

# Norsk humanitær politikk – rapport om aktiviteter i 2009



UTENRIKSDEPARTEMENTET



# Norsk humanitær politikk – rapport om aktiviteter i 2009



UTENRIKSDEPARTEMENTET

## Forord

---

Humanitær bistand, fredsbygging og menneskerettigheter er ett av de fem hovedsporene i norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Kjernen i humanitær innsats er å redde enkeltmenneskers liv, lindre nød og sikre menneskelig verdighet uten diskriminering av noen art. Oppfølgingen av disse målene er en sentral del av norsk engasjementspolitikk.

Denne rapporten gir et tverrsnitt av det som er oppnådd i den humanitære bistanden og i det humanitære diplomatiet i 2009 innenfor de ulike satsingsområdene.

Regjeringens mål er at Norge skal være blant de ledende politiske og finansielle aktører i den internasjonale innsatsen. Vi skal bidra til at det internasjonale samfunnet står best mulig rustet til å møte de store humanitære utfordringene. Hovedsatsningene er flyktninger, humanitær nedrustning, forebyggingstiltak og menneskerettigheter. Dette er blant annet nedfelt i Stortingsmelding nr 40 om norsk humanitær politikk fra 2009.

Norges innsats er basert på faglig kompetanse og robust forvaltning for å gi målbare resultater. I en rapport fra 2008 ga Riksrevisjonen betydelig anerkjennelse til effektiviteten i dette arbeidet, men kom også med anbefalinger om hvordan forvaltningen kan styrkes.

FN-organisasjoner er sammen med Røde Kors-systemet og frivillige humanitære organisasjoner de mest benyttede kanalene for norsk humanitær bistand. Styrking av FN-systemet er derfor sentralt for Norge. Dette innebærer også et kontinuerlig engasjement for en mer effektiv og slagkraftig verdensorganisasjon.

På grunn av klimaendringene må vi regne med flere naturkatastrofer i årene som kommer. Millioner av mennesker kan bli jaget på flukt. Vi skal fortsatt yte rask og effektiv humanitær bistand til ofre for naturkatastrofer i ulike deler av verden. Samtidig bruker vi mer penger på forebyggende tiltak som reduserer konsekvenser og lindrer skader når katastrofene rammer.

Norge legger vekt på at slik forebygging sees i nær sammenheng med det generelle utviklingsarbeidet. Godt lovverk og styresett har stor betydning for hvordan lokalsamfunn og myndigheter makter å håndtere slike ekstreme situasjoner. Fra norsk side har det dessuten vært understreket at miljøhensyn og bærekraftig forvaltning av naturressurser er sentralt for å forebygge naturkatastrofer.

En annen sentral oppgave for norsk humanitært diplomati er humanitær nedrustning. I dette ligger nedrustning motivert ut i fra humanitære hensyn og utvikling. Dette er et politikkområde der tilskuddsforvaltningen brukes aktivt inn i det politiske arbeidet, gjennom blant annet betydelig støtte til minerydding og fjerning av klaseammunisjon og rehabilitering av mineofre.

I moderne krigføring er den store majoriteten av ofrene sivile. Sivile blir drept, lemlestet, misbrukt og voldtatt. Verdenssamfunnet trenger en bred diskusjon om hvordan internasjonal humanitærrett bør tolkes og anvendes i moderne væpnede konflikter. Sivile må sikres beskyttelse, mens de som står bak overgrepene må stilles til ansvar.

Konflikter og naturkatastrofer rammer kvinner og menn, barn og eldre ulikt. Vi er opptatt av å integrere kjønnsperspektivet i all nødhjelps- og utviklingsinnsats. Jenters og kvinners behov må ivaretas på lik linje med gutters og menns i humanitære kriser. Vi vil fortsette å stille krav til økt deltakelse fra kvinner i den humanitære innsatsen og i arbeidet for fred. Vi ønsker å styrke FNs og andre aktørers kjønnssensitivitet i humanitært arbeid.

Norge prioriterer å styrke beskyttelsen av sivile mot seksuelle overgrep. Seksualisert vold i konflikt er ikke et kulturelt eller privat fenomen, men et sikkerhetsspørsmål som skal påkalle samme internasjonale reaksjoner som andre trusler mot fred og stabilitet.

Alle disse satsingsområdene er nærmere omtalt i denne rapporten. Vi ønsker med dette å presentere et bilde av aktiviteter og resultater fra 2009. Arbeidet er en oppfølging av en årlig rapport om norsk humanitær politikk som kom ut første gang i 2008.



**Espen Barth Eide**  
Statssekretær



**Ingrid Fiskaa**  
Statssekretær

*Flyktningeleiren Mae La på  
grensen mellom Thailand og  
Burma.*

*Foto: oneclearvision /  
iStockPhoto.com*



## Norsk humanitær politikk – aktiviteter i 2009

Utenriksdepartementet ved Seksjon for humanitære spørsmål har ansvaret for oppfølgingen av Norges humanitærpolitiske engasjement, inkludert humanitære bistand til utviklingsland rammet av konflikt og naturkatastrofer. Oppfølgingen skjer i nært samarbeid med andre berørte seksjoner i departementet, utestasjoner og Norad.

Sentralt i dette arbeidet står forvaltningen av Statsbudsjettets kapittel 163 "Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter" og kjernebidraget til FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Til sammen forvaltet Seksjon for humanitære spørsmål omlag NOK 2,7 milliarder i 2009. Midlene ble kanalisert fordelt via en rekke utøvende humanitære organisasjoner, som står for selve gjennomføringen av den humanitære innsatsen overfor de nødlidende: FNs humanitære organisasjoner, Røde Kors og ikke minst de ikke-statlige humanitære organisasjonene. Klimaendringer og komplekse kriser har ført til økte humanitære behov. Tidlige utbetalinger på land- og temasatsinger i 2009 gjorde at 40 % av den humanitære bevilgningen var utbetalt innen 1. Kvartal. Dette økte den økonomiske fleksibiliteten, tilgjengeligheten samt forutsigbarheten for organisasjonene. Den flerårige avtalen med FNs kontor for koordinering av humanitært arbeid (OCHA) innebar at Norge ville støtte organisasjonens kjerneaktiviteter med NOK 250 millioner over fire år. Samtidig ble en ubunden reserve beholdt, som organisasjonen kunne trekke på gjennom året for økt fleksibilitet.

"Større forutsigbarhet og fleksibilitet i FNs humanitære arbeid redder liv"

- Jonas Gahr Støre.

Den humanitære politikken og bistanden omfatter arbeid overfor FN, Røde Kors og frivillige organisasjoner for å styrke det internasjonale humanitære systemet. Den tar utgangspunkt i politiske initiativer innenfor områder som humanitær nedrustning, forebygging av humanitære kriser, samt integrering av kjønnsperspektivet i humanitær innsats, humanitært diplomati på landnivå, og Norges finansielle bidrag gjennom humanitære organisasjoner som bidrar til å hjelpe et stort antall mennesker i nød. Dette arbeidet gir resultater – noen sentrale innsatser i 2009 var:

- Bidraget til det FN-administrerte nødhjelpsfondet (CERF) på NOK 300 millioner ble videreført i 2009. Norge har siden etableringen av fondet i 2006 vært en av de største givere.
- Norge ble valgt inn i ledertroikaen i OCHA og vil ha formannskap for OCHAs giverlandsgruppe 2011-2012. Norges bidrag til FNs nødhjelpsfond og ny flerårig samarbeidsavtale med FNs kontor for koordinering av humanitært arbeid (OCHA) ble undertegnet i 2009. Opprettelsen av FNs nødhjelpsfond har styrket FNs evne til å nå frem med humanitær hjelp raskt og effektivt.
- Norge overtok presidentskapet for Minekonvensjonen i 2009 og deltok aktivt i å utvikle rammeverket rundt Konvensjonen om klaseammunisjon. Over hundre land har undertegnet denne konvensjonen som er en viktig styrking av humanitærretten.
- I 2009 ble et prosjekt opprettet for å samle de ulike norske innsatsene knyttet til

humanitær nedrustning, herunder Konvensjonen om klaseammunisjon, Minekonvensjonen og prosesser og tiltak knyttet til væpnet vold og håndvåpen.

- Norge overtok formannskapet for giverlandsgruppen til den internasjonale Røde Kors komiteen (ICRC Donor Support Group) for 2009-2010.
- Norge var i 2009 en viktig bidragsyter til beredskapsstyrken Gen Cap (Gender Standby Capacity – et samarbeid mellom OCHA og Flyktningshjelpen). Gjennom Gen Cap blir kvalifisert personell innenfor kjønns sensitiv innretning av bistand, d.v.s. integrering av kjønns perspektivet i bistands- og utviklingsinnsats, sendt ut til krise- og konfliktområder.
- NOK 110 millioner ble øremerket til tiltak for å fremme kvinners rettigheter og likestilling herunder bekjempelse av seksualisert vold i humanitære situasjoner (oppfølging av Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 og 1820). Det ble jobbet for å løfte væpnet vold-agendaen høyt på den internasjonale dagsordenen for å bidra til å få en bred anerkjennelse av de humanitære konsekvensene av væpnet vold og sammenhengen mellom væpnet vold og utvikling.
- De årlige bidragene til FN og frivillige organisasjoner som yter hjelp til flyktninger og internt fordrevne, ble videreført. Det uøremerkede bidraget til UNHCR var på NOK 290 millioner.





- UD arbeidet systematisk med å bidra til en mer helhetlig bistand og økte satsning på forebygging av naturkatastrofer på landnivå gjennom fire pilotland; Kina, Bangladesh, Vietnam og Cuba. Det ble satt økt fokus på norsk og internasjonal beredskap og responsevne.
- Grunnlaget ble lagt for en omlegging av norsk beredskap ved å planlegge for en dreining bort fra norske beredskaps-systemer og over på framskutte internasjonale lagre av beredskaps-materiell. I tillegg ble det planlagt og arbeidet for å flytte beredskapsfunksjoner ut av UD til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for å oppnå en klarere arbeidsdeling mellom

norske og internasjonale aktører.

- Det ble arbeidet aktivt for en tettere kopling av norsk klimapolitikk og bistanden til forebygging av naturkatastrofer. Klimaendringer kan bidra til flere og større naturkatastrofer. Bistand til forebygging av naturkatastrofer er også klimatilpasning.
- Norge er en viktig bidragsyter til FNs humanitære fond. Vi støttet landfondene i Sudan og DRC/Kongo og mindre fond i utvalgte land som Afghanistan, Somalia, Etiopia og Colombia. Fondene bidrar med rask og fleksibel finansiering av humanitære program som implementeres av FN og frivillige organisasjoner.
- UD gikk inn på syv flerårige samarbeids-avtaler. Afghanistan og forebygging av naturkatastrofer var tema for to treårige avtaler med Norges Røde Kors. Humanitær nedrustning var tema for avtalen med Norsk Folkehjelp. Flyktningshjelpen og UD inngikk en avtale om tre års støtte til NORCAP - verdens mest benyttede beredskapsstyrke - for å støtte FN under humanitære kriser. På slutten av 2009 ble en treårs avtale med OCHA undertegnet. Det ble inngått en humanitær forskningssamarbeidsavtale med Feinstein-instituttet/Tufts University, og en avtale med Kirkens Nødhjelp om arbeidet på Augusta Victoria-sykehuset i Øst-Jerusalem ble også undertegnet.
- Gjennom innføringen av det nye prosjekthåndteringsverktøyet PTA, ble oversikten over avtaler og tilskudd langt bedre. Opprettelsen av Seksjon for budsjett og forvaltning i Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål har styrket forvaltningen og retningslinjene for den humanitære bistanden.

*Internt fordrevne sudanesiske kvinner i Nyala, Sør-Darfur, 2009*

*Foto: REUTERS/Zohra Bensemra*



## 1. Et globalt humanitært system

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

For å kunne håndtere nye globale humanitære utfordringer, ikke minst i lys av klima- og miljøendringene og økningen i antall naturkatastrofer, må også det humanitære systemet globaliseres. Nye humanitære allianser, bredere forankring av humanitære prinsipper og større forståelse for nødvendigheten av det humanitære rom er derfor avgjørende.

Norges rolle som en aktiv og kritisk partner til FN-organisasjonene i arbeidet med å styrke effektiviteten og kapasiteten til FNs humanitære respons, ble videreført.

Norge har siden etableringen av FNs nødhjelpsfond (CERF) i 2006 vært en av de største givne til fondet. Dette ble videreført i 2009 med et norsk bidrag på NOK 300 millioner. Norge har lagt vekt på å være en stabil giver til fondet for dermed å bidra til den forutsigbarhet som er nødvendig for en mer effektiv FN-respons ved humanitære kriser. Det anses som viktig at også frivillige organisasjoner deltar aktivt i arbeidet med CERF. I tråd med

*Fra Darfur, Sudan*

*Foto:  
Jean Nordmann /  
iStockPhoto*



dette satt Flyktningehjelpen i den rådgivende styringsgruppen for fondet.

Som oppfølging av målsettingen om å bidra til en styrking av FNs responsmuligheter, ble aktiv bruk av FNs humanitære appeller som kanal for norske støtte i humanitære kriser videreført.

Norge ble i 2009 valgt inn i ledertroikaen i OCHA og vil ha formannskap for OCHA giverlandsgruppe 2011-2012. OCHA Donor Support Group (ODSG) skal bidra til

bredere forankring av humanitære prinsipper og støtte OCHA i å levere i henhold til sitt mandat som vedtatt av FNs Generalforsamling gjennom å yte politisk, finansiell og annen støtte.

Dialogen med land som rammes av humanitære kriser ble styrket. Det bilaterale samarbeidet med Kina, Vietnam, Bangladesh og Cuba om forebygging av humanitære kriser ble videreført og styrket.

## OCHA

Norges kjernebidrag til FNs kontor for samordning av humanitære aktiviteter (OCHA) var på NOK 50 millioner i 2009. I tillegg bidro Norge med omlag NOK 28 millioner i øremerkede bidrag til OCHAs arbeid med koordinering av humanitære tiltak i ulike land. Norge var i 2009 den femte største bidragsyter til OCHA. OCHA har landkontor i 25 av de mest krevende humanitære områdene samt 5 regionalkontor som bidrar der hvor OCHA ikke har etablert egne landkontor. OCHAs hovedoppgave er å samordne den internasjonale humanitære innsatsen på landnivå, og et tett samarbeid mellom FN-organisasjoner, nasjonale myndigheter og ikke-statlige humanitære organisasjoner er nødvendig for å sikre rask og effektiv respons. OCHAs arbeid ble i 2009 hovedsakelig finansiert av frivillige bidrag (95 %) og mottok kun 5 % fra FNs regulære budsjett.

Gjennom konsoliderte appeller (CAPs) og flash-appeller er OCHA ansvarlig for å skape internasjonal oppmerksomhet om og samordning av nødhjelpsarbeidet i land og regioner med store humanitære behov. I 2009 koordinerte OCHA humanitære appeller for omlag USD 10 milliarder, et arbeid som organiseres stadig mer effektivt og inkluderende. OCHA administrerer også FNs nødhjelpsfond (CERF) samt humanitære landfond på en mer kostnadseffektiv, prioritert og koordinert måte. Talsmannsarbeidet til OCHA og FNs humanitære koordinator John Holmes, bidro i 2009 til å sikre økt tilgang for humanitære hjelpearbeidere i konfliktsituasjoner som Sri Lanka, Sudan og Somalia.

I tillegg støttet Norge arbeidet med humanitær reform både politisk og økonomisk. Dette omfattet støtte til finansieringsmekanismer som FNs nødhjelpsfond (CERF) og humanitære landfond, styrkingen av Resident Coordinator/Humanitarian Coordinator-systemet og cluster-koordineringen, samt arbeidet med utviklingen av et bedre partnerskap mellom FN og andre humanitære aktører. Vi ser dette både som et bidrag til å styrke den humanitære koordineringen og til større FN-koherens på landnivå.

For nærmere informasjon: <http://ochaonline.un.org/>

## 2. Respekt for humanitære prinsipper

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

*Juridisk  
informasjons-  
arbeid i regi av  
Flyktningshjelpen  
(ICLA), Fakheit,  
Det palestinske  
området*

*Foto: JC Tordai/  
ICLA oPt*

Det krever tid og møysommelig arbeid for å fremme respekten for humanitære prinsipper. I mange av dagens konflikt-situasjoner blir prinsippene tilsidesatt av aktører og stater som i praksis ikke fullt ut anerkjenner prinsippene om humanitet, nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet. Den internasjonale innsatsen i dagens konflikter er bedre og mer integrert enn tidligere. FNs fredsbevarende operasjoner har brede

mandat som inkluderer humanitær innsats, utviklingsinnsatser, menneskerettigheter, politi og justissektoren og militære styrker. Dette gjør det langt mer krevende for de humanitære aktørene å operere i et nøytralt og uavhengig humanitært rom som respekteres av alle parter i konflikten.

Norge tar regelmessig opp problemstillingen med et sivilt/militært skille i nasjonale og internasjonale forum. Vi har vektlagt deltakelse på Forsvarets øvelser, kurs og skoler for å presentere og drøfte norsk politikk på sivilt/militært skille. I Stortingsmelding nr. 40 vektlegges det at sivilt/militært skille dreier seg om tre innsatser; humanitær, utvikling og militær. Dette skillet utfordrer vi også de frivillige



organisasjonene på. NATO skal utvikle en politikk på deres innsats i stabiliseringsoperasjoner. I dette arbeidet har Norge deltatt aktivt i møter for å synliggjøre viktigheten av at arbeidsdelingen og skillet mellom det militære, utviklings- og humanitære aktører opprettholdes. Tilbakemeldinger viser at Norge spiller en aktiv og konstruktiv rolle i å tydeliggjøre skillelinjene, men samtidig at vi har et stykke å gå før innsatsen i praksis vil gi resultat i felt.

I Afghanistan har Norge støttet et prosjekt ledet av CARE for å gjøre FNs retningslinjer for sivilt/militært samvirke bedre kjent blant ISAF samt å kartlegge hvor godt disse retningslinjene blir overholdt. Prosjektet har også styrket de humanitære organisasjon-

enes evne til å drøfte sivil/militære problemstillinger på et mer strategisk nivå med ISAF. Norge har vært en sentral støttespiller for OCHA i Afghanistan i 2009. Gjennom dette året har OCHA gradvis bygget opp sitt nærvær, også med feltkontorer, for å bli en mer synlig talsmann for det humanitære rom og sivilt/militært skille. OCHA har ansvaret for det operative sivil/militære samarbeidet i Afghanistan. Utfordringene er betydelige, sikkerhets-situasjonen og rekrutteringen til OCHA og UNAMA gjør at man ikke får organisasjonen opp på full kapasitet. Tilbakemeldingen på OCHA er at organisasjonen spiller en viktig rolle for å skape bedre arbeidsvilkårene for de humanitære aktørene i Afghanistan.



I lys av konfliktene blant annet på Sri Lanka og Gaza i 2009 har internasjonal humanitærrett og respekten for disse reglene kommet sterkt i fokus. "Reclaiming protection of civilians under International Humanitarian Law (IHL)" var temaet på Trygve Lie-symposiet under FNs generalforsamling i september 2009. Sammen med Indonesia og Frankrike bidro Norge til å sette fortolkningen av humanitærretten i fokus for å styrke beskyttelsen av sivile. Symposiet munnet ut i en plan for å avholde regionale konferanser om fortolkningen av humanitærretten, for så å samle disse erfaringene og holde en global konferanse om temaet i 2011-12.

Den internasjonale Røde Kors-komiteen, ICRC, er en av bærebjelkene i det humanitære systemet. I 2009 økte Norges støtte til ICRC til NOK 308 millioner (fra NOK 245 millioner i 2008). Dette gjorde Norge til den 5. Største giveren til ICRC. Støtten kanaliseres i hovedsak via Norges Røde Kors. Sommeren 2009 overtok Norge formannskapet i ICRC Donor Support Group (DSG). Hovedaktivitetene for ICRC DSG er på våren, men det ble nedlagt betydelig innsats i å forbrede formannskapet og prioriteringene for våren 2010. Kjønnsperspektivet, bedret giverskap til ICRC, å utvide ICRCs givergruppe, styrke humanitærretten og humanitær nedrustning var hovedprioriteringene for formannskapet.

## Humanitær innsats i Sudan

Sudan er en av FNs største humanitære operasjoner og var også i 2009 det største mottakerlandet for norske humanitære midler – tilsammen NOK 230,2 millioner. Darfur er i en situasjon med kronisk humanitære behov både for assistanse til og beskyttelse av sivile. I 2009 forverret situasjonen i sør-Sudan seg og førte til at deler av den humanitære innsatsen måtte reallokeres dit.

Sudan har verdens største befolkning av internt fordrevne - vel 4 millioner – der den største andelen befinner seg i Darfur. Vel 2 millioner flyktninger har vendt tilbake til sør-Sudan de siste årene, men til ustabile områder med manglende infrastruktur, offentlige tjenester og grunnlag for selvberging og inntekt. FNs rapporter konkluderer med at store deler av befolkningen lever på eksistensminimum, matvareusikkerheten er økende og det vil også i kommende år være behov for omfattende humanitær støtte til Sudan. Særlig utsatt er Darfur, Sør-Sudan, de omstridte grenseområdene mellom nord og sør og enkelte lommer i øst.

Sikkerhetssituasjonen er fremdeles labil. Darfur har opplevd nedgang i antall voldsepisoder, men økende lovløshet og lokale konflikter gjør at sivilbefolkningen fremdeles er svært sårbar for overgrep. Inntil det foreligger politisk løsning på konflikten vil situasjonen for internt fordrevne og øvrige del av befolkningen være nokså fastlåst med behov for humanitær assistanse og beskyttelse. I sør forverret sikkerhetssituasjonen seg i 2009 ved eskalering av lokale konflikter, særlig i Jonglei-staten og langs grenseområdene. Antall overgrep økte og mer enn 2500 ble drept, flere av dem kvinner og barn. En rapport fra International Crises Group (23.12.09) advarte mot at ytterligere økning av lokale konfliktene kan medføre økt destabilisering i sør-Sudan. Tørken i 2009 påvirket negativt indikatorer innen ernæring/helse og økt matvareusikkerhet. Mer enn 350 000 ble drevet på flukt og på slutten av året var fremdeles 231 000 av disse klassifisert som internt fordrevne.

Lovløshet i Darfur og forverret sikkerhetssituasjon i sør har ført til begrenset handlingsrom for internasjonal humanitær innsats. Ran og kidapping særlig av humanitære hjelpeorganisasjoner har økt kraftig i Darfur

og medført at enkelte i perioder har innstilt deler av virksomheten. I mars 2008 besluttet myndighetene i Khartoum å kaste ut 13 internasjonale NGOer fra Nord-Sudan, som tilsvar på ICCs anklager mot president Bashir. Dette fikk konsekvenser for humanitær innsats i Darfur selv om det var en viss kompensasjon med alternative løsninger. Blant annet måtte FN i større grad ta et operativt ansvar av programmer som tidligere ble utført av humanitære organisasjoner. Av norske humanitære organisasjoner er det kun Kirkens Nødhjelp som nå opererer i sør/vest-Darfur. Det rapporteres om reduksjon kvalitet og omfang av bistand særlig i forhold til rurale områder. Dette sammen med byråkratiske hinder fra regjeringen i Khartoum har gått ut over internasjonal kapasitet for bedre beskyttelse av og humanitær assistanse til sivil-befolkningen.

Begrenset humanitær tilgang – særlig i Darfur – har ført til redusert mulighet til å overvåke og monitorere omfanget av overgrep mot sivilbefolkningen, fra FNs side understrekes det at tallene er usikere med underrapportering i flere områder. ICCs brief i Sikkerhetsrådet 04.12.09 fastslo at voldtekt, bombing i områder med sivilbefolkning og øvrige overgrep fremdeles pågår i Darfur. Tilsvarende bekymringsmelding ble framført av FNs Høykommissær for MR til Sikkerhetsrådet (11.11.09) der hun oppfordrer til *“the employment of a broader human rights approach with a focus on the entire spectrum of rights beyond physical protection”* .

Den humanitære koordinering fra FN og særlig OCHA var noe begrenset i 2009, grunnet problemer med rekruttering og begrensninger fra myndighetene i Khartoum. Sistnevnte var også årsaken til at UNHCR, men også øvrige organisasjoner med et tydelig beskyttelsesmandat, fikk vanskeligere arbeidsvilkår. Igjen er det Darfur hvor dette er mest problematisk. Utover høsten tydet signalene på visse bedringer både ved innføring av clusterkoordinering i Darfur, bedre koordinering av landteam i sør-Sudan og at UNHCR på slutten av året oppnådde enighet med myndighetene om felles verifikasjonsmekanismer, som særlig er viktig for bedret samarbeid om intent fordrevne og øvrige sårbare grupper i Darfur.

Den humanitære støtten fra Norge til Sudan i 2009 beløp seg til NOK 230,2 millioner (inkludert NOK 10 mill til UNHCR i Tsjad). Målsetningen i fordelings-notatet fra 2009, om reduksjon av humanitær støtte til sør-Sudan , ble reversert grunnet den nye kritiske situasjonen med konflikt og tørke. Resultatet ble økt humanitær støtte til sør med tilsvarende reduksjon av støtten til Darfur.

Norge innbetalte NOK 105 millioner til det humanitære landfondet CHF (Common Humanitarian Fund), inkluderte en ekstrabevilgning i oktober på NOK 15 millioner til FNs matvareappell i sør-Sudan. CHF dekker programmer i hele Sudan, men de tre Darfur-statene har tradisjonel vært største mottakere. Grunnet tørken i 2009 mottok sør-Sudan en større andel enn opprinnelig planlagt.

Den øremerkede bilaterale støtten fra Norge resulterte i NOK 60,5 mill til Darfur/nord (inkl 10 mill til flyktninger i Tsjad) og NOK 60,2 mill til sør-Sudan. I Sudan ble dette fordelt på følgende organisasjoner:

**UNHCR:** Integrert program i sør-Sudan (NOK 10 mill)

**UNICEF:** Integrert program i Darfur (NOK 10 mill)

**WFP:** Matvareappell sør-Sudan (NOK 7 mill)

**Røde Kors:** ICRC appell Sudan med hovedtyngde Darfur (NOK 30 mill)

**Kirkens Nødhjelp:** 2 progr. hhv Darfur og sør-Sudan (NOK 22,5 mill)

**Flyktningshjelpen:** Rettshjelpsprogram i sør-Sudan (NOK 7 mill)

**Norsk Folkehjelp:** Minerydding i sør Sudan (NOK 20 mill)

**Leger Uten Grenser:** 3 helseprosjekter i nord, Abyei og sør (NOK 8 mill)

**Danish Demining Group:** "Community Safety" studie (NOK 0,7 mill)

### 3. Humanitær nedrustning

---

**Det har enorme økonomiske, sosiale og humanitære konsekvenser når livet ikke kan gå sin normale gang på grunn av ueksploderte klasevåpen, etterlatte miner eller håndvåpen i gale hender. Humanitær nedrustning er en sentral oppgave for norsk humanitært diplomati.**

I 2009 ble det opprettet et tidsavgrenset prosjekt for å samle de ulike norske innsatser knyttet til humanitær nedrustning, herunder Konvensjonen om klaseammunisjon, Minekonvensjonen og prosesser og tiltak knyttet til væpnet vold og håndvåpen.

Humanitær nedrustning er nedrustning motivert ut i fra humanitære og utviklingsmessige hensyn. Humanitær nedrustning er forankret i humanitærrettslige og menneskerettslige prinsipper om beskyttelse av sivile i og utenfor konflikt. Væpnet vold er et samlebegrep som omfatter bruk av eller trussel om bruk av håndvåpen, miner, klaseammunisjon og andre eksplosiver og konvensjonelle våpen for med vilje å drepe eller lemleste et annet menneske. Væpnet vold medfører omfattende brudd på grunnleggende menneskerettigheter og prinsipper i internasjonal humanitærrett, og har store utviklingsmessige konsekvenser.

Et viktig prinsipp for Norges innsats på humanitær nedrustning er at multilaterale prosesser skal være basert på erfaringer og virkeligheter i felt. Norge jobber tett med nasjonale og internasjonale humanitære og menneskerettighetsorganisasjoner som arbeider med forebygging og reduksjon av væpnet vold, både på felt- og policynivå.

Norge er en pådriver internasjonalt for talsmannsarbeid og implementering av Minekonvensjonen og Konvensjonen om klaseammunisjon. Norsk innsats i 2009 la vekt på rydding av landminer og klaseammunisjon i rammede land, assistanse til overlevende, styrking av nasjonalt eierskap og kapasitet, videreutvikling og spredning av kunnskap om effektive ryddingsmetoder og destruksjon av norsk klaseammunisjon.

Norge overtok presidentskapet for Minekonvensjonen på konvensjonens andre tilsynskonferanse holdt i Cartagena, Colombia, 30. november – 4. desember 2009. Det norske presidentskapet har fokusert på etterlevelse av konvensjonens





forpliktelser for å nå konvensjonens humanitære målsettinger.

Norge deltok i 2009 aktivt i å utvikle rammeverket rundt Konvensjonen om klaseammunisjon. Vi støttet forberedelsene av og deltok på regionale konferanser i Asia og Oceania, Latin-Amerika og Afrika. I støttegruppen for Laos som innkommende president av konvensjonen, samarbeidet Norge tett med andre land, sivilsamfunnet, ICRC og FN for å sikre at flest mulig stater sluttet seg til konvensjonen og ratifiserte denne så raskt som mulig. Norge påbegynte destruksjon av norsk klaseammunisjon i 2009, og sammen med Tyskland arrangerte vi en global

konferanse om lagerdestruksjon i Berlin i juni 2009.

Minekonvensjonen og Konvensjonen om klaseammunisjon er rammeverk for strategisk tilskuddforvaltning av norske midler. Tilskuddmidler ble brukt i 2009 for å støtte opp om våre overordnede målsettinger, og gitt til både frivillige og internasjonale organisasjoner som jobber med rydding, bistand til overlevende og lobbyvirksomhet. Norge var i 2009 den største giveren til det arbeidet humanitære organisasjoner gjør for å overvåke at statspartene overholder sine forpliktelser under begge konvensjonene. Norsk Folkehjelp er departementets viktigste samarbeidspartner på området, noe som reflekteres i den treårige rammeavtalen om humanitær nedrustning som ble inngått i 2009. Det strategiske samarbeidet med Norsk Folkehjelp sikrer resultater i felt og bidrar til utvikling av policy på globalt og nasjonalt nivå.

Norge jobbet i 2009 for å løfte væpnet vold agendaen høyt på den internasjonale dagsorden for å få en bred anerkjennelse av de humanitære og utviklingsmessige konsekvensene av væpnet vold. Grunnlaget ble lagt for et samarbeid på væpnet vold med relevante partnere. Norge og UNDP startet i 2009 forberedelsene til en internasjonal høynivåkonferanse om væpnet vold og utvikling i Oslo i april 2010.

*Klasebombe i opplæringsøyemed i regi av MAG (Mine Action Group), Tibnine, Sør-Libanon 2009.*

*Foto: Martin Yttervik, UD*



FNs Generalsekretær lanserte i 2009 en rapport om sammenhengen mellom væpnet vold og utvikling. Norge utarbeidet et innspill til denne rapporten, og Generalsekretæren tok i sin rapport med seg flere av anbefalingene fra Norge. Norge deltok også aktivt i kjernegruppen for Genève-erklæringen om væpnet vold og utvikling.

Støtte til håndvåpenprosjekter i felt økte betydelig i 2009. Denne innsatsen er også en del av innsatsen mot væpnet vold, og inkluderer innsamling og destruksjon av håndvåpen. Norge deltok aktivt i den såkalte Arms Trade Treaty (ATT) prosessen, og det ble høsten 2009 besluttet

i FNs Generalforsamling å starte forhandlingene om en slik våpenhandelsavtale i 2010. Norge har vært en pådriver for at formålet med en slik framtidig avtale må være på å styrke kontrollen med handel av konvensjonelle våpen som bidrar til å øke utbredelsen av væpnet vold.





*En minerydder i Laos foran udetonerte klasebomber.*

*Foto: Stanislas Fradelizi / AFP Photo / HO.*

## 4. Innsats etter behov – integrering av kjønnsperspektivet i bistands- og utviklingsinnsats

**Kvinner og menn, barn og eldre rammes ulikt av krig, konflikt og naturkatastrofer. Norge skal prioritere arbeidet for beskyttelse av kvinner og barn mot seksuelle overgrep og styrke FNs og andre aktørers kjønnssensitivitet i humanitært arbeid. Norge er opptatt av å integrere kjønnsperspektivet i all bistands- og utviklingsinnsats og forutsetter at jenters og kvinners behov ivaretas på lik linje med gutters og menns i humanitære kriser. Norge krever av sine humanitære partnere at kjønnsaspektet er integrert i alle norsk-støttede tiltak.**

I 2009 ble det øremerket NOK 110 millioner til tiltak for å fremme kvinners rettigheter og likestilling herunder bekjempelse av seksualisert vold i humanitære situasjoner (oppfølging av Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 og 1820). Støtten har gått til strategisk innsats av global og nasjonal karakter (NOK 30 millioner) og til å fremme kvinners deltakelse og likestilling i humanitære prosjekter på landnivå (NOK 80 millioner). Støttede tiltak har bl.a. vært målrettet punktinnsetts til humanitære organisasjoner, utarbeidelse og implementering av strategier for kvinners rettigheter/likestilling i felt (gender-strategier, strategier mot seksualisert vold), og studier som kan danne bakgrunn for politikktutvikling på området.

”Formålet med en kjønnssensitiv tilnærming er å gjøre bistanden bedre, mer bærekraftig og effektiv. Vi har sett dette i praksis. Dette må være rutine, både i UD og i organisasjonene”

- Avdelingsdirektør for Seksjon for humanitære spørsmål, Susan Eckey.

Arbeidet med å sikre kjønnssensitivitet i den humanitære bistanden ble høyt prioritert i 2009. Høsten 2009 ble det foretatt en gjennomgang av hvordan kjønnsdimensjonen er ivaretatt i syv norske organisasjoners humanitære innsats. Gjennomgangen avdekket store variasjoner: Alle organisasjonene hadde strategier eller retningslinjer for å fremme kvinners rettigheter og likestilling i sitt arbeid, en i hvilken grad kjønnsperspektivet var innlemmet i organisasjonenes arbeid varierte. Konklusjonen fra rapporten var at et minimumskrav til organisasjonene bør være å ha kjønnsinndelt informasjon i prosjektutforming og rapportering. UD burde på sin side bli tydeligere på hva man etterspør.

Norge var i 2009 en viktig bidragsyter til beredskapsstyrken Gen Cap (samarbeid mellom OCHA og Flyktningshjelpen). Gjennom Gen Cap blir kvalifisert personell innenfor kjønnssensitiv innretning av bistand sendt ut til krise- og konfliktområder. I 2009 ble det foretatt 21 utsendelser av eksperter til 19 ulike humanitære situasjoner, bl.a. til Afghanistan, Pakistan, Irak, Sudan, DR Kongo og Burma.

Viktigheten av kjønnsperspektivet i humanitær innsats ble fremmet i samtaler med sentrale humanitære aktører og var et hovedpunkt på dagsorden i Norges ledelse av givergruppen for ICRC.

De siste årene har man sett en stadig økende forståelse av nødvendigheten av et kjønnsperspektiv i arbeidet med humanitær nedrustning, noe som integreres i både prosessarbeidet og tilskuddsforvaltningen under Prosjekt for humanitær nedrustning. Dette gjenspeiles både i det internasjonale arbeidet under for eksempel Minekonvensjonen slik at nye policydokumenter reflekterer et kjønnsperspektiv, og i felt der for eksempel mineryddeorganisasjoner, som støttes av Norge, både i større grad bevisst ansetter kvinnelige mineryddere, og også sørger for å innhente informasjon fra både kvinner og menn når man gjør undersøkelser i forkant av minerydding. Norge ga i 2009 NOK 1 250 000 millioner til den sveitsiske minekampanjens arbeid for å bedre forståelsen av hvordan anvendelsen av et kjønnsperspektiv gir bedre informasjon og øker kostnadseffektiviteten i minearbeidet. Likestilling og anvendelsen av et kjønnsperspektiv var et fokusområde for det norske presidentskapet for Minekonvensjonens andre tilsynskonferanse i 2009.

Bekjempelse av seksualisert vold i konflikt var høyt prioritert i 2009. Internasjonalt støttet Norge UN action Against Sexual Violence in Conflict, herunder støtte til overvåking og oppfølging av strategien mot seksualisert vold i DR Kongo. Norge var også bidragsyter til ICC (International Criminal Court) Trust Fund for Victims og støttet UNHCRs arbeid for å forhindre og respondere på seksualisert vold. På

bakgrunn av de omfattende tilfellene av seksualisert vold i DR Kongo ble tiltak der gitt prioritet i 2009. Støtten ble kanalisert gjennom internasjonale og norske organisasjoner som har sterke partnere i området og rettet seg særlig mot oppfølging av ofre for seksualisert vold, både medisinsk behandling og rehabilitering.

*Marzia, 17 år gammel  
afghansk flyktning fra  
den etniske gruppen  
Hazara, i en UNHCR-leir i  
Iran.*

*Foto: UNHCR/R. Arnold*



## Prosjekteksempel Laos

Rydding av klaseammunisjon

Norsk folkehjelp

Tilskuddets størrelse, overordnede formål og målgruppe:

NOK 16 200 000 innenfor departementets rammeavtale med Norsk folkehjelp er til oppstart og implementering av rydding av klaseammunisjon. Norsk folkehjelp er departementets viktigste samarbeidspartner innenfor området humanitær nedrustning. Organisasjonens egen erfaring fra rydding av miner og klaseammunisjon i felt brukes aktivt i deres internasjonale talsmannsarbeid, der Norsk folkehjelp har vært en sentral aktør i fremforhandlingen av forbud mot disse våpnene. I 2009 inngikk departementet en treårig rammeavtale med Norsk folkehjelp som inkluderer først og fremst landinnsats, men også talsmannsarbeid og politikktutvikling. Det overordnede formålet for Norsk folkehjelps innsats i Laos er at klaseammunisjon, miner og andre eksplosive etterlatenskaper ikke utgjør noen risiko for folk og ikke lenger hindrer utvikling. Laos ratifiserte Konvensjonen om klaseammunisjon i 2009 og Norsk folkehjelps innsats, med norsk støtte, er helt essensiell for å synliggjøre konvensjonens umiddelbare virkning i felt. Arbeidet i 2009 la grunnlaget for en større innsats i 2010.

Aktiviteter	Måloppnåelse
<b>Vientiane - hovedkontoret</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opprettelse av landkontor</li> <li>▪ Utvikling av strategi i henhold til nasjonale myndigheters strategi for sektoren</li> <li>▪ Rapportering til nasjonale myndigheter på månedlig basis gjennom Technical Working Group</li> <li>▪ Etablering av partnerskap med andre aktører innenfor både eksplosivrydding og utvikling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Foreløpig akkreditering i august 2009 før oppstart av operasjonene</li> <li>▪ 13 hektar land ryddet, 97 substridsdeler lokalisert, i tillegg til 39 andre udetonerte eksplosiver fra oppstart i september til desember 2009 i Saravan og Sekong</li> <li>▪ Implementering av database</li> <li>▪ Økt kapasitet for bedre forståelse av omfanget av problemene i nasjonale myndigheter</li> <li>▪ 99 nasjonalt ansatte rekruttert og lært opp</li> </ul>
<b>Saravan</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avtale med provinsmyndighetene undertegnet i juli 2009</li> <li>▪ Oppstart av operasjonen i september 2009</li> <li>▪ Månedlige koordineringsmøter med provinsmyndigheter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Feltkontor åpnet</li> <li>▪ To ryddeteam samt kartleggingskapasiteter etablert og operative, inkludert 38 % kvinnelige mineryddere i blandet team</li> </ul>
<b>Sekong</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avtale med provinsmyndighetene undertegnet i november 2009</li> <li>▪ Oppstart av operasjonen i desember 2009</li> <li>▪ Månedlige koordineringsmøter med provinsmyndigheter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Feltkontor åpnet</li> <li>▪ Ett ryddeteam samt kartleggingskapasiteter etablert og operative, inkludert 38 % kvinnelige mineryddere i blandet team</li> </ul>

## 5. Beskyttelse av sivile, flyktninger og internt fordrevne

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

Norge videreførte årlige bidrag til FN og frivillige organisasjoner som yter hjelp til flyktninger og internt fordrevne. UNHCR fikk i 2009 NOK 290 millioner i uøremerket kjernestøtte, samt nærmere NOK 90 millioner til spesifikke landsituasjoner. Beskyttelse og bistand til internt fordrevne og flyktninger ble også realisert gjennom Norges støtte til FNs sentrale nødhjelpsfond (CERF) og landfond i Sudan og DR Kongo, samt gjennom betydelig støtte til Flyktninghjelpen.

For at internt fordrevne skal få et styrket rettsvern driver Norge et aktivt påvirkningsarbeid i internasjonale fora og besluttede organer, blant annet i UNHCRs eksekutivkomité. Norge var i 2009 med på å vedta omlegging til toårige, behovsbaserte budsjetter for UNHCR, der arbeidet overfor internt fordrevne for første gang inngikk som en fast bestanddel. Norge var en nær støttespiller for Ugandas myndigheter i arbeidet med å fremforhandle Kampala-konvensjonen, en konvensjon under Den afrikanske union (AU) om beskyttelse og bistand til internt fordrevne. I 2009 startet et tett samarbeid med sivilsamfunnet for å fremme tilslutning til Kampala-konvensjonen blant afrikanske land.

Norge videreførte støtten til Monitorerings-senteret for internt fordrevne (IDMC) og bistod FN Generalsekretærs spesialrepresentant for internt fordrevnes menneskerettigheter.

Blant de 34,4 millioner personene som er målgruppe for UNHCRs arbeid, er oppimot halvparten barn. Norges betydelige økonomiske støtte bidrar til at UNHCR kan utøve sitt arbeid overfor barn, som fokuserer på separasjon fra familien, forebygging av seksuell utnyttelse og vold, forebygging av militær rekruttering og tilgang til utdanning.

Som nest største giver til UNICEF bidrar Norge til at organisasjonen får gjennomført sitt viktige arbeid med å beskytte barn på flukt. Norge arbeider også aktivt for at beskyttelse av sivile i konflikt, både barn og voksne, skal få økt oppmerksomhet blant annet gjennom FNs sikkerhetsråd. Norge støtter også aktivt opp om arbeidet for å beskytte barn i konfliktsituasjoner som ledes av FNs Generalsekretærs spesialrepresentant for barn i væpnet konflikt. Spesialrepresentanten legger særlig vekt på å bekjempe straffefrihet for overgrep mot barn.

Norge deltok aktivt i 2009 i fremforhandlingen av en konklusjon for UNHCRs eksekutivkomité om vedvarende flyktningsituasjoner. En dialog ble initiert med Verdensbanken som ledd i en løpende politikk for å involvere utviklingsaktører i større grad i arbeidet med å finne varige løsninger.

Beskyttelse av sivile ble høyt prioritert i 2009. Det ble bl.a. opprettet et beskyttelsesforum i departementet på tvers av seksjonene, for å samordne og få mer strategisk gjennomslag i arbeidet for beskyttelse av sivile.

## Prosjekteksempel Det palestinske området

Informasjon, rådgivning og juridisk assistanse

Flyktningshjelpen

Tilskuddets størrelse, overordnede formål og målgruppe:

Departementet har siden 2009 gitt NOK 10 millioner i støtte til Flyktningshjelpens aktiviteter innen informasjon, rådgivning og juridisk assistanse på Vestbredden og i Øst-Jerusalem (NOK 6 millioner i 2009, NOK 4 millioner i 2010). Organisasjonen driver informasjonsarbeid, rådgivning og juridisk bistand for å beskytte palestinere som er blitt, eller står i fare for å bli, internt fordrevet fra sine hjem på Vestbredden og i Øst-Jerusalem. Programmet jobber for å forbedre palestineres tilgang til rettsystemet og dermed redusere risikoen for å bli tvunget på flukt. Flyktningshjelpen tilbyr gratis tjenester til palestinere på flukt og palestinere som risikerer å bli tvunget på flukt fordi hjemmene deres står i fare for å bli revet, eller risikerer å miste retten til utdanning, sysselsetting og identifikasjonspapirer som er nødvendig for å få tilgang til sosiale tjenester. Organisasjonen har en tredelt tilnærming til dette: akutt juridisk bistand, forebyggingsarbeid og talsmannsarbeid.

Aktiviteter	Måloppnåelse
<p><b>Akutt juridisk bistand:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tilbyr umiddelbar telefonisk eller personlig juridisk rådgivning til personer som risikerer utkastelse, riving av hus og andre saker knyttet til HLP (Housing, Land and Property).</li> <li>▪ Juridisk representasjon i domstoler på Vestbredden og Øst-Jerusalem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ I perioden 1. juni 2009 – 31. mai 2010 ga Flyktningshjelpen og samarbeidspartnerne juridisk hjelp til 1415 personer i saker som omhandlet riving av hus, stansing av nybygging, utkastelse og saker som tok for seg tilgang på landområder.</li> <li>▪ I 659 tilfeller ble det bistått med juridisk representasjon i domstoler på Vestbredden og Øst-Jerusalem. Dette førte til at 3888 personer fikk fortsette å bo i sine hjem.</li> </ul>
<p><b>Forebyggingsarbeid</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lærer opp palestinske advokater for å bedre tilgangen og kvaliteten på juridisk bistand innen eiendomsrett (HLP).</li> <li>▪ Fører saker av prinsipiell interesse som kan skape presedens og forhindre at mennesker blir tvunget på flukt.</li> <li>▪ Kompetansebygging av ledere i kommuner og lokalsamfunn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gitt juridisk opplæring til 138 palestinske advokater i israelsk boligpolitikk, land og eiendomslover, kompetanse på rettstvister og anvendelse av internasjonal humanitær rett.</li> <li>▪ Flyktningshjelpen har ført elleve saker av prinsipiell interesse på Vestbredden og Øst-Jerusalem mellom august 2009 og mai 2010. Dette medførte at om lag 5558 personer fikk fortsette å bo i sine hjem. Flyktningshjelpen påtok seg noen av de mest profilerte sakene i OPT, som Sheikh Jarrah og Cliff Hotel-saken.</li> <li>▪ Gjennomført opplæring av 143 ledere i kommuner og lokalsamfunn.</li> </ul>
<p><b>Talsmannsarbeid, informasjon og nettverksbygging</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Koordinerer rettslig informasjon gjennom Displacement Working Group og dens underliggende Legal Task Force</li> <li>▪ Utvikler talsmannssaker om juridiske tema basert på organisasjonens rettshjelpssaker</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Flyktningshjelpen deler ledervervet i DWG (Displacement Working Group) Legal Taskforce, som er et forum hvor palestinere og israelske Legal Aid Lawyers møtes månedlig for å utveksle rettslig informasjon, koordinere saker som er interessant for offentligheten, rettslig assistanse og granskning og overvåking av rettsforhandlinger. Forumet er det eneste i sitt slag.</li> <li>▪ Produsert legal opinions og artikler om israelsk boligpolitikk, land og eiendomslover</li> </ul>

*Til høyre: Gutt med israelsk husrivingsordre. Fra landsbyen Ad-Deirat, Hebron, Det palestinske området.*

*Foto: JC Tordai / ICLA oPt*



## 6. En mer helhetlig bistand

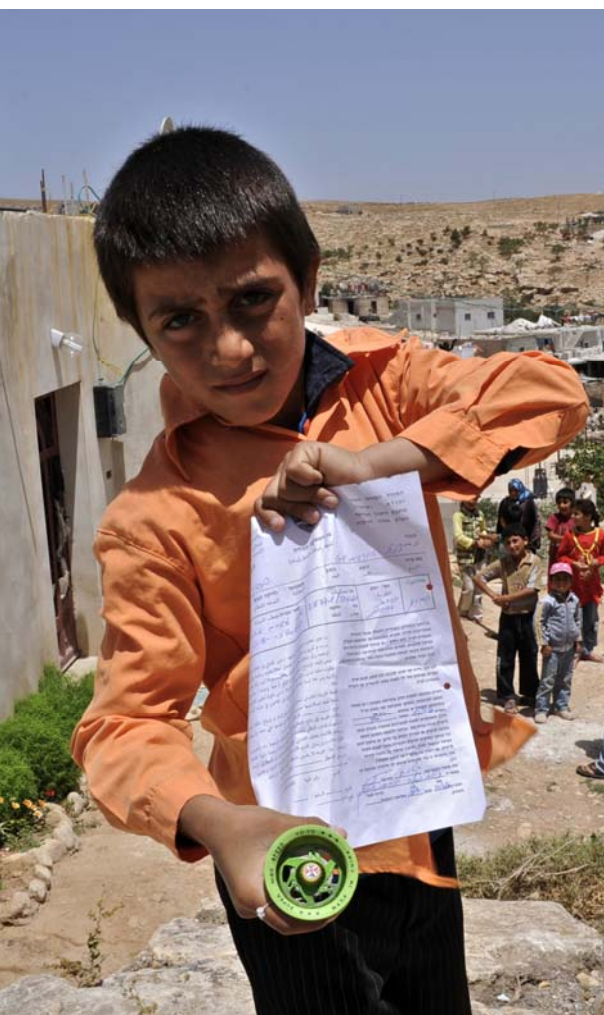
**Mer helhetlig bistand kan legge til rette for bedre konflikthåndtering, humanitær hjelpeinnsats og forebygging av humanitære kriser, men utgangspunktet må være lokal deltagelse i hjelpearbeidet.**

UD arbeidet i 2009 systematisk med å bidra til en mer helhetlig bistand og økte satsning på forebygging av naturkatastrofer på landnivå gjennom fire pilotland; Kina, Bangladesh, Vietnam og Cuba. Det ble satt økt fokus på norsk og internasjonal beredskap og responsevne. I 2009 ble grunnlaget for en omlegging av norsk beredskap ved å planlegge for en dreining bort fra norske beredskapssystemer og

over på framskutte internasjonale lagre av beredskapsmateriell. I tillegg ble det planlagt og arbeidet for å flytte beredskapsfunksjoner ut av UD til Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap for å oppnå en klarere arbeidsdeling mellom norske og internasjonale aktører og skape større lokal kapasitet til å håndtere kriser med en bedre responsevne når katastrofen inntreffer.

UD styrer etter internasjonalt anerkjente prinsipper. En tettere samkjøring med den mer langsiktige bistanden på landnivå og norsk FN-politikk søker å styrke den humanitære bistanden. Nødhjelp som bidrar til å svekke lokale strukturer og det langsiktige arbeidet på landnivå vil kunne bidra til avhengighet av humanitær bistand. For eksempel vil matvarehjelp kunne ødelegge lokale markedsstrukturer og i verste fall bidra til å forrykke maktbalansen på landnivå. Seksjon for humanitære saker er aktiv i de team som dekker land som mottar mye humanitær bistand som Sudan, Det palestinske området, Somalia og Afghanistan. Samtidig samordnes den humanitære bistanden som kanaliseres gjennom FN med FN-seksjonen slik at Norge får mest mulig enhetlig politikk overfor FN-organisasjonene. Selv om det var flere forbedringer i arbeidet for en mer helhetlig bistand, er det fortsatt behov for endringer. Det understrekes imidlertid at Norge ikke har som mål å supplere humanitær innsats med langsiktig bistand.

Det ble i 2009 arbeidet aktivt for en tettere kopling av norsk klimapolitikk og bistanden til forebygging av naturkatastrofer. Klimaendringer bidrar til flere og større naturkatastrofer. Derfor er bistand til forebygging av naturkatastrofer også klimatilpasning.



## 7. Godt humanitært giverskap – Norge som god giver

**For å kunne møte de humanitære utfordringene, må Norge styrke sin forvaltning og oppfølging av den humanitære bistanden. Humanitære behov er per definisjon uforutsigbare. Norge må derfor opprettholde fleksibilitet og evne til å handle raskt for å møte skiftende behov, med utgangspunkt i dagens modell for tilskudd. Samtidig er det ønskelig å øke forutsigbarheten for sentrale samarbeidspartnere, gjennom økt bruk av rammetildelinger som utbetales tidlig på året.**

Norge videreførte i 2009 sin sterke uøremerkede støtte til de store humanitære organisasjonene og fondsmekanismene. UNHCR mottok en kjernestøtte på NOK 290 millioner NOK, ICRC fikk en uøremerket støtte på NOK 55 millioner og OCHA mottok en kjernestøtte på NOK 50 millioner. Støtten ble utbetalt i 1. Kvartal sammen med NOK 300 millioner til FNs nødhjelpsfond (CERF) og NOK 20 millioner til Den Internasjonale Røde Kors-Føderasjonens (IFRC) nødhjelpsfond (DERF). Fokus på tidlige utbetalinger på land og tematiske satsinger gjorde at 40 % av den humanitære bevilgningen var utbetalt innen 1. Kvartal. Dette økte den økonomiske fleksibiliteten og forutsigbarheten for organisasjonene. Denne fleksibiliteten er sterkt knyttet til kvaliteten på programmene til organisasjonene.

Gjennom 2009 hadde UD en humanitær reserve på 15 % hvorav mye gikk til innsats overfor internt fordrevne i Pakistan grunnet

høynet konfliktnivå. Disse fleksible midlene bidro til at Norge kunne være tidlig ute å finansiere den humanitære innsatsen der til Flyktninghjelpen og ICRC.

### Humanitære nødhjelpsfond

Norge er en viktig bidragsyter til FNs humanitære fond. Vi støtter landfondene i Sudan og DRC/Kongo og mindre lokale fond i utvalgte land som Afghanistan, Somalia, Etiopia og Colombia. Fondene bidrar med rask og fleksibel finansiering av humanitære program som implementeres av FN og frivillige organisasjoner.

Effektiv koordinering og respons i kriser forutsetter at det finnes beredskapssystemer som raskt kan være på plass når krisen inntreffer. En viktig bærebjelke er humanitære fond. Det viktigste er det internasjonale nødhjelpsfondet CERF (The Central Emergency Response Fund), som ved kriser raskt kan utbetale midler til FN-organisasjoner og deres nødhjelpsprogrammer. Denne "Rapid Response"-mekanismen utgjør vanligvis 2/3 av CERF-budsjettet og kan utbetale store beløp bare noen timer etter at en humanitær krise er inntruffet. Den siste 1/3 går til de mer langsiktige og dessverre ofte også "glemte" kriser. I 2009 utbetalte CERF vel US 397 millioner til humanitære kriser i 51 land. For første gang siden etableringen i 2006 gikk det mer CERF-midler til konfliktrelaterte kriser enn naturkatastrofer. Det var de langvarige krisene som mottok mest midler, der det største mottakerlandet var Somalia og de fem største var alle land i Afrika. Halvparten av midlene går til matvare- og helseprogrammer.

For noen av de mest komplekse og langsiktige krisene har FN etablert permanente humanitære landfond – CHF (Common

I 2009 inngikk UD fem flerårige samarbeidsavtaler. Afghanistan og forebygging av naturkatastrofer var tema for to treårige avtaler med Norges Røde Kors. Humanitær nedrustning var tema for

Humanitarian Funds). De største fondene er i Sudan og i DRK-Kongo. Både FN, men også internasjonale og nasjonale frivillige organisasjoner kan søke fondene om midler for å gjennomføre ulike humanitære programmer. I enkelte andre land etableres det mindre og midlertidige krisefond (ERF – Emergency Response Fund), disse skal særlig øremerkes internasjonale og nasjonale frivillige organisasjoner.

De humanitære fondene administreres av FN (OCHA) på vegne av giverlandene. Giversiden er ikke direkte involvert i fordeling av midler til ulike programmer, men bidrar til å sikre at fondsmekanismene stadig forbedres. Et viktig moment er å få en god balanse i bidragene til FN og de mange frivillige organisasjonene som opererer i ulike kriser. Etter forslag fra Norge satt en representant fra de frivillige organisasjonene – generalsekretær Elisabeth Rasmusson fra Norsk Flyktninghjelp – i CERFs rådgivende gruppe.

Norge er en viktig støttespiller for reform av FNs humanitære innsats og har siden 2006 støttet ulike fondsmekanismer. I 2009 utbetalte vi NOK 300 millioner til CERF og var med dette den fjerde største giveren. I tillegg utbetalte vi NOK 105 millioner til landfondet i Sudan og NOK 20 millioner til landfondet i Kongo. Norge støttet i tillegg flere av de lokale krisefondene i ulike land i Afrika, Midtøsten og Asia.

For nærmere informasjon: CERF:  
<http://cerf.un.org>

avtalen med Norsk Folkehjelp. Flyktninghjelpen og UD inngikk en avtale om tre års støtte til NORCAP, verdens mest benyttede beredskapsstyrke for å støtte FN under humanitære kriser. På slutten av 2009 ble en treårs avtale med OCHA som inkluderte støtte til FNs nødhjelpsfond undertegnet.

Det ble i 2009 vedtatt å legge om den norske beredskapsordningen NOREPS. Siden etableringen av NOREPS i 1995 har norske leverandører levert utstyr til katastrofer verden over. UD har gjennom NOREPS finansiert et felles lager på Fornebu hvor dette utstyret har vært mellomlagret for rask utsendelse. Fra og med 1. Juli 2010 vil lageret på Fornebu legges ned til fordel for større FN-styrte lagre nærmere der katastrofene skjer. I tillegg vil ikke lenger Norge betale leverandørene direkte for leveranser av utstyr – såkalt "in kind"-støtte. Leverandørene i NOREPS-nettverket vil fra denne dato måtte selge sine produkter direkte til FN og de humanitære organisasjonene. NOREPS' nye rolle vil være å administrere økt norsk støtte til sentrale FN-lagre og drive det kompetente NOREPS-nettverket bestående av norske bedrifter og humanitære organisasjoner.

## Forskning

For 2009 ble det utbetalt NOK 8,3 millioner i støtte til forskning på humanitære spørsmål. Støtten gikk til følgende internasjonale forskningsinstitutter:

- Tufts University/Feinstein International Center (FIC) ble støttet med NOK 3 millioner, basert på inngått treårig rammeavtale (2009-2011). Støtten bidro til å styrke forskningen på komplekse humanitære katastrofer ved bedre å forstå

behovene til mennesker i nød og hvordan disse kan møtes. Forskningen ble gjennomført i samarbeid med berørte befolkningsgrupper i utviklingsland.

- Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute (HPG/ODI) ble støttet med NOK 1,8 millioner NOK for 2009. Støtten gikk til kommunikasjon av forskningsresultater på en rekke sentrale områder innen det humanitære området og bidro til mer opplyst debatt om humanitære spørsmål.
- Kings College, International Policy Institute, Humanitarian Futures Programme, (HFP) ble støttet med NOK 2 millioner i 2009. Støtten bidro til økt fokus på behovet for å styrke forebyggingskapasiteten til humanitære organisasjoner for bedre å kunne yte assistanse til nødlidende.
- Humanitarian Accountability Partnership (HAP) ble støttet med NOK 1,5 millioner i 2009. Støtten gikk til å fremme en selvregulerende mekanisme for å sertifisere humanitære organisasjoners oppfylging av vedtatte standarder innen etterprøvbarehet og åpenhet (*accountability* and *transparency*).

I tillegg til dette har andre forskningsrelaterte tiltak, innenfor seksjonens øvrige innsatsområder, også blitt støttet som ledd i den operative forvaltningen av de humanitære midlene. For eksempel støttes forskningsprosjekter innen utvikling av varslingsystemer for ulike former for naturkatastrofer, forskning om beskyttelse av personer på flukt pga klimarelaterte naturkatastrofer, forskningssamarbeid om humanitær nedrustning og forskning i forhold til beskyttelse av kvinner under krig og konflikt.

Bruk av evalueringer og gjennomganger, som et virkemiddel for å kvalitetssikre den

humanitære bistanden og trekke lærdommer, ble videreført. Disse ga nyttig informasjon som ble aktivt brukt i dialogen med våre humanitære partnere.

Gjennom innføringen av et nytt prosjekthåndteringsverktøy, PTA, i 2009 har oversikten over avtaler og tilskudd blitt langt bedre. Opprettelsen av en egen seksjon for budsjett og forvaltning i Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål har styrket forvaltningen og retningslinjene for den humanitære bistanden. Det ble laget en resultatrapport for norsk humanitær politikk i 2008, et dokument som var helt nytt i sitt slag. Det ble også laget en landrapport på Afghanistan.



## 8. Økonomiske og administrative konsekvenser

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

Erfaring tilsier at det må foreligge en robust beredskap for det uforutsette, og den humanitære reserven på 15 prosent i 2009, ca. NOK 297 millioner kroner, fungerte etter intensjonene og sikret fleksibilitet bl.a. i Pakistan, Sri Lanka og arbeid i.f.m. svineinfluensa H1N1.

I 2009 ble det blitt innført nye retningslinjer og en rekke administrative verktøy i tilskuddsforvaltningen. Disse endringene bidro til en styrking av forvaltningen, bl.a. gjennom bedre prosjektstyring (PTA).

I 2009 var UD's målsetting å utbetale en større andel av midlene tidlig på året, herunder 40 prosent i løpet av 1. Kvartal, og 78 prosent av midlene var utbetalt midt i året. Antall utbetalinger ble redusert med om lag 25 prosent i forhold til 2008.

I tråd med den humanitære strategien ble det i 2009 inngått syv flerårige avtaler med noen av de største samarbeidspartnerne: Norges Røde Kors (hhv om forebygging og Afghanistan), Norsk Folkehjelp (humanitær nedrustning), Flyktninghjelpen (personellberedskap), Feinstein-instituttet/Tufts University (humanitær forskning), Kirkens Nødhjelp (Augusta Victoria-sykehuset i Øst-Jerusalem), OCHA (koordinering og humanitær reform).

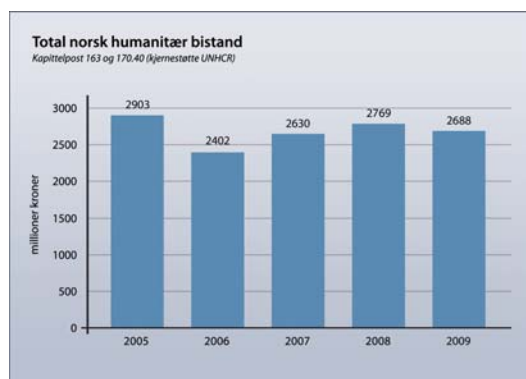
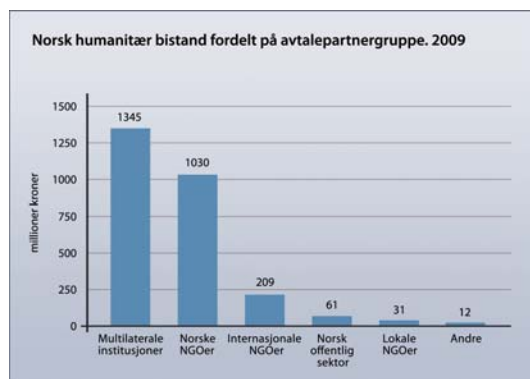
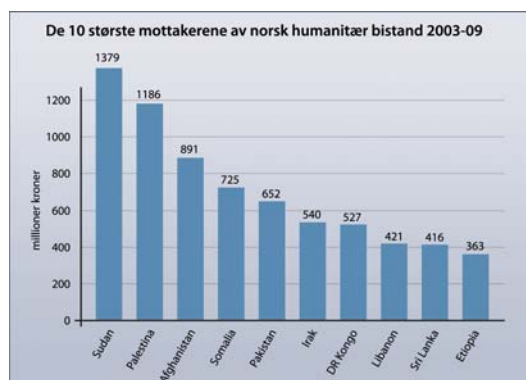
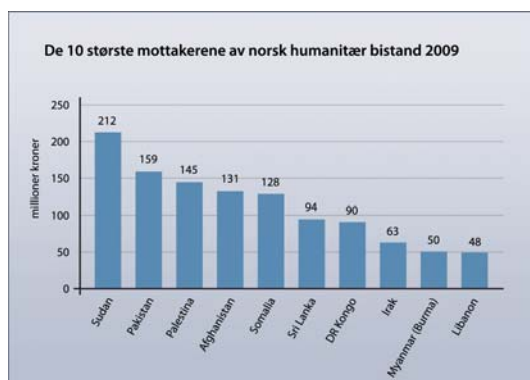
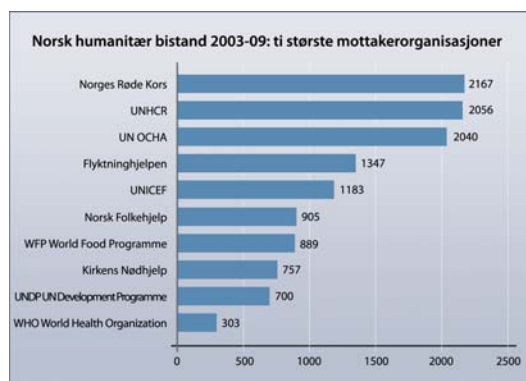
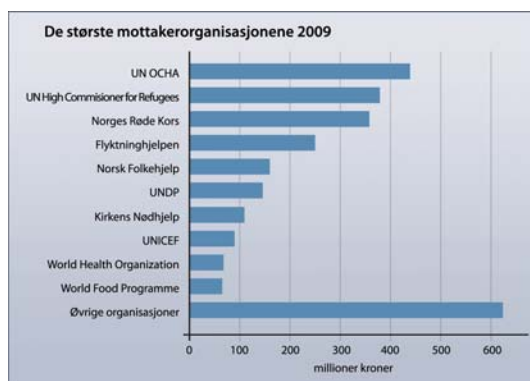
Behovet for bedre oppfølging av prosjekter i felt ble påpekt i Riksrevisjonens gjennomgang av den humanitære bistanden i 2008 samt i St. melding nr. 40. Feltbesøk ble i denne sammenheng fremhevet som et nødvendig tiltak for å styrke resultatoppfølging/rapporteringen. Som en direkte konsekvens herav ble det i høsten 2009 gjennomført feltbesøk bl.a. til Uganda og Zimbabwe der hovedfokus lå på måloppnåelse samt organisasjonenes oppbygging lokalt, herunder regnskaps- og administrative rutiner inkl. lokal revisjon.

*Palestinske flyktningbarn fra leiren Nahr El Bared, Nord-Libanon, i lek organisert av Right to Play 2009.*

*Foto: Martin Yttervik, UD*



## Statistikk (NORAD)





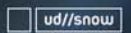
Utgitt av:  
Utenriksdepartementet, november 2010  
Postboks 8114 Dep.  
0032 Oslo

E-post: [post@mfa.no](mailto:post@mfa.no)

Design: Torbjørn Vagstein  
Trykk: Utenriksdepartementets hustrykkeri  
Opplag: 500

Foto omslag: UNHCR/H. Caux

ISBN: 978-82-7177-814-9  
Publikasjonskode: E-879

 ud//snow

