeidspartnerne våre gjennomfører lokale konsultasjoner i det forebyggende arbeidet, at de innhenter informasjon fra kvinner og om kvinner, og at standardiserte rutiner og retningslinjer for tidlig rehabilitering og gjenoppbygging justeres i tråd med lokal informasjon
- bidra til støtte- og låneordninger for kvinner som er rammet av naturkatastrofer, bl.a. mikrofinans, forsikringsordninger, pensjon og pengeoverføringer
- arbeide for at utdanning blir en del av all nødhjelpsrespons og bidra til å sikre rask og tilstrekkelig finansiering av utdanning for barn i krig og konflikt
- bidra til å trekke barn og ungdom med i det langsiktige arbeidet med forebygging og beredskap, gjennom partnerskap med FN-organisasjoner som UNICEF og UNHCR, og gjennom allianser av internasjonale frivillige organisasjoner

- stille krav til samarbeidspartnere om at barn og unge blir hørt i spørsmål som vedrører dem
- støtte arbeidet for full grunnskoledekning i sårbare stater
- sikre at norsk utviklingspolitikk bygger på internasjonale minimumsstandarder for utdanning under humanitære katastrofer og tidlig gjenoppbygging
- bidra til økt kunnskap og forskning med henblikk på mer effektive beskyttelsessystemer for barn og unge.

4.4.2 Minoriteter og urfolk

I mange land lever etniske minoriteter under langt vanskeligere økonomiske og sosiale forhold enn det som er tilfellet for majoritetsbefolkningen. Minoriteter er også ofte marginaliserte i forhold til politisk deltakelse. Disse forholdene gjør at etniske minoriteter er blant de mest sårbare ved humanitære katastrofer.

Mange etniske grupper og urfolksgrupper er direkte avhengige av et velfungerende naturressursgrunnlag for å overleve, og de vil bli spesielt hardt rammet av miljøkatastrofer som resultat av klimaendringer. Men urfolks levesett og bærekraftige forvaltning av naturressursene kan mange steder også være en del av løsningen på hvordan man kan forebygge miljøkatastrofer.

Ved humanitære katastrofer vil ofte etniske grupper, og spesielt urfolksgrupper, ha spesielle behov på grunn av særegne levemåter og kulturelle tradisjoner. Det er derfor av betydning at dette blir tatt hensyn til, og at de berørte gruppene deltar i utviklingen av det humanitære arbeidet.

Til tross for at manglende hensyn til minoriteters rettigheter og interesser ligger bak mange konflikter, har spørsmål knyttet til minoriteter også blitt marginalisert i internasjonal konfliktforebygging og gjenoppbygging. Å beskytte minoriteters rettigheter er dermed konfliktforebyggende.

Brudd på minoriteters rettigheter kan ses som klare faresignaler om økt konfliktrisiko. Viktige områder å følge med på i et konfliktforebyggende arbeid vil være minoriteters muligheter til politisk og økonomisk deltakelse, deres landrettigheter og tilgang til rettssystemet.

Regjeringen vil:

- arbeide for større forståelse for minoritetsrettigheter på ulike nivåer – lokalt, nasjonalt,

regionalt og internasjonalt – med fokus på inkludering og deltakelse av minoritetsgrupper i arbeidet med forebygging

- bidra til å fremme dialog mellom nasjonale myndigheter og etniske minoriteter, og etniske minoriteter i mellom, om sårbarhetsreducerende tiltak og behovet for deltakelse
- prioritere arbeidet med å bevare robuste økosystemer for å redusere risikoen for humanitære katastrofer og skadeomfanget av dem
- bidra til at arbeidet for å anerkjenne tradisjonelle eiendoms- og bruksrettigheter står sentralt i det forebyggende arbeidet i områder bebodd av urfolk og andre naturavhengige folkegrupper.

4.4.3 Forbud mot særlig inhumane våpen

Regjeringen er opptatt av å styrke det internasjonale arbeidet for forbud mot våpentyper som har uakseptable humanitære og utviklingsmessige konsekvenser.

Både antipersonell-miner og enkelte typer klaseammunisjon rammer sivile spesielt hardt, både under og lenge etter en konflikt. De langsiktige negative sosioøkonomiske konsekvensene er godt dokumentert. Disse våpnene hindrer utvikling. Våpnene har alvorlige følger for jordbruksproduksjon, retur av flyktninger og internt fordrevne og kompliserer gjenoppbyggingsarbeidet. Barn og unge rammes særlig hardt. Også spredningen av håndvåpen er en viktig kilde til å forlenge konflikter i mange land og regioner.

Ifølge FN's utviklingsprogram (UNDP) er 23 utviklingsland i dag rammet av klaseammunisjon. Norge har derfor tatt initiativet til et internasjonalt forbud mot klaseammunisjon som har uakseptable humanitære konsekvenser. Et viktig formål med et slikt forbud er å hindre at eksisterende lagerbeholdninger blir spredt i nye land. Det kan lede til en større humanitær katastrofe enn det landminer var på 1980-tallet.

Upresise våpen- og ammunisjonstyper rammer ikke militære styrker, men først og fremst sivilbefolkningen, både fordi de ikke eksploderer når de skal, og fordi områdespredningen gjør det umulig å skille mellom militære og sivile mål. I 2006 fikk vi for første gang dokumentert at 98 prosent av registrerte tap/skader er sivile.⁴ 10 år etter at Minekonvensjonen ble vedtatt, bl.a. etter

⁴ *Fatal Footprint: The Global Human Impact of Cluster Munitions*, Handicap International (2006).

aktivt norsk diplomati, skaper klaseammunisjon nye «minefelt» som det kan ta flere tiår å rydde.

Regjeringen vil:

- arbeide for et internasjonalt forbud mot produksjon, bruk og overføring av klaseammunisjon
- øke støtten til arbeidet med å fjerne klaseammunisjon i konfliktområder
- styrke norsk innsats overfor ofrene for klaseammunisjon, med sikte på bedre data/informasjon, medisinsk assistanse, fysisk rehabilitering, psykososial støtte og økonomisk rehabilitering
- styrke Norges partnerskap med Handicap International og andre sentrale aktører i den internasjonale Cluster Munitions Coalition (CMC)
- bidra til fortsatt internasjonal innsats mot bruken av landminer
- støtte nye tiltak som kan bidra til å redusere antallet håndvåpen.

4.5 Styrking av FN

4.5.1 Styrking av FNs meklings- og fredsbyggingskapasitet

Økningen i antallet svake stater øker risikoen for politisk ustabilitet, konflikter og komplekse humanitære katastrofer. Sammen med den vedvarende risikoen for tilbakefall til konflikt relativt kort tid etter at en fredsavtale er inngått, stiller dette nye krav til FNs og verdenssamfunnets samlede evne til å skape fred. Regjeringen mener denne evnen må styrkes, i første rekke for å fylle de største gapene som finnes i dagens sikkerhetsarkitektur.

FNs meklingskapasitet har lenge vært begrenset. Virksomheten har vært dårlig strukturert og gjenomgående basert på ad-hoc løsninger. Både kvalifisert personell og ordninger for å utvikle og vedlikeholde kompetanse har vært mangelfulle. I motsetning til FNs fredsbevarende virksomhet, hvor feil og mangler kontinuerlig vekker oppmerksomhet, er meklingsfunksjonen utøvd med diskresjon, hvor verken framgang eller tilbakeslag får stor oppmerksomhet.

For å modernisere og styrke FN er det nødvendig å styrke verdensorganisasjonens rolle i meklingsfunksjonen for å forebygge eller blegge konflikt. FNs unike mandat for overholdelse av internasjonal fred og sikkerhet krever at organisasjonen tilføres nødvendig kapasitet for å fylle sin rolle på

dette området. Fra norsk side har vi engasjert oss for å styrke totalkapasiteten mht. håndtering av meklingsoppdrag. Konkret dreier dette seg om støtte til opprettelsen av en ny beredskapsordning forankret i FN-sekretariatets avdeling for politiske spørsmål (DPA) med egnede kandidater, inkludert kvinner som foreløpig er sterkt underrepresenterte blant fredsmeklere. Dette arbeidet vil bli videreført i tiden framover.

FN må også sørge for at erfaringer fra meklingsoppdrag samles og systematiseres, og at de anvendes aktivt ved senere anledninger. Videre må fredsmeklere i FNs tjeneste ha god tilgang på faglige råd og støtte. For en tilfredsstillende håndtering av løpende utfordringer må meklere raskt kunne settes i kontakt med relevante ressursmiljøer – både i og utenfor FN-systemet. Regjeringen ser her det planlagte norske ressurscenteret for fredsbygging som en aktuell partner for FN.⁵

DPA ønsker å rette et spesielt fokus på områder hvor det i dag synes å være en sammenheng mellom klima- og miljøendringer og konflikt. Dette gjelder særlig i landene i Sentral-Afrika. Planene er foreløpig på et tidlig stadium, men Regjeringen vil følge opp dette prosjektet sammen med DPA.

Regjeringen mener det også er av stor betydning at Norge fortsetter det aktive engasjementet i FNs fredsbyggingskommisjon, som har et særlig ansvar for å styrke fredsbygging i FN og koordinere innsatsen i land som anses for å være spesielt utsatte for tilbakeslag etter krig og voldelig konflikt.

Regjeringen vil:

- finansiere en stående beredskapssgruppe av eksperter på fredsmekling som skal stå til disposisjon for FN, administrert av Flyktinghjelpen, for å styrke FNs evne til konfliktløsning
- etablere et norsk ressurscenter for fredsbygging, knyttet opp mot eksisterende norske forskningsmiljøer og internasjonale nettverk, for å støtte opp under FNs kapasitet på området
- styrke det norske engasjementet i FNs fredsbyggingskommisjon

⁵ Senteret er under etablering og skal blant annet bidra til å støtte opp under FNs evne til meklingsfunksjonen, fredsbygging og statsbygging ved å drive systematisk kompetanseoppbygging og formidling. Indirekte vil det også bidra til å videreutvikle det norske kompetansemiljøet på feltet, bl.a. gjennom samarbeid med internasjonal ekspertise.

Boks 4.8 Fredsbygging i FN-regi

Fredsbyggingskommisjonen, fredsbyggingsfondet og støttekontoret for fredsbygging i FN-sekretariatet utgjør til sammen et viktig bidrag med sikte på å få til helhetlig, koordinert og robust innsats fra det internasjonale samfunnet i post-konfliktsituasjoner. Dette er vesentlig for å hindre tilbakefall til og forebygging av ny konflikt. Foreløpig er Burundi og Sierra Leone satt på kommisjonens dagsorden. Norge leder arbeidet med Burundi. For å få større nytteverdi må arbeidet utvides til å omfatte flere land. Videre må reformen konsolideres og videreutvikles. Norge vil her fortsette sitt aktive engasjement.

- samarbeide med DPA for å sette sammenhengen mellom klima, miljø og konflikt på dagsorden i de områdene hvor det er relevant.

4.5.2 Humanitær respons og beredskap

Rask, koordinert og effektiv nødhjelp er nødvendig for å redde liv og lindre nød. Norsk humanitær bistand skal støtte opp om lokal forankring, tidlig respons basert på tidlig varsling og mest mulig forutsigbare og koordinerte responsmekanismer. Den skal bidra til å styrke motstandsdyktigheten mot humanitære kriser lokalt («do no harm»), bl.a. gjennom humanitære partnerskap mellom FN, frivillige organisasjoner og andre aktører. Vi skal også styrke arbeidet med kjønns-sensitiv nødhjelp.

Regjeringen ønsker å sette fokus på behovet for flere midler til forebygging og tiltak som kan styrke koblingen mellom nødhjelp, overgangsbistand og langsiktig utvikling. Etter vår mening er dette en sentral del av godt humanitært giverskap. Bedre giverlandskoordinerer gir stadig større mening etter som mulighetene vi har til å kartlegge sårbarhet og forutsi humanitære katastrofer, blir bedre.

Humanitære institusjoner og organisasjoner spiller en sentral rolle i det forebyggende arbeidet, særlig på tre områder:

i) For det *første*, som talsmenn og pådrivere. Arbeidet med å skape økt oppmerksomhet omkring behovet for å forebygge har i stor grad vært drevet av humanitære aktører og blitt finan-

siert over humanitære budsjetter. Denne talsmannsfunksjonen er viktig, på grunn av det fragmenterte bistandssystemet.

FN har et hovedansvar for å lede an i dette arbeidet, i nært samarbeid med nasjonale myndigheter, internasjonale finansinstitusjoner og frivillige organisasjoner. Regjeringen mener at FNs kontor for koordinering av humanitær bistand (OCHA) har de beste forutsetningene for å være en global talsmann også for betydningen av forebygging, basert på sitt nåværende mandat, og vil arbeide for å styrke organisasjonens innsats på området. Dette gjelder alle nivåer – globalt, regionalt, nasjonalt og lokalt, gjennom OCHAs ulike kontorer, samt gjennom støtte til ISDR. Dette talsmannsarbeidet må skje i nært samarbeid med FNs generalsekretær.

Også arbeidet med utviklingen av nye internasjonale normer og regler på området, som prosjektet «International Disaster Reduction Legislation» til Den internasjonale Røde Kors-komiteén (ICRC), har stor betydning. Prosjektet har utarbeidet retningslinjer på nasjonalt plan for å lette og regulere internasjonal katastrofehjelp og hjelp til innledende gjenoppbyggingsarbeid, som etter planen vil bli godkjent på den 30. Røde Kors-konferansen.

ii) For det *andre* vil et reformert internasjonalt humanitært system redde flere liv og gi bedre beskyttelse for mennesker som rammes av humanitære katastrofer. Norge bidrar og skal fortsatt bidra aktivt til arbeidet med humanitær reform, med sikte på bedre finansieringsordninger, bedre koordinering, styrking av de stedlige og humanitære koordinatorene og av partnerskapene mellom FN-systemet og andre humanitære aktører, i første rekke frivillige organisasjoner. Dette vil gi større forutsigbarhet og effektivitet i det humanitære arbeidet.

Nye finansieringsmekanismer som FNs nødhjelpsfond (CERF) og humanitære landfond (i Sudan og DR Kongo) har skapt effektive insentiver for økt samordning og peker framover mot en mindre prosjektstyrt og mer partnerskapsbasert humanitær innsats. Sammen med andre nødhjelpsfond øker de hurtigheten og fleksibiliteten i den humanitære innsatsen, både overfor nye humanitære situasjoner og ved å forebygge at en pågående katastrofe raskt forverrer seg. Slike mekanismer vil få økende utbredelse og betydning i de landene som vi vet er mest sårbare for humanitære katastrofer.

Det samme gjelder den nye klynge-tilnærmingen («cluster approach») for humanitær respons.⁶

Boks 4.9 Sivil-militært samvirke

Humanitær bistand finner ofte sted i situasjoner preget av konflikt og krevende sikkerhetsforhold, hvor adgangen til sivilbefolkningen er svært vanskelig. I mange konflikter arbeider humanitære hjelpeorganisasjoner og internasjonale militære styrker side om side, noe som stiller store krav til koordinering og rollefordeling. Beskyttelseskrisene i Darfur-regionen i Sudan og i DR Kongo, utviklingen av Provisional Reconstruction Teams (PRT) i Afghanistan og situasjonen i Irak illustrerer utfordringene.

Regjeringen vektlegger at humanitær innsats i utgangspunktet skal utføres av sivile hjelpeorganisasjoner. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være nødvendig å sette inn militære ressurser dersom den sivile kapasiteten ikke strekker til. Dette må skje på grunnlag av internasjonale retningslinjer for slik innsats, for å sikre at humanitære prinsipper og hensyn ikke blir undergravd. De ulike aktørenes kostnadseffektivitet og faglige kompetanse på humanitær assistanse må tillegges avgjørende betydning.

FNs kontor for koordinering av humanitær bistand (OCHA) har utarbeidet retningslinjer for bruk av militære bidrag i humanitære kriser (de såkalte «Oslo Guidelines» for naturkatastrofer og «MCDA Guidelines» for komplekse kriser). FNs avdeling for fredsbevarende operasjoner (DPKO) og OCHA har også laget retningslinjer for hvordan såkalte «hearts and minds»/«quick impact»-prosjekter utført av internasjonale militære styrker skal planlegges, koordineres og gjennomføres, slik at de er komplementære med sivil innsats for humanitære formål.

I de senere årene har militære ressurser blitt benyttet i det humanitære arbeidet, først og fremst i forbindelse med store naturkatastrofer (bl.a. søk- og redningsaksjoner, rehabilitering av infrastruktur, transport). Også andre aktører, som private bedrifter, melder seg på banen i økende grad. Det er ingen tvil om at militær

transport- og logistikkapasitet i unntakssituasjoner kan spille en avgjørende livreddende rolle i vanskelig tilgjengelige kriseområder, slik vi så det i Pakistan i 2005. Mange medlemsland ønsker derfor å forsterke samarbeidet mellom FN og militære myndigheter på dette området.

I konfliktsituasjoner og komplekse kriser hvor vi står overfor en kombinasjon av generell fattigdom, voldelig konflikt og behov for humanitær beskyttelse og assistanse, reiser sivil-militært samvirke både muligheter og utfordringer. Humanitære organisasjoner og militære styrker har ulikt utgangspunkt når det gjelder sikkerhet og evnen til å operere i konfliktområder. Militære bidrag har som hovedmålsetting å bidra til stabilitet og sikkerhet og dermed til beskyttelse og sikring av det humanitære rom. Humanitære aktører er også avhengige av lokalbefolkningens tillit og støtte. Det er derfor viktig at militære styrker og sivile aktører viser gjensidig respekt og forståelse for hverandres ulike roller, slik at hjelpepersonell ikke blir utsatte for angrep og trusler, eller adgangen de har til nødlidende blir begrenset.

Regjeringen støtter utviklingen av en mer helhetlig tilnærming til fredsoperasjoner i FN-regi, såkalte integrerte operasjoner, og arbeidet for å samordne FNs innsats på landnivå («ett FN»). Vi støtter også opp om arbeidet som gjøres i NATO for å bidra til bedre koordinering av den samlede innsatsen i operasjoner der alliansen er involvert. Når det gjelder FNs integrerte operasjoner, kjennetegnes konseptet ved at FNs militære, politiske, politimessige, humanitære og utviklingsrettete innsats helt eller delvis samles under en felles ledelse. Et hovedmål med mer helhetlige tilnærminger er å sikre en tydeligere og mer effektiv arbeidsdeling, hvor humanitære aktørers behov for uavhengighet og upartiskhet respekteres.

Reformtiltaket har til formål å fylle gap i det humanitære systemet ved å delegerer et klart definert koordinerings- og prioriteringsansvar til FNs ulike særorganisasjoner. Ordningen bidrar til bedre prioritering mellom eksisterende humanitære behov, og fungerer også som et varslingsystem for nye. Reformen har styrket partnerskapet

mellom FN og frivillige organisasjoner m.fl., inkludert IFRC.

UNDP har ansvaret for koordineringen av «tidlig gjenoppbygging,» dvs. arbeidet med å planlegge for langsiktig utvikling i den humanitære fasen og «overgangsfasen». Dette arbeidet må starte samtidig med nødhjelpsresponsen, slik at

det så tidlig som mulig settes inn tiltak som reduserer risikoen for at en ny katastrofe får de samme konsekvensene. UNDP har fortsatt et stykke å gå før organisasjonen har god nok kapasitet til å gjennomføre dette på landnivå.

Fragmenteringen av bistandssystemet og giverlandenes manglende budsjettfleksibilitet gjør det imidlertid vanskelig å skaffe tilstrekkelige ressurser til dette arbeidet. Norge har overgangsbistand og budsjettmessig fleksibilitet. Vi har støttet opp om UNDPs forebyggende arbeid politisk og økonomisk og kommer til å forsterke samarbeidet med organisasjonen, også med sikte på bedre samordning mellom FN og Verdensbanken i overgangsfasen. OCHA må også engasjere seg mer i samarbeidet med de aktørene som er involvert i overgangsfasene mellom livreddende arbeid, rehabilitering og utvikling.

Regjeringen vil:

- i økende grad stille krav om at forebyggende tiltak skal være en integrert del i internasjonal nødhjelpsrespons
- arbeide for at nye finansieringsmekanismer, som FNs nødhjelpsfond og humanitære landfond, bidrar til å redusere sårbarhet, forbedre levekår og støtter opp om langvarige løsninger
- at Norge skal bidra til større fokus på forebygging og beredskap på FNs generalforsamling
- støtte aktivt opp om FN-organisasjonenes og de internasjonale finansinstitusjonenes arbeid med forebygging og ta initiativ til internasjonale konferanser og andre tiltak som kan synliggjøre temaet på den internasjonale dagsorden
- bidra til større fokus på forebygging innenfor Good Humanitarian Donorship-arbeidet (GHD), med sikte på bedre giverlandskoordinerings og felles innsats
- støtte tiltak som kan synliggjøre de humanitære gevinstene og økonomiske besparelsene som økte investeringer i forebygging kan gi.

⁶Klynger er et partnerskap mellom FN, frivillige organisasjoner og nasjonale myndigheter og skal støtte opp om myndighetenes egen innsats. En klynge er med andre ord også en kanal for politisk dialog om humanitære og utviklingspolitiske prioriteringer, bl.a. for å sikre bedre gjenoppbygging og tiltak for forebygging. Også de humanitære handlingsplanene brukes til dette formålet. Det finnes i alt 11 klynger/ sektorer som er organisert både sentralt i FN-organisasjonene og i felt, med sikte på å etablere bedre beredskap og koordinering i det humanitære arbeidet.

iii) For det *tredje* er arbeidet med humanitær personellberedskap et viktig bidrag til forebygging. Norge har en sentral rolle i arbeidet med å styrke humanitære institusjoners responskapasitet. Siden opprettelsen av beredskapsstyrken NORSTAFF i 1991 har Norge gjennom Flyktninghjelpen utviklet seg til å bli en ledende beredskapspartner for FN-systemet og andre oppdragsgivere, bl.a. EU (European Union Monitoring Mission (EUMM) og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE). Norge har også støttet opprettelsen av en beredskapsgruppe for tidlig gjenoppbygging i UNDP (SURGE). Dette har gitt oss en klar profil på det humanitære området.

Siden opprettelsen i 1995 har Norge også støttet Redd Barnas beredskapsgruppe som består av personer med barnefaglig kompetanse i krig og krise. Redd Barna har en avtale med UNHCR om å sende personell i løpet av 72 timer til et kriseområde for å bidra til barns beskyttelse og omsorg. Beredskapsgruppen er også blitt brukt av andre organisasjoner, som UNICEF og Redd Barna Alliansen, og spiller en viktig rolle på det psyko-sosiale området i akutte krise- og konfliktsituasjoner.

Regjeringen går inn for å styrke Norges beredskapsinnsats, både som et bidrag til å forebygge tap av liv, og som ledd i arbeidet med internasjonal humanitær reform. Dette vil være et viktig bidrag til å tette eksisterende hull i det internasjonale humanitære systemet. Styrkingen av innsatsen skal skje i nært samarbeid med OCHA, UNHCR og andre FN-institusjoner, som et bidrag til bedre internasjonal koordinering og hurtigere responskapasitet. Innsatsen skal først og fremst være feltorientert.⁷

De eksisterende beredskapsordningene bør styrkes og suppleres. Regjeringen vil ha en offensiv holdning overfor FNs arbeid for å styrke beredskapssiden. Det gjelder planene for en beredskapsordning for velkvalifiserte humanitære koordinatore/stedlige koordinatore, for gender-eksperter (GENCAP), rosters over feltpersonell på ulike nivåer, samt det nye internasjonale korpset av fredsmeglere (jfr. kap. 4.5.1).

⁷ Erfaringene viser også at det i dag er for dårlig beredskap for akutte og uventede tilstrømninger av migranter, enten sjøveien eller over land. Internasjonalt finnes det mekanismer for å håndtere personer som er på flukt hvis de faller inn under flyktningkonvensjonens definisjon. Regelverket, prosedyrene, hjelpesystemene er uklare, eller ikke-eksisterende, når det gjelder andre former for migrasjon, for eksempel for klima- og miljøflyktninger. Ettersom vi kan forvente flere naturkatastrofer og komplekse kriser i framtiden, bl.a. som følge av miljø- og klimaendringer, må det internasjonale samfunnet rustes til å kunne håndtere denne utfordringen på en bedre måte. Norge bør bidra også til dette arbeidet.

Boks 4.10 Kort oversikt over norsk beredskapsinnsats

- 1991: beredsskapsstyrken NORSTAFF opprettes på bakgrunn av det store antallet kurdere på flukt fra Irak under Gulfkrigen
- 1994: avtale inngås med Norsk Senter for Menneskerettigheter (SMR) om rekruttering og opplæring av personell til ressursbanken NORDEM, med ekspertise innenfor MR og demokratispørsmål
- 1995: beredskapstyrken NORAFRIC etableres
- 1996: utrykningsteamet NORTEAM opprettes
- 1998: en WHO-styrke opprettes, for å administrere helseinnsatsen i komplekse kriser
- 2005: NORMIDEAST etableres
- 2005: PROCAP – beredskapsstøtte til FNs arbeid for beskyttelse av flyktninger/internt fordrevne
- 2006: GENCAP – beredskapsordning for gender-ekspertise til bruk i krisesituasjoner

Flyktninghjelpens beredskapsordninger er én av tre pillarer i det norske beredskapssystemet NOREPS. Totalt omfatter ordningene rundt 650 kvinner og menn som kan rykke ut til et kriserområde i løpet av 72 timer. NOREPS er et partnerskap mellom Utenriksdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Norges Røde Kors, de store frivillige organisasjonene og norske bedrifter. Ordningen ble etablert for raskt å kunne levere forhåndsgodkjente norske varer og tjenester til FN og frivillige organisasjoner for bruk i krisesituasjoner. Forhåndslagre gjør det mulig å flyfrakte egnete produkter i løpet av 24 timer.

Fokus på kvinner som en beredskapsressurs skal prioriteres og synliggjøres, både i de norske ordningene og i vårt arbeid med FNs beredskapsordninger, bl.a. UNDAC (United Nations Disaster Assessment and Coordination).

Regjeringen ønsker å styrke den norske profilen som internasjonal beredskapspartner ved at:

- vi blir mer koordinerte nasjonalt, gjennom et styrket samarbeid mellom UD, Norad, Flyktninghjelpen og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), NOREPS⁸ og andre norske aktører med sikte på å utvikle nye beredskapsnisjer for framtidig humanitær innsats
- vi gir de sentrale norske aktørene bedre økonomisk handlingsrom, slik at de blir i stand til systematisk å rekruttere, utdanne/trene, administrere og følge opp sekonderingsarbeidet, samt styrke kontakten med internasjonale samarbeidspartnere
- vi bidrar til å styrke FNs personellberedskap i nødhjelpsoperasjoner, gjennom sekondering av sivilt personell, inkludert fra Sør
- vi arbeider for et styrket kjønnsperspektiv i det internasjonale beredskapsarbeidet

- vi bedrer kvaliteten på FN-personellet som sendes i felt, og at de norske beredskapsordningene underlegges samme kvalitetskrav som FN stiller til lederstillinger mv.
- vi bidrar til styrket beredskapslagring i samarbeid med FN og frivillige organisasjoner.

4.6 Styrket partnerskap med Verdensbanken

Internasjonale finansinstitusjoner er ikke bare långivere, men også viktige premissleverandører for arbeidet med internasjonale spørsmål. På sentrale områder som fattigdomsreduksjon, bærekraftig utvikling, gjenoppbygging etter konflikt, klimatilpasning mv. spiller bl.a. Verdensbanken en sentral rolle.

Regjeringen ønsker å styrke partnerskapet med Verdensbanken om tiltak som kan bidra til sårbarhetsreduksjon. Bankens opprettelse av en ny finansieringsmekanisme (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR)) for forebygging av naturkatastrofer er et viktig virkemiddel for å integrere forebygging og beredskap i strategier for fattigdomsreduksjon, økonomisk vekst og godt styresett i lav- og mellominntektsland. Mekanismen er inne i sin første treårsperiode.

⁸ NOREPS er nærmere omtalt i boks 4.10.

Regjeringen vil:

- styrke Norges partnerskap med Verdensbanken om forebygging og fattigdomsreduksjon, gjennom aktiv støtte til bankens program for forebygging av naturkatastrofer (GFDRR)
- arbeide for at dette blir et langsiktig støtteprogram for det forebyggende arbeidet i de mest sårbare statene.

4.7 Bedre gjenoppbygging

Regjeringen mener at god håndtering av utfordringene umiddelbart etter humanitære katastrofer er avgjørende for en vellykket gjenoppbygging og langsiktig utvikling. Slagordet «*build back better*» viser til at gjenoppbyggingsfasen er viktig for å skape større motstandskraft overfor framtidige naturkatastrofer. Tidlige og systematiske tiltak for å fjerne årsakene til eller dempe voldelig konflikt medfører mindre tilbakefallsrisiko. Gjenoppbygging etter naturkatastrofer gir også en unik mulighet til dialog og samarbeid som har et konfliktforebyggende potensiale, selv om det også finnes eksempler på det motsatte. Gjenoppbyggingsfasen har derfor stor strategisk betydning for arbeidet med forebygging og har følgelig fått stadig mer politisk oppmerksomhet.

Likevel er det fortsatt et gap i den internasjonale responsen på post-krisesituasjoner. Vi mangler bl.a. et overordnet og effektivt koordineringsansvar. Overgangen fra humanitær innsats til utvikling er ikke bare et spørsmål om overgang fra én finansieringstype til en annen, men også fra hovedsakelig internasjonal innsats til nasjonale tiltak og nasjonal styring.

Det er vanskelig å mobilisere tilstrekkelig finansiering til gjenoppbygging i en fase hvor de akutte humanitære behovene fortsatt er i fokus. Systemet er i dag basert på de enkelte aktørenes vurderinger av hva som bør prioriteres, og hvilke kanaler som er best egnet. Dette fører til fragmentert innsats uten nødvendig planmessighet og strategisk tilnærming og svekker mulighetene for en god dialog med nasjonale og lokale myndigheter. På samme måte som internasjonal mediaoppmerksomhet svinger, er nasjonale myndigheter ofte utsatt for press fra andre påtrengende oppgaver så snart den første nødssituasjonen er håndtert. Knappe ressurser undergraver viljen til å stå løpet helt ut for å sikre bærekraftig gjenoppbygging. Resultatet er mindre motstandsdyktighet

Boks 4.11 Styrket gjenoppbygging i Guatemala

Etter at den tropiske orkanen *Stan* herjet i oktober 2005, har myndighetene i Guatemala gitt forebyggingsarbeidet stor politisk oppmerksomhet. Landet har nå en nasjonal politikk for forebygging av naturkatastrofer, etter omfattende konsultasjoner mellom offentlig og privat sektor, inkludert universitetene. Et nasjonalt organ er opprettet for formålet, med egne kontorer i alle fylker og med fokus på bl.a. skoleverket. På lokalplanet har dette arbeidet bidratt til å styrke samarbeidsviljen ved å fokusere på fellesinteressene for hele lokalsamfunnet, og det har dermed hatt en positiv effekt på freds- og forsoningsprosessen i landet. Sammen med andre internasjonale givere har Norge bidratt til å skape større bevissthet om betydningen av forebygging hos nasjonale politikere i Guatemala. Vi ser nå resultatene av dette arbeidet, som ble igangsatt mens erfaringene etter stormen ennå var friskt i minne.

overfor framtidige kriser, samt økt fare for tilbakefall til vold og konflikt.

Svak eller ikke-eksisterende kapasitet til effektiv gjenoppbygging på mottakersiden, bl.a. i sårbare stater, er også en viktig del av forklaringen på hvorfor overgangsfasen er så vanskelig. Det kan legitimere lengre overgangsfaser, for å planlegge og bygge opp institusjonell kapasitet som bidrar til sårbarhetsreduksjon. Det gjelder særlig for de delene av humanitær bistand som kan knyttes til midlertidig svikt i nasjonale myndigheters evne til å levere tjenester (helse, utdanning, vann, sanitær, transport mv.), i motsetning til et midlertidig humanitært behov i befolkningen (mat, midlertidig husly, førstehjelp etc).

I de siste årene har vi imidlertid sett flere initiativer og reformer som på sikt kan bidra positivt til gjenoppbygging – og dermed også til forebygging av framtidige katastrofer. Dette gjelder blant annet Hyogo-erklæringen (2005), som legger viktige føringer for integrering av katastroferisiko i planlegging og implementering av utviklingsprogrammer, og som Norge har sluttet seg til. Den såkalte «klynge-tilnærmingen» innenfor humanitær reform er et annet eksempel (jfr. kap. 4.5.2). Videre legger Stoltenberg-panelets rapport

om «Ett FN» viktige føringer for en mer robust finansiering og styrket samordning og effektivitet i gjenoppbyggingsfasen.

Regjeringen ønsker å arbeide for en fortsatt styrking av den internasjonale responsen på nødvendige gjenoppbyggings tiltak. Den overordnede målsettingen er å skape en helhetlig og integrert tilnærming med vekt på effektivitet og hurtige resultater. Bare slik kan vi forebygge tilbakefall til konflikt, sikre overgangsfasen og legge grunnlaget for stabilitet og langsiktig utvikling. Innsatsen må styrkes på tre områder: mer robust finansiering, rask og fleksibel respons og styrket lederskap og koordinering.

4.7.1 Robust finansiering

Gjenoppbyggingsfasen krever rask, fleksibel, forutsigbar og ikke minst tilstrekkelig finansiering. I dag er finansieringen langt mer begrenset enn det som er tilgjengelig for humanitær respons og langsiktig utvikling. I tillegg til økt volum er en overordnet målsetting å bidra til at bilaterale og multilaterale givere samt frivillige organisasjoner i større grad arbeider med et felles rammeverk der de samme behovsvurderingene legges til grunn. Verdensbanken og FN har utviklet et slikt rammeverk for postkonflikt-situasjoner⁹, noe som er svært positivt. Denne modellen må konsolideres og videreutvikles. Det er også behov for en tilsvarende ordning for gjenoppbyggingen etter naturkatastrofer. Denne typen behovsvurderinger i en tidlig fase bidrar til tydeligere prioriteringer, bedre planlegging av det videre arbeidet og en bedre utnyttelse av ressursene.

En mer fleksibel respons vil kreve mindre grad av øremerking. Store aktører som Verdensbanken og FN-systemet må ha tilstrekkelig handlingsrom til å kunne sette inn midlene der behovene er størst, og ikke bindes opp av de enkelte givernes prioriteringer. Forutsigbare og tilstrekkelige midler må gjøres tilgjengelige. Norge bør fortsatt gi betydelige bidrag som ikke er øremerket til de store multilaterale aktørene, både som kjernebidrag og til innsatsen for gjenoppbygging, og vi bør være en pådriver for felles finansieringsmekanismer i gjenoppbyggingsfasen.

Flegiverfondene har sine klare svakheter, men fondenes muligheter må utnyttes bedre og videreutvikles – særlig når det gjelder fleksibilitet, hurtighet og forholdet til frivillige organisasjoner. Giverne må være villige til å ta større risiko og

Boks 4.12 Erfaringer med flegiverfond

Norge har de siste årene gitt 500-600 millioner kroner årlig til felles giverfond for krigs- og kriseramte land som Sudan, Sierra Leone, Irak, Palestina, Afghanistan, Indonesia og Øst-Timor, og for et felles program for avvæpning og opplæring av tidligere soldater i Sentral-Afrika. Disse flegiverfondene (Multi-Donor Trust Fonds (MDTF)) har vært administrert av Verdensbanken eller FN.

Erfaringene viser at felles fond er svært nyttige for å samle giverinnsats om noen prioriterte mål, spesielt for å finansiere lokalt forankrete prosjekter for gjenoppbygging. De har skaffet økonomisk støtte fra givere som ellers ikke ville bidratt, redusert risikoen for giverne og lettet forhandlingene for mottakerne. Fondene kombineres med styrking av finansforvaltningen hos mottakerne og skaper nyttige fora for dialog mellom givere, mottakermyndigheter og i noen tilfeller andre aktører som frivillige organisasjoner.

Flegiverfondene har imidlertid i noen situasjoner vist seg ineffektive i den tidlige fasen av gjenoppbyggingsarbeidet etter en konflikt eller naturkatastrofe. Særlig i konflikt-situasjoner har MDTFs vært tungroddede mekanismer, med Sudan som et klart eksempel. Vi må derfor arbeide for å styrke fondenes evne til å levere også i denne typen situasjoner, slik at de kan ha størst mulig forebyggende effekt.

ansvar, og det må være langt tydeligere hva som skal være formålet, bl.a. styrket forebygging. Regjeringen er derfor opptatt av å arbeide aktivt for bedre samarbeid mellom Verdensbanken og FN-systemet basert på et reelt partnerskap.

Det er ofte tidkrevende å opprette flegiverfond. Regjeringen ser derfor et behov for permanente fond som det raskt og ubyråkratisk kan trekkes på, og/eller appellordninger som bidrar til at midler i løpet av kort tid stilles til disposisjon. FNs fredsbyggingsfond er en mekanisme av denne typen. Regjeringen vil fortsette sin solide støtte til fondet og arbeide for at også andre givere, både tradisjonelle og utradisjonelle, engasjerer seg og bidrar, slik at fondet i framtiden kan få en langt bredere anvendelse. Samtidig erkjenner vi at andre aktører, ikke minst det sivile samfunnet, ofte

⁹ Det såkalte Post-Conflict Needs Assessment (PCNA).

vil kunne reagere raskere og smidigere i den tidlige fasen, sammenlignet med fondsordninger.

4.7.2 Rask og fleksibel respons

På det humanitære området har OCHA og andre humanitære aktører bygd opp betydelig fleksibilitet og responskapasitet for raskt å få ut personell og forsyninger til humanitære katastrofeområder. For å styrke gjenoppbyggingen må den samme hurtigheten og fleksibiliteten bygges opp hos sentrale aktører som har ansvaret for denne fasen.

En hovedutfordring er å styrke beredskapskapasiteten i organisasjonene som rykker inn for å ivareta overgangsbehov forbundet med f. eks. selvberging og næringsgrunnlag. Både organisasjonenes totale kapasitet, fleksibilitet, reaksjonsevne og kostnadseffektivitet må vurderes nøye. Det samme gjelder vurderinger av organisasjonenes roller og mandat. Hurtig utsendelse av personell med rett faglig og personlig profil for igang-

setting av nødvendige tiltak er avgjørende. Dette vil samtidig være en måte å styrke og videreutvikle den omtalte «klynge-tilnærmingen» på (kap. 4.5.2).

Samarbeidet mellom FN og norske organisasjoner om ulike beredskapsordninger på det humanitære området og på MR/demokrati-feltet er en modell til etterfølgelse (jfr. kap. 4.5.2). Dette er i tillegg et område hvor norske organisasjoner og miljøer har betydelig kompetanse og erfaring, noe som vil ha betydning når stadig nye deler av FN-systemet utvikler større fleksibilitet og beredskap på personellsiden. Eksisterende norsk beredskapspersonell vil i noen tilfeller ha en profil som gjør dem anvendelige også for gjenoppbygging. Bedre utnyttelse av disse ressursene bør derfor vurderes. Norske miljøer med ekspertise på beredskapsordninger kan med fordel trekkes inn som rådgivere for FN og andre institusjoner med tanke på å etablere tilsvarende ordninger andre steder.

Boks 4.13 Sikkerhetssektorreform

Sikkerhetssektorreform (SSR) omfatter et bredt spekter av virkemidler som har til hensikt å styrke sikkerhetssektorens legitimitet og effektivitet. Det dreier seg i første rekke om tiltak rettet mot forsvar, politi, rettsvesen og fengselsvesen. SSR er viktig både for å styrke og modernisere sikkerhetssektoren som ledd i en demokratiseringsprosess, og som et element i gjenoppbyggingen av stater etter at en konflikt er avsluttet.

SSR er en forutsetning for stabilisering og normalisering. Det er avgjørende for å forebygge kjønnsbasert vold. Dersom de nevnte samfunnssektorene ikke fungerer, undergraver det statlige institusjoners legitimitet, og muligheten for fred og forsoning og for økonomisk og sosial utvikling hemmes. Det er viktig at det internasjonale samfunnet kan levere rask og synlig forbedring av sikkerheten i takt med lokalbefolkningens forventninger. Uinnfridde forventninger og straffefrihet betyr skuffelse og mistro og dermed økt risiko for tilbakefall til konflikt.

Behovet for internasjonal bistand til sikkerhetssektorreform er stort, og Regjeringen anser den norske innsatsen som et viktig bidrag til forebygging av konflikt og komplekse humanitære katastrofer. Norge bidrar til sikkerhetssektorreform både gjennom bilaterale prosjekter og

i samarbeid med internasjonale organisasjoner som FN, NATO, OSSE og EU. Flere internasjonale organisasjoner arbeider med å styrke sin evne til sivil krisehåndtering. FN ser dette i sammenheng med arbeidet for integrerte fredsoperasjoner.

Inntil én prosent av den norske operative politistyrken kan i dag tjenestegjøre utenlands. Deler av Forsvarets personell ute bidrar også til sikkerhetssektorreform, i første rekke gjennom opplæring av militære styrker i Afghanistan. I tillegg kommer den såkalte styrkebrønnen av eksperter innenfor justissektoren, samt en beredskapsgruppe for forsvarssektorreform. Gjennom beredskapsordningen NORDEM rekrutteres eksperter på demokratibyggning og menneskerettigheter. Dette er et område hvor det kan bli økt etterspørsel etter kvalifisert personell, som vi foreslår å videreutvikle, også med sikte på sekondering av personell til regionale organisasjoner.

Norsk personell som arbeider med sikkerhetssektorreform i bred forstand, er i år utplassert i Afghanistan, Bosnia og Hercegovina, Georgia, Kosovo, Liberia, Makedonia, Moldova, Serbia og Sudan. Afghanistan er et av de prioriterte landene, der Norge bidrar med personell på flere områder av sikkerhetssektorreform.

4.7.3 Styrket lederskap og koordinering

I postkonflikt-situasjoner er den nasjonale kapasiteten til håndtering av bistand tradisjonelt svært lav. Etter at nasjonale valg er holdt, mister det internasjonale samfunnet raskt interessen for et land, selv om de humanitære behovene fortsatt er store, og den langsiktige finansieringen av landets utvikling ikke er på plass. Dette skjer samtidig med at befolkningens forventninger til en rask og positiv utvikling er store. I postkonflikt-situasjoner vil forebygging for en stor del være å innfri disse forventningene gjennom synlige resultater på bakken.

I tråd med Soria Moria-erklæringen vil Regjeringen arbeide for at FN blir bedre til å ta strategisk ledelse i den viktige overgangen fra krig og konflikt til varig fred. Lederrollen i gjenoppbyggingsfasen som utøves av FNs stedlige koordinator (RC), innebærer en rekke ulike funksjoner (bl.a. koordinering, strategisk planlegging, dialog med myndigheter, ressursmobilisering og ekstern kommunikasjon). For å få en optimal utnyttelse av ressursene er det behov for en bredere konsensus om hva som skal være RCs kjerneaktiviteter under gjenoppbyggingen, prioritering av innsatsen og en tilpasning av det organisatoriske oppsettet til oppgavene.

Vi må ha realistiske forventninger til hva en stedlig koordinator kan oppnå, og styrkingen av den internasjonale innsatsen må gjøres på en slik måte at nasjonale myndigheter ikke fortreges. Innsatsen skal snarere bidra til å styrke nasjonal kapasitet.

Regjeringen er opptatt av å styrke rollen til FNs stedlige og humanitære koordinator (RC/HC-funksjonen). Dette er avgjørende for å beskytte det humanitære rom og er en naturlig del av oppfølgingen av Stoltenberg-panelets rapport. RC/HC-personelletts kompetanse og lederkvaliteter er svært viktig. Det må legges større vekt på styrking av analyse- og planleggingskapasiteten og på ressursmobilisering, slik at FNs innsats i overgangsperioden er tilpasset lokale forhold og behov, ikke minst når det gjelder forholdet mellom reduksjon av sårbarhet og fattigdom. Dette vil også ha betydning for arbeidet med å skape en mer koordinert internasjonal innsats gjennom integrerte fredsoperasjoner.

Regjeringen vil:

- bidra til å styrke FNs og Verdensbankens arbeid med gjenoppbygging med sikte på tydeligere prioriteringer, bedre planlegging og mer effektiv bruk av ressursene
- arbeide for å styrke FNs koordinerende rolle på landnivå, bl.a. gjennom forslagene i Stoltenberg-panelets rapport
- fortsatt gi betydelige uøremerkete bidrag til våre multilaterale partnere, både i form av kjernebidrag og til gjenoppbyggingstiltak
- være en pådriver for felles finansieringsmekanismer i gjenoppbyggingsfasen
- støtte gjenoppbyggingstiltak i FNs humanitære appeller
- styrke personellberedskapsordninger for tidlig gjenoppbygging og overgang.

5 Sør-Sør-samarbeid og regionale partnerskap

Regjeringen ønsker en vitalisering av arbeidet med å styrke kapasiteten til og kompetansen om forebygging blant samarbeidspartnerne våre i Sør. Det er avgjørende å bidra til en kompetanseheving som kan sette disse landene bedre i stand til selv å møte de utfordringene vi har skissert. Det er naturlig at dette forankres i arbeidet med å utvikle bedre styresett. I tillegg kommer innsatsen for å styrke det sivile samfunnet. Her er det ønskelig at Norad får et særlig ansvar for styrket dialog med frivillige organisasjoner om sammenhengen mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling, i samråd med UD.

Regjeringen ønsker å bygge partnerskap med aktører som er aktive i å dele kunnskap og informasjon til beste for målet om styrket forebygging, både bilateralt og regionalt. En slik styrket forebyggingsdialog bør omfatte utveksling av erfaringer med fred- og forsoningstiltak, sårbarhetsreduksjon overfor ulike typer humanitære katastrofer, risiko- og konfliktforståelse, beredskapsspørsmål, likestilling (gender) og krisehåndtering/respons, med sikte på å styrke lokal kapasitet.

En rekke beredskaps- og tilpasningstiltak, som oppbygging av matvarelagre, utvikling av nye dyrkningsmetoder, tiltak for sysselsetting i gjenoppbyggingsfasen, migrasjonsspørsmål mv., kan med fordel utvikles som del av et regionalt samarbeid. Det gjelder også forskning på og utredning av regionale og lokale konsekvenser av klimaendringene.

Sør-sør-samarbeid kan også stimuleres langt mer i en tidlig gjenoppbyggingsfase ved at land som har kommet ut av konflikt og startet arbeidet med gjenreisning, kan bidra konstruktivt og overføre sine erfaringer til land i samme situasjon. I arbeidet med sensitive spørsmål av denne typen kan det være lettere å benytte denne typen kompetanse, bl.a. for å hindre tilbakefall.

Regjeringen ønsker å stimulere til mer Sør-Sør-samarbeid om forebygging og bidra til å legge forholdene til rette for dette, via FN, Verdensbanken, ISDR, Center for Humanitarian Dialogue og subregionale organisasjoner. Vi ser dette som en måte å skape større politisk forpliktelse til fore-

byggende tiltak fra nasjonale og lokale myndigheters side.

Miljø- og klimaendringene, nye migrasjonsstrømmer og faren for tiltakende konflikter om knappe ressurser vil som regel ha en regional dimensjon. De fleste konfliktene i verden foregår i regioner hvor minst ett av de nærmeste landene også befinner seg i konflikt. Det er behov for større bilateralt samarbeid mellom land i Sør om slike spørsmål og for en styrking av regionalt samarbeid med sikte på forebygging av ulike typer humanitære katastrofer.

Det er et klart behov for at regionale og subregionale organisasjoner, som Den Afrikanske Union (AU), Den arabiske liga, Sammenslutningen av sørøst-asiatiske stater (ASEAN) o.a. utarbeider en felles politikk og strategi for beskyttelse av sivile. Særlig i sårbare stater («fragile states») står vi overfor store utfordringer mht. til tilpasning til klima- og miljøendringer.

En rekke nye regionale initiativ og fora har de siste årene blitt etablert, med sikte på bedre koordinering av forebygging og beredskap, særlig overfor naturkatastrofer. Disse representerer nye koordineringsmuligheter og nye potensielle samarbeidspartnere for oss.

Behovet for mer regionalt samarbeid forsterkes av mangelen på et klart FN-mandat for beredskap, sårbarhetsreduksjon, varsling mv. FN har så langt hatt sin klart viktigste rolle på responsiden i arbeidet med humanitære katastrofer, og de siste årene i økende grad på beredskapssiden. Organisasjoner som ISDR og ProVention har til en viss grad tatt tak i koordineringsoppgavene innenfor forebygging, men mye arbeid gjenstår.

I regioner med mange små land vil regionalt samarbeid kunne ha stor betydning, men det er viktig at regionale organisasjoner og fora trekker hele regionen med seg, ikke bare et fåtall land. Hvis ikke, risikerer vi å utvikle nytt byråkrati og ikke operative organisasjoner.

Norge støtter små utviklingsøystater (Small Island Developing States (SIDS)) bl.a. gjennom bidrag til fondene under Klimakonvensjonen og bidrag til Den globale miljøfasiliteten (GEF), samt til kontinentalsokkelprogrammet og fors-

kningssamarbeid mellom Cicero og CARICOM Climate Change Centre om tilpasninger til klimaendringer. Disse landene er særlig sårbare for ekstremvær og stigning i havnivået. Nye flyktningsstrømmer vil trolig komme fra små øystater, som står overfor store kostnader hvis de skal tilpasse seg klimaendringer.

Gode risiko- og sårbarhetsanalyser kan med fordel utarbeides innenfor en region og kan også bidra til å styrke samarbeid og dialog mellom parter i en konflikt. I Latin-Amerika har man fått til regional samordning, som CEPREDENAC (Coordination Center for the Prevention of Natural Disasters in Central America), som er en del av det regionale integrasjonssamarbeidet mellom Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua og Panama.

Vi trenger flere slike eksempler. En rekke land har så langt hatt liten suksess med det forebyggende arbeidet, bl.a. fordi de i løpet av kort tid har blitt utsatt for mange krisesituasjoner. Haiti er et eksempel på dette, hvor ressurstilgang og kompetanse har vært begrenset. Nettopp fordi den nasjonale beredskapen er svak settes lokale og nasjonale ressurser og beredskapsordninger til side når katastrofen rammer. Dermed gjøres det for lite for å redusere sårbarhet for befolkningen på lengre sikt.

Å ta initiativ til mer regionalt samarbeid om humanitære og utviklingspolitiske utfordringer egner seg også som tema for nordiske utenriksministermøter med andre grupper av land, som de nordisk-afrikanske utenriksministermøtene. Denne typen møter kunne imidlertid med fordel utvides til å gjelde andre grupper av land, for eksempel Sør-Asia, hvor særlig miljø- og klimaendringene i Himalaya-regionen må møtes med koordinerte tiltak mellom verdens mest folkerike land. Her kunne de nordiske landene i fellesskap være pådrivere.

Sikkerhet er avgjørende for at konflikter holdes i sjakk og for å få til utvikling. Det er behov for bistand til sikkerhetssektoren og til stabiliserings tiltak som involverer militære styrker i utviklingsland. I tråd med føringene i Soria Moria-erklæringen arbeider Regjeringen for økt norsk sivil og militær deltakelse i FN-operasjoner.

Utover dette bør vi også vurdere støtte til fredsbevarende operasjoner i regi av regionale organisasjoner i Sør, militær observasjon av inngåtte våpenhvile- og fredsavtaler og opplæring av militært personell i menneskerettigheter og internasjonal humanitærrett. Den Afrikanske Unions styrke i Darfur kan brukes som eksempel. Styr-

ken har ikke klart å sikre beskyttelse av sivilbefolkningen, inkludert de internt fordrevne. Med flere troppstyrker og bedre tilgang til ressurser, samt et mandat spesifikt innrettet mot beskyttelse av sivile, internt fordrevne og humanitært personell, ville en slik styrke være et effektivt militærtiltak for å støtte opp under humanitær innsats og tidlig gjenoppbygging.

Støtte til slike militære aktiviteter kan ikke innrapporteres som offisiell utviklingsbistand (ODA). Regjeringen vil på sikt vurdere om denne typen sikkerhetstiltak kan bli tilført norske midler for å bidra til å forebygge konflikt og komplekse humanitære katastrofer.

Regjeringen vil:

- styrke regionale partnere som kan takle kriser, og som gjennom fysisk tilstedeværelse kan bidra til å forebygge humanitære katastrofer
- fokusere på økt samarbeid om forebygging i regional sammenheng med utvalgte land, i Afrika, Latin-Amerika og Sør-Asia (Himalaya-regionen)
- i første omgang prioritere samarbeidet med Kina, Bangladesh, Vietnam og Kuba, som partnere i et Sør-Sør-samarbeid og for norske fagmiljøer på forebyggings- og beredskapssiden
- styrke samarbeidet med regionale organisasjoner i Sør med sikte på mer systematisk erfaringsutveksling og kapasitetsbygging
- bidra til økt oppmerksomhet om og innsikt i effektene av klimaendringene på små øystater og sårbare kystsamfunn i arktiske strøk og støtte tiltak som kan styrke deres stemme i klimaforhandlingene
- bidra til etablering av en internasjonal mekanisme for å sikre overføring av kompetanse og teknologi mellom partnere i Sør på forebyggings-, gjenoppbyggings- og beredskapssiden, i samarbeid med Verdensbanken og FN
- støtte opp om OCHAs styrking av sine regionale kontorers ansvar for beredskap og forebygging og organisasjonens dialog med nasjonale myndigheter og regionale organisasjoner
- gå inn for utvidet bruk av de nordiske utenriksministermøtene som kanal for å sette forebygging av humanitære katastrofer på dagsorden.

Boks 5.1 Eksempler på nye regionale fora

Africa Regional plattform for Disaster Risk Reduction ble etablert i 2007 av Den afrikanske union (AU), med sikte på bedre koordinering mellom regjeringer, FN og frivillige organisasjoner om forebygging.

For Vest- og Sentral-Afrika har ECOWAS (Economic Community of the West African States) støttet opprettelsen av en sub-regional *Policy and Mechanism for Disaster Risk Reduction* (januar 2007).

I Asia har bl.a. the *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* bidratt til å opprette regionale mekanismer for forebygging, bl.a. *ASEAN Disaster Management and Emergency Relief Fund*, basert på frivillige bidrag.

Organisasjonen av amerikanske stater (OAS) har etablert *the Inter-American Network for Disaster Mitigation* for å støtte godt styresett og tiltak for å redusere risiko, inkludert en regi-

onal plattform for implementering av Hyogo-handlingsplanen.

Det sub-regionale *Coordinating Centre for Prevention of Natural Disasters in Central America* har ansvaret for å koordinere en regional «Strategy for Disaster Reduction 2006-2015.»

I det karibiske området arbeider *Caribbean Disaster Emergency and Response Agency (CDERA)* med en femårig «Caribbean Comprehensive Disaster Management Framework,» som en oppfølging av Hyogo-prosessen.

Gjennom *the Regional Framework for Action (2005)* har en rekke øystater i Stillehavet startet arbeidet med nasjonale handlingsplaner, iht. Hyogo-handlingsplanen. Etableringen av et virtuelt senter for fremragende forskning omkring risiko og sårbarhet er underveis.

Mer informasjon finnes på www.prevention-web.net/globalplattform.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen vil tuftte økt norsk innsats for forebygging av humanitære katastrofer på tre pillarer: bedre intern organisering, klare prioriteringer og gjennomtenkte valg av institusjonelle kanaler som kan bidra til å rotfeste styrket forebygging lokalt og regionalt.

Vi vil prioritere støtte til lokal sårbarhetsreduksjon, lokal kapasitetsutvikling og demokratisk deltakelse.

Som giverland og dialogpartner ønsker vi bl.a. å bli målt på at vi bygger gode partnerskap for forebygging på ulike nivåer. Dette vil kreve bedre samordning av norsk støtte til humanitær bistand, gjenoppbygging og langsiktig utvikling, og vi vil derfor styrke Norads rolle som fagetat på området, bl.a. for å få til utvidet kontakt med relevante nasjonale aktører og styrking av kontakten med faglige nettverk i Sør. Andre organisatoriske grep vil også bli vurdert.

Norske frivillige organisasjoner, bedrifter og faglige instanser vil være viktige samarbeidspartnere for departementet. Mange av disse partnernene samarbeider norske myndigheter med i dag. Andre aktører vil også kunne bli trukket inn i et økt norsk engasjement for å forebygge humanitære katastrofer.

Tiltakene i meldingen, først og fremst Regjeringens ønske om en ekstra innsats for forebyggende tiltak, vil ha budsjettmessige konsekvenser som vil bli nærmere presentert i Utenriksdepartementets budsjettproposisjoner. Tiltakene vil bli dekket innenfor Utenriksdepartementets og Norads budsjetter.

Arbeidet vil også ha administrative konsekvenser, i første omgang ved at økt innsats for forebygging vil kreve bedre samordning av norske virkemidler, både i departementet og ved utenrikstasjonene. Norads rolle mht. partnervurderinger, kompetanseløft og evalueringer av det løpende arbeidet vil også ha administrative konsekvenser.

Det er grunn til å nevne klimatilpasningstiltak spesielt, etter som dette arbeidet vil stå sentralt i tiden fram mot Kyoto-protokollens utløp i 2012 – og i tiden etterpå. Dette arbeidet vil inngå som en sentral del av Regjeringens klima- og miljøpolitikk, basert på gjeldende budsjetttrammer.

Også administrative konsekvenser vil det bli redegjort nærmere for når tiltakene senere fremmes som forslag i budsjettsammenheng.

7 Regjeringens handlingsplan for forebygging av humanitære katastrofer

I. Bilaterale partnerskap for forebygging

A. Lokal mobilisering

Regjeringen vil:

- kreve at FN-organisasjoner og frivillige organisasjoner som mottar norsk humanitær støtte, skal samarbeide med lokale partnere og nettverk, med sikte på å redusere sårbarhet for nye katastrofer
- prioritere myndigheter, frivillige organisasjoner og andre relevante samarbeidspartners arbeid med lokale tiltak som kan bidra til å redusere sårbarhet for humanitære katastrofer
- åpne for å gi direkte støtte til lokale organisasjoner som kan bidra til sårbarhetsreduksjon og forebygging
- styrke partnerskapet med Røde Kors/Røde Halvmåne og det internasjonale Forbundet av Røde Kors og Røde Halvmåneforeninger (IFRC) om lokal forebygging og beredskap, samt bidra til å styrke samarbeidet mellom IFRC og ISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction)
- øke støtten til implementeringen av Hyogohandlingsplanen, i nært samarbeid med ISDR, FNs kontor for koordinering av humanitær bistand (OCHA) og Verdensbanken
- at Norges bidrag i utdannings- og helsesektoren, gjennom multi- eller bilateral støtte, skal bidra til å styrke offentlig helsevesen slik at evnen til å kunne takle katastrofesituasjoner blir mer robust
- styrke arbeidet med forebygging som del av Norges innsats på utdanningssektoren
- utvikle partnerskap med privat sektor omkring investeringer i infrastruktur, økt matsikkerhet, jobbskaping for sårbare grupper mv.
- bidra til økt kunnskap og erfaringsutveksling om nye finansieringsmekanismer (pengeoverføringer mv.) som kan bidra til å redusere sårbarhet

B. Forebygging og fattigdomsreduksjon

Regjeringen vil:

- gi forebygging og beredskap en større plass i arbeidet med fattigdomsbekjempelse og utvikling
- vektlegge tiltak for å redusere risiko og sårbarhet for ulike typer humanitære katastrofer i dialogen med myndighetene i relevante samarbeidsland når strategier for reduksjon av fattigdom (PRSP) og andre relevante plan- og styringsdokumenter skal utformes og følges opp
- videreutvikle vårt partnerskap med FNs utviklingsprogram (UNDP) og ProVention som rådgivere for praktisk implementering av strategier og planer for forebygging i sårbare stater
- videreutvikle initiativet «Utenrikspolitikk og global helse», bl.a. med sikte på internasjonal mobilisering og policy-utforming i forhold til humanitær katastrofeinnsats

C. Bygging av bilaterale partnerskap

Regjeringen vil:

- styrke samordningen av norsk humanitær innsats, overgangsbistand og langsiktig utviklingssamarbeid med sikte på å redusere sårbarhet for humanitære katastrofer i utsatte land
- utarbeide retningslinjer for hvordan forebyggende tiltak kan integreres i Norges langsiktige utviklingssamarbeid
- heve kompetansen i utenriktjenesten om praktisk forebygging, bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser, konfliktanalyser mv., særlig til hjelp for utenriksstasjonene
- styrke Norads rolle i partnervurderinger, evaluering og kvalitetssikring på området
- øke støtten til frivillige organisasjoners og andre fagmiljøers utvikling av egen kompetanse på området

II Multilaterale partnerskap

A. Tiltak for klimatilpasning

Regjeringen vil:

- bygge klimatilpasningsarbeidet på lokale, tradisjonelle strategier for forebygging og beredskap overfor ekstremvær
- bidra til en bærekraftig areal- og naturressursforvaltning gjennom godt styresett og lokal deltakelse
- støtte tiltak og prosesser hvor ressursforvaltningen i størst mulig grad er rettighetsbasert og lokalt forankret
- støtte arbeidet for integrerte planer for vannressursforvaltning, nasjonalt og regionalt
- klimasikre all norsk langsiktig bistand
- arbeide for at risiko- og sårbarhetsreduserende tiltak blir en sentral del i klimatilpasningsarbeidet, på like fot med innsatsen for å kutte klimagassutslipp, både før og etter utløpet av Kyoto-protokollen i 2012
- bidra til at arbeidet under Konvensjonen om biologisk mangfold og Konvensjonen mot forørkning forholder seg aktivt til forebygging og reduksjon av sårbarhet
- legge vekt på at norsk humanitær bistand ikke bidrar til miljøforringelse og arbeide for at alle FNs aktiviteter forholder seg bevisst til klima- og miljøutfordringene
- bidra til at FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) fokuserer på forebygging av klimarelaterte naturkatastrofer i kommisjonens arbeid med landbruk, bygdeutvikling, tørke, forørkning og bærekraftig utvikling i afrikanske land
- støtte arbeidet i FN og utviklingsbankene for å bidra til økt tilgang på rent drikkevann og tilfredsstillende sanitære løsninger
- støtte internasjonale analyser og forskningsprosjekter som kan gi økt kunnskap om implikasjonene av klima- og miljøendringene for tusenårsmålene, fattigdomsbekjempelse og sårbarhet for humanitære katastrofer, som en oppfølging av analysene til FNs klimapanel
- gi støtte til økt forskning og kunnskap om nasjonale og lokale konsekvenser av klimændringene som grunnlag for planer og strategier for beredskap og sårbarhetsreduksjon

B. Det internasjonale varslingsarbeidet

Regjeringen vil:

- øke støtten til etablering og drift av effektive

regionale og internasjonale varslingsystemer for naturkatastrofer

- støtte arbeidet med utvikling av nasjonale plattformer for forebygging og beredskap gjennom vårt partnerskap med ISDR og IOC/UNESCO, samt institusjoner som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Norges Geotekniske Institutt (NGI), International Centre for Geohazard (ICG), NORSAR, Statens Kartverk og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
- bidra til en opprustning av FN-systemets evne til å analysere land og områder hvor det i særlig grad foreligger fare for uro og konflikt
- arbeide for tettere samarbeid mellom FN og internasjonale NGOer for å sikre god tilgang på informasjon og analyse om potensiell politisk uro og voldelig konflikt

C. Matsikkerhet

Regjeringen vil:

- bedre samordningen av norsk nødhjelp, overgangsbistand og langsiktig utvikling med sikte på å styrke matsikkerheten i sårbare land
- ta avstand fra internasjonal dumping av matvarer og såkorn i sårbare land og bidra til større debatt om virkningene av omfattende frødistribusjon
- bidra til miljø- og ressursforvaltning som i størst mulig grad ivaretar lokal matproduksjon i sårbare land og områder
- bidra til bevaring av lokaltilpassete frøsorter nasjonalt og til langtidslagring i sikkerhetslageret for frø mangfold på Svalbard gjennom støtte til Global Crop Diversity Trust
- kreve bedre FN-koordinering på matområdet, bl.a. gjennom støtte til utviklingen av matvareteam (Food Security Team Groups) på landnivå
- arbeide for at FN og særlig Verdens matvareprogram i størst mulig grad baserer sin nødhjelpsinnsetning på lokale og regionale oppkjøp av mat
- støtte bruken av pengeoverføringer i stedet for matvarehjelp der det er mulig, for å nå ut til sårbare grupper, samt stimulere til økt kunnskap omkring effekten av denne typen alternativ nødhjelp
- støtte tiltak som «arbeid-for-mat» og «utdanning-for-mat» der dette er relevant
- støtte opp om arbeidet for landbruksreformer

mer, inklusive kvinners rett til jord på lik linje med menn, for å redusere sårbarhet

- bidra til å styrke høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner på mat- og ernæringsområdet i samarbeidsland
- bidra til økt kompetanseutvikling og erfaringsutveksling mellom planleggings-, forsknings- og undervisningsinstitusjoner Nord-Sør og Sør-Sør

D. Helsesikkerhet

Regjeringen vil:

- styrke arbeidet med å fremme helseperspektivet i utenrikspolitikken
- bidra til å styrke WHO's innsats i forhold til humanitære katastrofer generelt og organisasjonens lederskap i helse-klyngen spesielt, gjennom bl.a. Health Action in Crises (HAC)
- vektlegge helseperspektivet i forbindelse med drøftingen av kvinners og jenters sårbare situasjon i væpnet konflikt
- bidra til at FNs fredsbyggingskommisjon skaper økt forståelse for helsedimensjonens rolle som et mål i seg selv, som middel til å oppnå fred, og som indikator på om freds- og gjenoppbyggingsprosesser går framover
- identifisere og engasjere forskningsmiljøer til å se på helsekonsekvenser av utenrikspolitikk generelt og helseaspekter ved konflikt-håndtering spesielt

E. Byplanlegging og godt styresett

Regjeringen vil:

- arbeide for at myndighet og ressuser til forebygging og beredskap desentraliseres til lokale og regionale myndigheter, gjennom nasjonale og regionale utviklingsplaner mv.
- styrke det forebyggende samarbeidet mellom UN-HABITAT, UNDP og OCHA i sårbare områder, særlig i gjenoppbyggingsfasen, i nær kontakt med lokale myndigheter og organisasjoner
- støtte arbeid for bedre byutviklingsstrategier som ivaretar miljøhensyn, arealplanlegging og infrastruktur i urbane slumstrøk, bl.a. i samarbeid med de regionale utviklingsbankene og Cities Alliance
- støtte programmer for formalisering av fattiges bruks- og eiendomsrettigheter i slumområder og sårbare bygdestrøk gjennom bl.a. UN-HABITAT og UNDP

- bidra til at byer som er sårbare i forhold til klimaendring, investerer i styrking av infrastruktur, effektiv drenering, vannforsyning og renseanlegg som kan møte naturkatastrofer av ulik art
- støtte infrastrukturprosjekter i kystbyer som særlig forholder seg til havnivået (diker og dammer, ombygging av havner, flombarrierer og tsunami-forebyggende fasiliteter mv.)
- styrke det internasjonale arbeidet med analyser av risiko og sårbarhet for særlig utsatte byer, inkl. systemer for tidlig varslings og evakueringsplaner
- styrke UN-HABITAT og andre relevante organisasjoners arbeid med å utvikle og spre informasjon om tiltak som kan redusere CO₂-utslipp i byer, bl.a. ved å utvikle bedre transportsystemer og mer effektive isolasjons- og byggematerialer
- bidra til at sammenhengen mellom konflikt, naturkatastrofer og byutvikling blir gitt prioritet i FNs planer og arbeid på landnivå
- støtte tiltak for sårbare grupper i byer («vulnerable urban poor») i FNs humanitære appeller

F. Beskyttelse av sivilbefolkningen

Regjeringen vil:

- at Norge skal være en pådriver for arbeidet med å styrke kvinners rolle i forebyggingsarbeidet som en sentral del av arbeidet med fattigdomsbekjempelse
- prioritere tiltak som trekker kvinner og kvinneorganisasjoner med i fredsprosesser og forebyggingsarbeid på lokalt plan, og som gir dem myndighet og ansvar
- kreve at samarbeidspartnerne våre gjennomfører lokale konsultasjoner i det forebyggende arbeidet, at de innhenter informasjon fra kvinner og om kvinner, og at standardiserte rutiner og retningslinjer for tidlig rehabilitering og gjenoppbygging justeres i tråd med lokal informasjon
- bidra til støtte- og låneordninger for kvinner som er rammet av naturkatastrofer, bl.a. mikrofinans, forsikringsordninger, pensjon og pengeoverføringer
- arbeide for at utdanning blir en del av all nødhjelpsrespons og bidra til å sikre rask og tilstrekkelig finansiering av utdanning for barn i krig og konflikt

- bidra til å trekke barn og ungdom med i det langsiktige arbeidet med forebygging og beredskap, gjennom partnerskap med FN-organisasjoner som UNICEF og UNHCR, og gjennom allianser av internasjonale frivillige organisasjoner
- stille krav til samarbeidspartnere om at barn og unge blir hørt i spørsmål som vedrører dem
- støtte arbeidet for full grunnskoledekning i sårbare stater
- sikre at norsk utviklingspolitikk bygger på internasjonale minimumsstandarder for utdanning under humanitære katastrofer og tidlig gjenoppbygging
- bidra til økt kunnskap og forskning med henblikk på mer effektive beskyttelsessystemer for barn og unge.
- arbeide for større forståelse for minoritetsrettigheter på ulike nivåer – lokalt, nasjonalt, regionalt og internasjonalt – med fokus på inkludering og deltakelse av minoritetsgrupper i arbeidet med forebygging
- bidra til å fremme dialog mellom nasjonale myndigheter og etniske minoriteter, og etniske minoriteter i mellom, om sårbarhetsreducerende tiltak og behovet for deltakelse
- prioritere arbeidet med å bevare robuste økosystemer for å redusere risikoen for humanitære katastrofer og skadeomfanget av dem
- bidra til at arbeidet for å anerkjenne tradisjonelle eiendoms- og bruksrettigheter står sentralt i det forebyggende arbeidet i områder bebodd av urfolk og andre naturavhengige folkegrupper.
- arbeide for et internasjonalt forbud mot produksjon, bruk og overføring av klaseammunisjon
- øke støtten til arbeidet med å fjerne klaseammunisjon i konfliktområder
- styrke norsk innsats overfor ofrene for klaseammunisjon, med sikte på bedre data/informasjon, medisinsk assistanse, fysisk rehabilitering, psykososial støtte og økonomisk rehabilitering
- styrke Norges partnerskap med Handicap International og andre sentrale aktører i den internasjonale Cluster Munitions Coalition (CMC)
- bidra til fortsatt internasjonal innsats mot bruken av landminer
- støtte nye tiltak som kan bidra til å redusere antallet håndvåpen

G. Styrking av FN

Regjeringen vil:

- finansiere en stående beredskapssgruppe av eksperter på fredsmekling som skal stå til disposisjon for FN, administrert av Flyktinghjelpen, for å styrke FNs evne til konfliktløsning
- etablere et norsk ressurscenter for fredsbygging, knyttet opp mot eksisterende norske forskningsmiljøer og internasjonale nettverk, for å støtte opp under FNs kapasitet på området
- styrke det norske engasjementet i FNs fredsbyggingskommisjon
- samarbeide med DPA for å sette sammenhengen mellom klima, miljø og konflikt på dagsorden i de områdene hvor det er relevant
- i økende grad stille krav om at forebyggende tiltak skal være en integrert del i vår nødhjelpsrespons
- arbeide for at nye finansieringsmekanismer, som FNs nødhjelpsfond og humanitære landfond, bidrar til å redusere sårbarhet, forbedre levekår og støtter opp om langvarige løsninger
- at Norge skal bidra til større fokus på forebygging og beredskap på FNs generalforsamling
- støtte aktivt opp om FN-organisasjonenes og de internasjonale finansinstitusjonenes arbeid med forebygging og ta initiativ til internasjonale konferanser og andre tiltak som kan synliggjøre temaet på den internasjonale dagsorden
- bidra til større fokus på forebygging innenfor Good Humanitarian Donorship-arbeidet (GHD), med sikte på bedre giverlandskoordinerings og felles innsats
- støtte tiltak som kan synliggjøre de humanitære gevinstene og økonomiske besparelsene som økte investeringer i forebygging kan gi
- vi blir mer koordinerte nasjonalt, gjennom et styrket samarbeid mellom UD, Norad, Flyktinghjelpen og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), NOREPS og andre norske aktører med sikte på å utvikle nye beredskapsnisjer for framtidig humanitær innsats
- vi gir de sentrale norske aktørene bedre økonomisk handlingsrom, slik at de blir i stand til systematisk å rekruttere, utdanne/trene,

administrere og følge opp sekonderingsarbeidet, samt styrke kontakten med internasjonale samarbeidspartnere

- vi bidrar til å styrke FNs personellberedskap i nødhjelpsoperasjoner, gjennom sekondering av sivilt personell, inkludert fra Sør
- vi arbeider for et styrket kjønnsperspektiv i det internasjonale beredskapsarbeidet
- vi bedrer kvaliteten på FN-personellet som sendes i felt, og at de norske beredskapsordningene underlegges samme kvalitetskrav som FN stiller til lederstillinger mv.
- vi bidrar til styrket beredskapslagring i samarbeid med FN og frivillige organisasjoner

H. Styrket partnerskap med Verdensbanken

Regjeringen vil:

- styrke Norges partnerskap med Verdensbanken om forebygging og fattigdomsreduksjon, gjennom aktiv støtte til bankens program for forebygging av naturkatastrofer (GFDRR)
- arbeide for at dette blir et langsiktig støtteprogram for det forebyggende arbeidet i de mest sårbare statene

I. Bedre gjenoppbygging

Regjeringen vil:

- bidra til å styrke FNs og Verdensbankens arbeid med gjenoppbygging med sikte på tydeligere prioriteringer, bedre planlegging og mer effektiv bruk av ressursene
- arbeide for å styrke FNs koordinerende rolle på landnivå, bl.a. gjennom forslagene i Stoltenberg-panelets rapport
- fortsatt gi betydelige uøremerkete bidrag til våre multilaterale partnere, både i form av kjernebidrag og til gjenoppbyggingstiltak
- støtte gjenoppbyggingstiltak i FNs humanitære appeller
- være en pådriver for felles finansieringsmekanismer i gjenoppbyggingsfasen
- styrke personellberedskapsordninger for tidlig gjenoppbygging og overgang

III Sør-sør-samarbeid og regionale partnerskap

Regjeringen vil:

- styrke regionale partnere som kan takle kriser, og som gjennom fysisk tilstedeværelse kan bidra til å forebygge humanitære katastrofer
- fokusere på økt samarbeid om forebygging i regional sammenheng med utvalgte land, i Afrika, Latin-Amerika og Sør-Asia (Himalaya-regionen)
- i første omgang prioritere samarbeidet med Kina, Bangladesh, Vietnam og Kuba, som partnere i et Sør-Sør-samarbeid og for norske fagmiljøer på forebyggings- og beredskaps-siden
- styrke samarbeidet med regionale organisasjoner i Sør med sikte på mer systematisk erfaringsutveksling og kapasitetsbygging
- bidra til økt oppmerksomhet om og innsikt i effektene av klimaendringene på små øystater og sårbare kystsamfunn i arktiske strøk og støtte tiltak som kan styrke deres stemme i klimaforhandlingene
- bidra til etablering av en internasjonal mekanisme for å sikre overføring av kompetanse og teknologi mellom partnere i Sør på forebyggings-, gjenoppbyggings- og beredskaps-siden, i samarbeid med Verdensbanken og FN
- støtte opp om OCHAs styrking av sine regionale kontorers ansvar for beredskap og forebygging og organisasjonens dialog med nasjonale myndigheter.
- gå inn for utvidet bruk av de nordiske utenriksministermøtene som kanal for å sette forebygging av humanitære katastrofer på dagsorden.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 7. desember 2007 om norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Kort oversikt over sentrale prosesser og aktører¹**

Tabell 1.1

Hyogo Framework for Action	<p>En FN-konferanse om katastrofe-forebygging avholdt i januar 2005 i Kobe i Japan med delegater fra 168 land. Med tsunamien i desember 2004 som bakteppe ble konferansen enig om en handlingsplan for forebygging av naturkatastrofer («The Hyogo Framework for Action 2005-2015»). I handlingsplanen framgår det blant annet at myndighetene i hvert enkelt land har ansvar for egne tiltak og rapporteringsplikt til FNs sentrale organ for forebygging av naturkatastrofer, FNs International Strategy for Disaster Reduction (ISDR).</p> <p>Handlingsplanen angir fem prioriteringer:</p> <ul style="list-style-type: none"> – sikre at forebygging prioriteres på nasjonalt og lokalt plan – identifisere, vurdere, overvåke risiko og styrke tidlig varslings – bruke kunnskap, innovasjon og utdanning for å skape en «forebyggingskultur» på alle nivåer – redusere underliggende risikofaktorer – styrke beredskapen på alle nivåer.
International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)	<p>FNs globale strategi for å få engasjert aktører i et internasjonalt arbeid for redusert risiko for naturkatastrofer, og utvikle en forebyggingskultur med sikte på bærekraftig utvikling. ISDR er formelt underlagt FNs nødhjelps-kordinator og er et nettverk mellom regjeringer, organisasjoner, finansinstitusjoner, sivilt samfunn og privat sektor. ISDR har et særlig ansvar for å følge opp erklæringen om forebygging av naturkatastrofer fra den internasjonale konferansen i Kobe, Japan i januar 2005 («The Hyogo Framework for Action 2005-2015»). Norge har over flere år støttet ISDR økonomisk. Bidraget i 2007 er på 6,3 mill. kroner. Etablert i 2000, med base i Genève.</p>
ProVention Consortium	<p>ProVention er et internasjonalt nettverk av myndigheter, organisasjoner, universitetsmiljøer, sivilt samfunn og privat sektor som søker å mobilisere internasjonal oppmerksomhet om faktorer og tiltak som kan redusere skadeomfanget ved naturkatastrofer, f.o.f. i utviklingsland. Fokus på identifisering av særlig utsatte områder, samt risiko- og sårbarshetsanalyser. Norge har støttet ProVention siden starten. For 2007 er støtten på 2 mill. kroner. Etablert i 2000, med base i Verdensbanken. Siden 2005 har organisasjonen vært lokalisert i Forbundet av Røde Kors og Røde Halvmåne-foreninger (IFRC) i Genève.</p>

Tabell 1.1

Verdensbankens Global Facility for Disaster Reduction and Recovery	Etablert i 2006, foreløpig som et treårig program. Mekanismen skal følge opp erklæringen fra Kobe-konferansen fra januar 2005 («The Hyogo Framework for Action»), med særlig vekt på lav- og mellominntektsland med stor sårbarhet for naturkatastrofer/humanitære kriser. GFDRR støtter opp under ISDR, FNs fremste organ for forebygging, og vil foruten innsats på forebyggingssiden gi støtte til nasjonale tiltak etter katastrofer, med utgangspunkt i landenes egne planer for gjenoppbygging.
DPA	Department of Political Affairs (DPA) har ansvaret for å forebygge og løse voldelige konflikter, samt å arbeide for en varig fred i postkonflikt-land. DPA overvåker den globale politiske utviklingen, gir råd til Generalsekretæren om tiltak for å skape fred, veileder FNs fredsbevarende operasjoner i felt og bistår medlemsland direkte ved behov. DPA er den ledende aktøren i FN som sammen med Generalsekretærens kontor og hans spesialutsendinger arbeider i det stille for å forebygge, begrense og løse voldelige konflikter. Dette arbeidet har blitt ytterligere styrket gjennom opprettelsen av Mediation Support Unit (MSU) som skal bistå fredsutsendinger i felt med kunnskap og erfaring. Norge støtter MSU med NOK 7 mill i 2007, i tillegg til at Flyktninghjelpen mottar NOK 11 mill til en beredskapsstyrke som stilles til MSUs rådighet ved behov.
DPKO	Department of Peacekeeping Operations (DPKO) bistår medlemsland og Generalsekretæren i deres arbeid for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. DPKO har ansvaret for å planlegge, forberede og administrere FNs fredsbevarende operasjoner. De bidrar med logistisk støtte til fredsbevarende oppdrag i felt og sørger for trenet personell og økonomiske ressurser. Videre arbeider DPKO for å integrere FNs fredsbevarende operasjoner med det arbeidet landets myndigheter, sivilsamfunnsorganisasjoner og andre aktører utfører. I tillegg bidrar de med veiledning om problemstillinger knyttet til militæret, politiet og minerydding.
UNDP/BCPR	FNs utviklingsprogram har iverksatt programmer for sårbarhetsreduksjon og gjenoppbygging i mer enn 40 land som befinner seg i høyrisikogruppen, bl.a. for å styrke den institusjonelle kapasiteten. Her inngår et nettverk av spesialiserte rådgivere som skal utplasseres i 13 av disse landene. Norge har en programavtale med UNDP, som også gjennom sitt kontor for kriseforebygging og tidlig gjenoppbygging (BCPR) har et klart definert mandat for forebygging. En ny programavtale for perioden 2007-08 er under utarbeidelse, og Norge vil samarbeide tett med UNDP om forebyggingsagendaen, bl.a. gjennom UNDPs arbeid for godt styresett. UNDP/BCPR er en sentral partner for Norge i arbeidet med Minekonvensjonen og klaseammunisjonsinitiativet.
OCHA	FNs kontor for koordinering av humanitære aktiviteter er en del av FN-sekretariatet og koordinerer det internasjonale humanitære arbeidet i både naturkatastrofer og komplekse kriser. Humanitær beredskap er en viktig del av OCHAs mandat. Norges kjernebidrag til OCHA er på lag NOK 50 mill.

Tabell 1.1

UN-HABITAT	FNs bosettingsprogram har en egen enhet for «Risk and Disaster Management» som bistår regjeringer, lokale myndigheter og samfunn med gjenoppbygging etter konflikt og naturkatastrofer, med et særlig ansvar for byer og tettbygde strøk. Forebygging er en viktig del av programmets mandat. Dette skjer bl.a. gjennom bevisstgjøring og opplæring av lokale beslutningstakere. Norge har støttet UN-HABITATs posttsunami-arbeid i Sri Lanka. Gjenoppbygging i Nord-Irak («Food for oil») er programmets største innsats så langt.
Cities Alliance	Cities Alliance (CA) ble etablert i 1999, med bl.a. norsk støtte. Alliansen er i dag et partnerskap mellom 10 større giverland, et økende antall innflytelsesrike utviklingsland og internasjonale by- og kommunesammenslutninger (UCLG og Metropolis). Verdensbanken og UN-HABITAT er også sentrale aktører (co-chairs). CAs mål er å bekjempe urban fattigdom ved å fokusere på to innsatsområder: by-utviklingsstrategier og slumoppgradering. Alliansen har i økende grad søkt å integrere forebyggende arbeid i sine strategier, bl.a. i Port au Prince på Haiti i samarbeid med Norge og Kirkens Nødhjelp. Norge sitter for tiden i CAs styre.
UNEP	FNs miljøprogram har en egen «Post-Conflict Branch» hvor formålet er å vurdere hvordan miljødeleggelser i kjølvannet av konflikter, påvirker økonomiske, helsemessige og sosiale forhold. Deres operative bidrag til kriserammede områder består i kartlegging, rådgivning og kapasitetsbygging. Her søker UNEP samarbeid med organisasjoner som har kompetanse innenfor både det humanitære feltet og på ulike miljøfelter. Enheten leverte nylig sin rapport om «Sudan – Post-Conflict Environmental Assessment»
Røde Kors-bevegelsen	Det humanitære arbeidet til Røde Kors/Røde Halvmåne, Den internasjonale Røde Kors-komiteén (ICRC) og Forbundet av Røde Kors og Røde Halvmåne-foreninger (IFRC) omfatter en rekke forebyggende tiltak og aktiviteter, inkludert arbeidet med menneskerettigheter iht. internasjonal humanitær rett og arbeidet med «International Disaster Reduction Legislation.» ICRC er en viktig aktør i forhold til Minekonvensjonen og klaseammunisjons-initiativet. IFRC har en særlig viktig rolle i å forebygge og respondere på mindre og mellomstore naturkatastrofer.
Group on Earth Observation	GEO er et viktig initiativ for å samordne og utveksle data om miljø, sikkerhet, katastrofer, energi, vann, landbruk, fiskeri, klima og økosystemer mellom verdens land. Det legges særlig vekt på utviklingslandenes situasjon og behov. GEO har sekretariat i Genève og samarbeider nært med World Meteorological Organisation (WMO). Sør-Afrika har spilt en viktig rolle i etableringen av GEO, spesielt i etableringen av en undergruppe for kunnskaps og kapasitetsbygging om overvåking og bruk av data i utviklingslandene. Regjeringen vurderer å støtte dette arbeidet.

¹ Oversikten er ikke utfyllende, men presenterer noen av de sentrale samarbeidspartnere våre.

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

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: © Scanpix/AP
Trykk: GAN Grafisk AS – 12/2007 – opplag 2150

