

MAG
Rapp. Övr.
9.714

SASDA

Secretariat for Analysis of
Swedish Development Assistance

RAPP
Öv 9.714
Working Paper Nr. 15

Det svenska katastrofbiståndets nyckelfrågor

En förstudie till en policyanalys av det svenska katastrofbiståndet

Björn Tore Carlsson
Stockholm, September 1994

SAU

**Sekretariatet för analys av
utvecklingssamarbete**

SASDA

**Secretariat for Analysis of Swedish
Development Assistance**

Regeringen har tillsatt en kommitté med uppgift att analysera effekterna av och effektiviteten i det svenska biståndet. För att genomföra uppdraget inrättades den 1 mars 1993 ett sekretariat, SAU.

Sekretariatet, som har ett mandat fram till slutet av 1994, genomför policyanalyser och utvärderingar av det svenska biståndet, dess myndigheter och funktionsmekanismer. SAU:s arbete prioriterar globala studier på landnivå, sektoriella och ämnesinriktade analyser samt myndighetsspecifika utredningar som kan fungera som underlag för beslut om utformningen av det framtida svenska utvecklingssamarbetet. Bl.a. genomför SAU en utvärdering av Sveriges samarbete med Öst- och Centraleuropa.

SAU:s utgångspunkt för arbetet är att söka bättre förståelse av utvecklingsmekanismer i syfte att förstärka det svenska biståndets effekter och dess effektivitet mot bakgrund av de av riksdagen fastställda målen: resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet, demokratisk samhällsutveckling, framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön.

SAU:s analysarbete bedrivs av sekretariatets egen stab och genom studier som beställs av specialister inom de av kommittén prioriterade områdena.

SAU är underställt en kommitté, vars ordförande är generaldirektör Ingemar Mundebo.

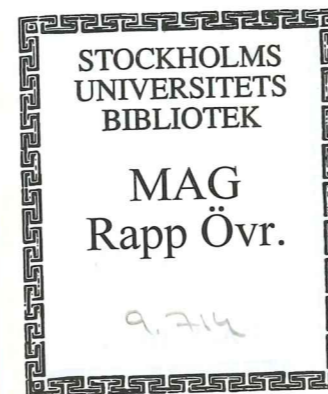
Medarbetarna i SAU är följande:

Ambassadör Claes Sandgren, sekretariatschef
Ekon dr Eva Julin, sekreterare
Ekon lic Enrique Ganuza, sekreterare
Civ ing Per Johan Svenningsson, sekreterare
Kerstin Sandling, biträdande sekreterare

Postadress: Box 164 18
103 27 Stockholm

Besöksadress: Klarabergsgatan 23, 2tr
Stockholm

Telefon: 08 - 791 21 80
Telefax: 08 - 791 21 88



Stockholms Universitet



30001 005303682

DET SVENSKA KATASTROFBISTÅNDETS NYCKELFRÅGOR

En förstudie till en policyanalys
av
det svenska katastrofbiståndet

av

Björn Tore Carlsson

CHIASEN AB

september 1994

ISSN 1104-697X
Regeringskansliets Reprocentral

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning	ii
1. Uppdraget	1
1.1 Förstudiens syfte	1
2. Konceptuella utgångspunkter	1
3. Målen för det humanitära biståndet	4
3.1 De svenska målen	4
3.1.1 Målfrågor	6
3.2 Målen för det internationella humanitära biståndet	8
3.2.1 Målen för FNs humanitära bistånd	8
3.2.1.1 Måldiskussion	12
3.3 OECD/DAC och det humanitära biståndet	14
3.4 Andra länders målsättningar för det humanitära biståndet:	
Nederländerna	15
3.5 Andra länders humanitära bistånd: Australien	18
4. Det humanitära biståndets organisation	20
5. Den katastrofala utvecklingen	22
6. Katastrofbiståndets problem	26
6.1 De komplexa katastroferna	26
6.2 Att bryta igenom kapacitetstaket	28
6.3 Demokrati, utveckling, vapenhandel och katastrofer	29
6.4 Rationalisera det svenska katastrofbiståndet	30
7. Förslag till uppläggning av huvudstudien	31
FÖRKORTNINGAR	33
BIBLIOGRAFI	35

BILAGA 1

UPPDRAGSBESKRIVNING

BILAGA 2

KATASTROFERNAS TAXONOMI

DET SVENSKA KATASTROFBISTÅNDET¹

en förstudie

Sammanfattning

Antalet och omfattningen av olika former av katastrofer har på senare tid ökat kraftigt i världen. Statistiken visar att antalet flyktingar, antalet väpnade konflikter och antalet människor som berörs är större än någonsin under efterkrigsperioden. 18 miljoner människor befann sig utanför sina hemländer som flyktingar 1992. De väpnade konflikterna utspelar sig numera huvudsakligen inom ett lands gränser, vilket har gjort dem mindre åtkomliga för det maskineri som skapats för att hantera konflikter mellan länder. Resultatet är ett ökande antal katastrofsituationer som ställer annorlunda, större, svårare och nya krav på de internationella och nationella insatserna och deras organisationer.

Den här föreliggande förstudien söker därför att identifiera de problem och nyckelfrågor som katastrofbiståndet står inför. Den är avsedd att utgöra underlag för en mer omfattande studie med syftet att ligga till grund för diskussion och beslut om framtida svenska policies och prioriteringar i fråga om katastrofbiståndet.

Det är grundläggande att hålla i minnet att det svenska katastrofbiståndet nästan alltid enbart utgör en del av en större internationell, multilateral insats. Det är därför oftast inte meningsfullt att analysera det svenska katastrofbiståndet separat utan det måste främst ses i relation till katastrofoperationerna i sin helhet. För att de svenska insatserna skall vara effektiva måste hela operationen vara effektiv. Förstudien diskuterar därför det svenska

¹/I Sverige har traditionellt gjorts en åtskillnad mellan katastrofbistånd och humanitärt bistånd, vilket ofta använts specifikt för att beteckna stöd till befrielseströrelser och till individer eller organisationer som kämpar mot segregation, kolonialism, diktaturer eller terror. Lars-Olof Edström, i sin utredning om katastrofbiståndet 1992, förordar att åtskillnaden bibehålls.

Internationellt används emellertid uttrycket 'humanitarian aid' för att betona att målet i första hand är humanitärt, dvs inriktat på nödlidande människor, till skillnad från det reguljära utvecklingssamarbetet som är inriktat på mellanstatligt samarbete och institutionsuppbyggnad. Se den holländska regeringens policy-papper "Humanitarian aid between conflict and development", Notes, p. 1.

I avsikt att understryka katastrofbiståndets starka koppling till och integrering i det internationella maskineriet, används här i fortsättningen humanitärt bistånd som synonymt med katastrofbistånd.

katastrofbiståndet i ljuset av både de svenska och de internationella målen för det humanitära biståndet samt dess nuvarande organisation.

Förebyggande insatser

En väsentlig slutsats är att orsakerna till den nya vågen av s.k. komplexa katastrofer är av politisk natur - de berör fundamentala statsbildningsfrågor: etniska, språkliga och religiösa grupperns rättigheter, fundamentala mänskliga rättigheter, demokrati, ekonomiska rättigheter. De har därför tidigare ofta betraktats som interna angelägenheter. På grund av sina konsekvenser för internationell fred och säkerhet blir de emellertid en angelägenhet för det internationella samfundet att hantera på global eller regional nivå. De medel som står till förfogande är huvudsakligen diplomatiska/politiska, militära/polisiära samt bistånd (utvecklings och humanitärt). Brandkårsvärdet behöver kompletteras med förebyggande åtgärder.

Det första problemområdet för huvudstudien är därför relaterat till en analys av förutsättningarna för effektivitet i det internationella humanitära biståndet. Särskilt gäller det frågan om hur vi bäst kan utnyttja samspelet mellan preventiva utvecklingsinsatser, diplomatiska och militära/polisiära insatser för att förebygga och undvika de kriser som orsakar de stora komplexa operationerna. Katastrofarbetet och dess resurser behöver i högre grad inriktas på pro-aktiva, förebyggande ingripanden i stället för reaktiva insatser först när katastrofen är ett faktum. De potentiella krishärdarna, både internationella och inom länderna, behöver identifieras på ett tidigare stadium.

Kapacitetsproblemet

En andra observation är relaterad till det förhållandet att katastrofbiståndet fram till det offentliga biståndets framväxt under 1960- och 1970-talen i första hand varit en uppgift för enskilda religiösa och ideella organisationer. Även FN-systemets humanitära insatser var främst inriktade på skydd och omhändertagande av flyktingar tills det offentliga biståndets (ODA) framväxt skapade möjligheter för vidare insatser. Humanitärt bistånd blev en uppgift som lagts till efterhand. I dag har det systemet - inklusive det internationella Röda Korset - slagit i kapacitetstaket. Systemet klarar inte att ta på sig försörjningsbördan och skyddet av

stora delar av ett lands befolkning. Det räcker nu inte med marginella förändringar, det krävs strukturella ändringar för att få systemet anpassat till de problem som det har ställts inför.

Det andra området för huvudstudien är därför inriktat på att öka och förbättra kapaciteten i det internationella humanitära biståndets organisation och sätt att arbeta. Därtill behövs en analys som utgångspunkt för att formulera en svensk - eller hellre en nordisk - strategi för att få till stånd ett mer balanserat och strömlinjeformat system för planering, styrning, genomförande och uppföljning av katastrofoperationerna. Krisgrupper, konsortier och samordnade operationer med deltagande av intresserade medlemsländer och berörda organisationer kan utgöra former för att förbättra effektiviteten. De enskilda organisationernas kapacitet och roller - kollektivt och individuellt - behöver analyseras.

Utvecklingsbiståndet och katastroferna

En tredje observation rör kopplingen mellan demokrati, utveckling och katastrofer. I väl fungerande samhällen finns kapaciteten att själv ta hand om konflikter och naturkatastrofer. Ett effektivare utvecklingsbistånd som kan hantera också de politiska dimensionerna bättre utgör därför den långsiktiga förutsättningen för att komma till rätta med katastroferna.

En tredje fråga för huvudstudien skulle kunna vara att belysa utvecklingsbiståndets roll och utformning för att främja demokratiska nationella styrelseskick för att därigenom minska riskerna för interna väpnade konflikter. En sådan studie bör också se på möjligheterna till regionala insatser för konfliktlösning. Denna del av studien kan knytas nära till arbetet för att tillskapa det nya organ för valövervakning och demokratifrågor som f.n. diskuteras.

Kapaciteten i den svenska organisationen

Det svenska systemet för katastrofbistånd har vuxit fram mer som en eftertanke än som ett

resultat av en medveten design för effektivitet. Katastrofbiståndet har kommit i skymundan av det område som i första hand intresserat professionen, nämligen utvecklingsfrågorna. Forsknings-, utrednings- och administrationsresurser för katastrofbiståndet är oproportionerligt små i förhållande till den storlek och politiska betydelse som katastrofbiståndet i dag har.

Det fjärde huvudområdet för studien är därför inriktat på kapaciteten hos det svenska katastrofbiståndet. Dess styrning, organisation och administration behöver ses över i ljuset av de nya kraven på det internationella systemet för katastrofhantering. Avvägningen och samverkan mellan det långsiktiga utvecklingssamarbetet och katastrofbiståndet behöver belysas. Vad behövs för effektivare förebyggande insatser? Hur kan genomförandeorganisationen förstärkas för att hantera dagens mer krävande operationer?

Huvudstudiens uppläggnig

Huvudstudien bör i första hand genomföras som en 'desk study' som tar till vara det analytiska arbete som redan bedrivits i skilda sammanhang. Existerande utvärderingar av såväl det nationella som det internationella katastrofsamarbetet bör därvidlag utnyttjas maximalt.

En analysmodell behöver utvecklas för att studera de olika aktörernas roller och relationer i olika faser av katastrofarbetet. En sådan modell måste ta hänsyn till de divergerande behoven hos en förebyggande, långsiktig verksamhet, hos det kortsiktiga beredskapsarbetet och det relativt långvariga underhålls- och försörjningsarbete i situationer där lösningarna drar ut på tiden.

Huvudstudien bör vidare bygga på några fallstudier av olika typer av katastrofoperationer där de ovan angivna problemområdena lyfts fram för ett mer noggrant studium. Inriktningen är på att identifiera och analysera det svenska deltagandet i operationernas olika faser. Tänkbara operationer som representerar olika kategorier skulle kunna vara

- operationerna i det forna Jugoslavien som ett exempel på en synnerligen komplex, politiskt dominerad situation;
- UNTAC - operationerna i Kambodja som ett exempel på en genomförd

operation som övergått i återuppbyggnads- och utvecklingsskedet;

- OEOA-operationen kring torkkatastrofen i Sahel-området, som utgör ett exempel på en omfattande naturkatastrof; och möjligen
- Tjernobyl-katastrofen, som ett exempel på en industriell-/miljö-katastrof med internationella konsekvenser.

Fallstudierna avser främst belysa planeringen, beslutsfattandet, organisationen, mottagarlandets roll, de enskilda organisationernas roll, den militära/polisiära rollen, genomförandeorganisationen, rehabiliteringen och övergången till normala förhållanden och demokrati.

Huvudstudiens arbete bör följas av och stämmas av med en referensgrupp representerande olika intressen i utvecklings- och katastrofsamarbetet.

1. Uppdraget

Det svenska stödet till humanitära insatser för dem som drabbats av naturkatastrofer och väpnade inbördes konflikter har ökat dramatiskt under senare år. Den stora ökningen ligger på insatser som ingått i s.k. komplexa katastrofoperationer, dvs. sådana som inkluderar såväl politiska/diplomatiska, militära/polisiära fredsbevarande som humanitära insatser, t.ex. i Somalia och Jugoslavien.

Det är därför angeläget att ta fram ett mer övergripande underlag för diskussionen om mer långsiktiga policier för det svenska humanitära biståndet i form av en analys av kritiska frågor rörande dess framtida inriktning, utformning, storlek och organisation. Studien skall kunna ge rekommendationer till framtida svensk policy liksom beträffande organisation, beslutsordning och arbetssätt. Den är uppdelad i en förstudie och en huvudstudie. Denna rapport utgör förstudien. Uppdragsbeskrivningen återfinns i bilaga 1.

1.1 Förstudiens syfte

Förstudiens syfte är att, genom en inventering av existerande utredningar och genom intervjuer med berörda personer, identifiera de kritiska frågor som det svenska humanitära biståndet står inför under de kommande åren och som bör bli föremål för fördjupad utredning i huvudstudien. Förstudien skall presentera ett utkast till uppläggning av huvudstudien.

2. Konceptuella utgångspunkter

Det finns i dag knappast något tillfredsställande och allmänt accepterat konceptuellt underlag som definierar det humanitärt motiverade biståndet. Den mest allmänt accepterade² synes vara att avgränsa det genom dess inriktning på större grupper av människor i akut nöd till följd av naturkatastrofer, industriella olyckor eller större väpnade konflikter.

Medan katastrofbiståndets inriktning tidigare varit i hög grad inriktat på kortsiktiga

^{2/ Ibid. sid 1}

operationer för att lindra akut nöd, har det i dag kommit att domineras av behoven av att ta hand om offren för ofta långa, utdragna, inbördes konflikter. Detta har resulterat i stora mängder flyktingar att skydda, försörja och, så småningom, återbörda till hemlandet. Konflikterna har då ofta raserat såväl den sociala som den fysiska infrastrukturen i landet. I dessa länder har därför katastrofbiståndet kommit att övergå i ett långsiktigt behov av utvecklingsbistånd.

Den organisatoriska gränsdragningen i den internationella organisationen mellan det kortsiktiga, akuta humanitära biståndet och det långsiktiga, planerade utvecklingsbiståndet har därför kommit att bli ett hinder för en effektiv övergång från katastrofskedet till återuppbyggnad och utveckling. Detta kan exemplifieras med flyktingar som repatrieras och därmed upphör att vara flyktingar. Medan deras behov i det läget snarast ökar, anses det tveksamt om de längre är berättigade till bistånd från de flyktingorganisationer som tidigare givit dem stöd.

Det humanitära biståndet kan sägas utgöra det internationella samfundets respons på en situation där människors överlevnad är satt på spel och det lokala samhället saknar tillräcklig kapacitet för att hantera situationen. Röda Korsets World Disaster Report, 1993, definierar katastrofer på följande sätt

“Disasters combine two elements: events and vulnerable people. A disaster occurs when a disaster agent (the event) exposes the vulnerability of individuals and communities in such a way that their lives are directly threatened or sufficient harm has been done to their community's economic and social structures to undermine their ability to survive.

A disaster is fundamentally a socio-economic phenomenon. It is an extreme but not necessarily abnormal state of everyday life in which the continuity of community structures and processes temporarily fails. Social disruption may typify a disaster but not social disintegration.”

Det är också av central betydelse att betona att det enskilda givarlandets insatser nästan alltid utgör delar av en större internationell operation, mer eller mindre väl samordnad, för att bringa hjälp och skydd till de drabbade. Effektivitet måste därför bedömas för hela operationen och kan sällan attribueras till enbart den enskilda insatsen eller dess komponenter.

Landets egen politiska och ekonomiska utvecklingsnivå är likaledes av central och avgörande betydelse för dess behov av externt humanitärt bistånd. I stater med väl förankrade demokratiska styrelseskick, som tar hänsyn till minoriteternas behov, uppstår sällan de förödande konflikter som i dag ger oss 18 miljoner flyktingar och ännu fler internflyktingar att ta hand om. Fallet med det forna Jugoslavien har emellertid demonstrerat att inte ens denna regel alltid gäller. I stater med väl utvecklad förvaltning och näringsliv finns oftast egen beredskap och resurser att ta hand om naturkatastrofer av olika slag.

Typen av insatser spänner ett oerhört vitt fält från transportstöd för insamlade skodon till konfliktens offer i Kroatien till jordbruksutvecklingsprojekt för demobiliserade soldater i Uganda.

Det humanitära biståndet har sin styrka och svaghet i sin folkliga förankring. Enskilda individer och organisationer har kunnat demonstrera sin medkänsla och medmänsklighet genom bidrag till olika insamlingar för katastrofernas offer och där resultaten ofta varit påtagliga och lätta att redovisa i form av tacksamma mottagare. I det globala mediasamhällets tidevarv har bilderna på katastrofernas offer utgjort starka medel för att mobilisera stöd för åtgärder och insatser. Detta har gett ett starkt stöd för katastrofinsatser av olika slag. Det har emellertid också lett till uppkomsten av ett mycket stort antal organisationer som arbetar med att förmedla de insamlade hjälpmedlen, ibland med mer entusiasm och medkänsla än kunnande och förståelse för vad situationen kräver. Detta har lett till en organisatoriskt mycket splittrad bild med stora krav på mottagarsidans förmåga att hantera och absorbera hjälpen.

Fyra element framstår därför som centrala i analysen av det humanitära biståndet:

- 1) målen: det humanitära biståndets inriktning på människor i akut nöd; att säkra deras överlevnad, lindra nöd, återställa människovärde och att möjliggöra en dräglig tillvaro; men också skyddet för fundamentala mänskliga rättigheter (inklusive rätten till demokrati?);
- 2) att de enskilda givarländernas insatser nästan alltid utgör en del av en internationellt organiserad och samordnad insats; säkerhetsrådets, generalförsamlingens och generalsekreterarens roller; katastrofkoordinators, flyktingkommissariens och mänskliga rättighetskommissariens roller; de regionala organisationernas roller, Röda Kors-

rörelsens och enskilda organisationers roller; och

- 3) det på senare tid starkt ökande antalet utsatta personer, nödlidande i form av flyktingar, samt den ökade ambitionsnivån, särskilt efter Agenda for Peace, med det humanitära biståndets möjliga koppling till fredssamarbetet, och i samband med de s.k. komplexa katastroferna, utvidgning till att ta hand om också internflyktingar; militärt/polisiärt skydd för humanitära insatser, "safe haven"-arrangemang och övergången från återuppbyggnad till utvecklingsinsatser.
- 4) de olika kanalerna för genomförandet: a) direkt bilateralt, b) via svenska enskilda och religiösa organisationer, c) via internationella organisationer (ICRC, IOM etc.), och d) via FN-organen (inklusive Utvecklingsbankerna)

3. Målen för det humanitära biståndet

3.1 De svenska målen

De traditionella målen för det svenska katastrofbiståndet finns återgivna redan i 1977 års biståndspolitiska utredning³ och kan struktureras på följande sätt:

- i första hand avsett för hjälp åt människor i u-länder som drabbas av naturkatastrofer och krig eller jämförbara konflikter
- extra bistånd till länder som erhåller svensk utvecklingshjälp och vars försörjning och utveckling hotas av oförutsedda händelser
- åtgärder för att förebygga katastrofer och förbättra katastrofberedskapen i u-länder

Insatserna avsågs främst användas i den akuta, omedelbara undsättnings- och räddningsfasen, men kunde också användas för rehabilitering och elementär återuppbyggnad. Före expansionen av det svenska officiella biståndet på 1960- och 70-talen skedde de internationella katastrofinsatserna till övervägande delen genom Röda Korsrörelsen, kyrkliga och andra ideella organisationer och rörelser.

3) SOU 1977:13 Sveriges samarbete med u-länderna, kap. 7.5.8

Den övervägande delen av det officiella katastrofbiståndet under 70- och 80-talet kom att gå till de svenska s.k. programländerna, särskilt till Indien, Bangladesh samt de i Afrika. Budgetåret 75/76 gick över 80 procent av katastrofbiståndet direkt till de berörda ländernas (främst programländer) myndigheter, oftast i form av finansiering av angelägen import i samband med katastroferna.

I utredningen Katastrofbistånd för utveckling⁴ utgörs en av grundtankarna av behovet att utforma katastrofbiståndet så att det länkas närmare till det traditionella utvecklingssamarbetet. Insatserna måste göras så att de bygger på och bygger upp kapaciteten hos den lokala katastrofberedskapen i vid bemärkelse. Livsmedelshjälp i en akutsituation får inte ekonomiskt slå ut det lokala jordbruk som finns; hjälpprogrammen får inte anställa lokalpersonal så att den lokala administrationen slås ut; katastrofberedskap måste byggas in i det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Utredningen diskuterar emellertid inte några förändringar i målen för det svenska katastrofbiståndet, men föreslår att en större andel bör kanaliseras via enskilda organisationer och FN.

I den utredning om katastrofbiståndet⁵ som genomfördes inom UD 1992 konstaterar utredningsmannen i likhet med den tidigare utredningen att en betydande grad av amatörmässighet fortfarande vidlåder katastrofberedskapen och att graden av professionalitet måste ökas.

Propositionen 1991/92:100 betonar sambandet mellan de politiska omvälvningarna och det ökande antalet katastrofer. Samtidigt har storleken och omfattningen av katastroferna ökat och anger som exempel Mellanöstern, Afrikas Horn, Kambodja, Afghanistan och Liberia. Sådana katastrofer har lett till att FN:s roll som samordnare av biståndet kommit i fokus. Den allt allvarigare flyktingsituationen samt internflyktingarnas situation anges som centrala frågor.

I propositionen 1992/93:100 betonas återigen behoven av att stärka FN:s roll som samordnare av hjälpinsatser av olika slag. Samtidigt prioriteras inom biståndet stödet till katastrof- och återuppbyggnadsinsatser tillsammans med en balanserad befolkningsutveckling, en miljömässigt hållbar utveckling och stödet till enskilda

4/ Ds UD 1986:2

5/ UTREDNING OM KATASTROFBISTÅNDET, Handläggnings- och beredningsgången, L-O Edström, UD, U-avdelningen 1992-05-15

organisationer.

Propositionen 1993/94:100 återspeglar den kraftiga förändring som skett inom katastrof och återuppbyggnadsområdet under de senaste åren:

“...Fokus har kommit att hamna på de s.k. komplexa katastroferna där en kombination av faktorer som krig, politisk instabilitet och naturkatastrofer gett upphov till särskilt svårbemästrade situationer.

Även under det kommande året måste vi ha en beredskap för ett ökat antal katastrofer med svåra och akuta mänskliga lidanden som följd. Från svensk sida bör en övergripande målsättning vara att verka för att det internationella katastrofbiståndet kännetecknas av en helhetssyn där en jämvikt uppnås mellan insatser av rent humanitär natur och andra insatser av politisk och fredsbevarande karaktär. Detta kräver en insikt om att i s.k. komplexa katastrofer kan det humanitära biståndet endast utgöra en del av ett mer omfattande paket av åtgärder. Katastrofbiståndet har en roll att spela för att ge tid att finna permanenta lösningar, men kan aldrig ersätta arbetet med att lösa grundorsakerna till problemen.”

Propositionen definierar vidare tre prioritetsområden för det svenska katastrofarbetet under budgetåret, nämligen

- 1) att uppnå en väl fungerande samordning av det multilaterala katastrofbiståndet, särskilt sambandet mellan de humanitära, politiska och fredsbevarande aktiviteterna;
- 2) att stärka sambanden mellan akuta katastrofinsatser, återuppbyggnad och utveckling; samt
- 3) att i takt med att katastrofbiståndet blir alltmer omfattande, komplext och komplicerat bibehålla hög kvalitet, effektivitet och snabbhet i de svenska katastrofinsatserna.

3.1.1 Målfrågor

Målen för det svenska humanitära biståndet har, som ovan visats, gradvis preciserats i budgetpropositioner och i regleringsbrev. Följande områden för måldefinitioner kan urskiljas.

Bistånd till vem ? - Alla länder som inte med egna resurser själva kan lindra katastrofens

verkningar (93/94). 79 länder 92/93, varav 28 i Afrika, 13 i Öst- och centraleuropa.

Stöd till människor eller grupper, inte regeringar (människorna skall inte straffas för dåliga regeringar) ? Förebyggande, återuppbyggnads- och utvecklingsbistånd till samarbetsländer eller alla ? Riskerna för att det humanitära biståndet kommer att styras av TV-bilder och reportage.

Bistånd för vad ? - Att mildra konsekvenserna av och bidra till återuppbyggnad med anledning av naturkatastrofer och väpnade konflikter. Medlen kan också användas för att förbättra katastrofberedskapen och förebygga katastrofer samt för frakt av insamlade eller inköpta varor (93/94).

Är det fredsbevarandet som behöver humanitära biståndspengar eller är det det humanitära biståndet som behöver skydd av polisiära och militära fredsbevarande operationer ? Kräver "safe haven" militärt/polisiärt skydd ?

Kan anslaget användas för att stödja organisationen ? Kan det användas för att bygga Early Warning ? Kan det användas som lockbete/belöning i tidiga skeden av förhandlingar - peace-building ? Kan det användas för polisiärt/militärt skydd för humanitära insatser ? Vilken typ av återuppbyggnad ? Vilken typ av utvecklingsaktiviteter ?

Hur mycket bistånd ? - Allokerat 1601 mkr 92/93. Beslut för varje insats. 92/93 251 insatser i 79 länder, storlek 8 tkr - 144 mkr. Genomsnittlig insats 6,4 mkr. 503 mkr till Öst- och Centraleuropa, 655 mkr till Afrika.

Avvägningen utveckling - humanitär (brist på utveckling orsak till ökade krav på humanitär bistånd) ? Hur stor andel bör Sverige ta på sig (16% i Armenien; 20% i Azerbajjan, 9 % i Georgien per 31 mars-94) ? Förhandlade andelar ? Fördelning finansieringsbördan mellan givarna - intresseområden ?

Biståndsgenomförare ? - Enskilda länders förvaltningar, mellanstatliga eller svenska statliga och enskilda organisationer (rb 93/94).

"Amatörism" i genomförandet. Plats för fler professionella organisationer ? UK byggt egen genomförandeorganisation. NOREPS i Norge. FN har ingen

katastroforganisation, "bara" en flyktingorganisation, en livsmedelsorganisation och en kvinnor-och-barnorganisation. Kan UNICEF eller UNHCRs mandat byggas ut till att bli FN:s "lead agency" för humanitärt bistånd? Bör systemet byggas på ett antal nationella organisationer med beredskap att ställa upp på kort varsel? En EU-organisation (ECHO)?

Formerna för biståndet? - Inga särskilda restriktioner (kontanter, personal, utrustning, varor, tjänster).

3.2 Målen för det internationella humanitära biståndet

Det internationella humanitära biståndet går tillbaka över hundra år (1863) med början i Internationella Röda Kors Kommitténs verksamhet. Dess verksamhet fokuserades på konsekvenserna av väpnade konflikter, särskilt att skydda och ta hand om sårade och sjuka soldater på slagfälten och till sjöss. Med tillskapandet 1919 av den Internationella Röda Kors och Röda Halvmåne-federationen utökades verksamheten till att inkludera internationellt stöd till lokala röda kors-föreningar i länder som drabbats av särskilt svåra naturkatastrofer och kom därigenom att omfatta också stöd till civilbefolkningen i det drabbade området. Efter andra världskriget kom de fyra s.k. Genève-konventionerna (se nedan) att bilda grundvalen för hjälpen till sårade och krigsfångar samt för skyddet av den civila befolkningen vid krigstillstånd. Federationens verksamhet har sedermera utökats till att omfatta också stöd till förebyggande katastrofskydd i u-länder samt assistans till flyktingar⁶. ICRCs programutgifter uppgick 1992 till CHF 644 miljoner. Det officiella svenska bidraget uppgick till CHF 49 miljoner. Till Federationens verksamhet var Sverige 1992 den största enskilda bidragsgivaren efter EU, med totala bidrag om CHF 27,3 miljoner.

3.2.1 Målen för FN:s humanitära bistånd

FN:s humanitära bistånd sker under kapitel IX, Internationellt ekonomiskt och socialt samarbete, av FN-stadgan. Det tar sin utgångspunkt i artikel 55 som handlar om vikten av stabilitet och välfärd för fredliga och vänskapliga relationer mellan länderna. För att

⁶/ Se *THE INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, WHAT IT IS AND WHAT IT DOES*, ICRC PUBLICATIONS, 1993

åstadkomma sådana förhållanden måste FN främja

" a) högre levnadsstandard, full sysselsättning samt framåtskridande och utveckling i ekonomiskt och socialt avseende;

.....
c) allmän aktning för och respekterande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion."

FNs insatser under artikel 55 inriktades under organisationens tidigaste period främst på att ta hand om flyktingar dels efter andra världskriget och Europas delning, dels efter Palestina-konflikten 1948. UNRRA, UN Relief and Rehabilitation Agency, tillskapades redan under kriget och kom att uppgå i det nya UNICEF 1947. UNRWA, numera UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, kom till 1949 för att ta hand om den trekvarts-miljon flyktingar, huvudsakligen palestinska araber, som förlorade sina hem och sin försörjning genom Palestina-konflikten 1948. Den består än i dag med ett årligt program på närmare 2,5 mrd kronor. flyktingområdet, där UNRWA, UNHCR, UNICEF och WFP varit involverade.

I bägge fallen - Röda Korset och FN - baserar sig verksamheten på internationellt överenskomna konventioner och protokoll⁷. Motiven för verksamheten har varit moraliskt-etiska, målen har i hög grad varit inriktade på att säkra fundamentala mänskliga rättigheter för drabbade i konfliktsituationer men har i högre grad kommit att inriktas på att rädda människor och säkra deras överlevnad i akuta nödsituationer.

En mer systematisk inriktning på katastrofer kom i samband med tillskapandet av the UN Disaster Relief Organisation, UNDRO, 1972. Dess uppgifter var inriktade på framför allt att koordinera insatser av FN-organen i samband med naturkatastrofer. I avsaknad av egna finansiella eller organisatoriska resurser blev dess uppgift närmast att förmedla information från regeringar och FN:s fältkontor, främst UNDPs, till andra FN-organ och till givare.

⁷/ Geneva Conventions, and Protocols, for the Amelioration of the condition of a) the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, b) of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, c) relative to the Treatment of Prisoners of War, and d) relative to the Protection of Civilian Persons in time of War, of August 12, 1949;

Universal Declaration on Human Rights, General Assembly, December 10, 1948 och Covenants on a) Civil and Political rights, och b) Social and Cultural Rights, från 1966

I samband med den framväxande tork-katastrofen i Afrika under 80-talet framstod UNDROs begränsningar tydligt. I stället byggdes en separat organisation upp inom generalsekreterarens kontor, the Office of the Emergency Operations for Africa, OEOA, under ledning av Maurice Strong och chefen för FNs utvecklingsprogram (UNDP), Bradford Morse. Denna temporära organisation fick därigenom tillgång till auktoriteten från generalsekreterarens ämbete och den finansiella och operativa kapaciteten på fältet hos utvecklingsprogrammet. Operationen har bedömts som en av FNs mer framgångsrika.

OEOA-modellen kom att ligga till grund för tillskapandet 1991 av ett nytt permanent ämbete som katastrofkoordinator (Emergency Relief Coordinator) med ett eget departement inom FN-sekretariatet, Department of Humanitarian Affairs, i vilket det forna UNDRO upptagits. Det såg också tillkomsten av en formaliserad Inter-Agency Standing Committee, IASC, bestående av cheferna för de berörda FN-organen, representanter för de större enskilda organisationerna samt katastrofkoordinatören.

I generalförsamlingens resolution 46/182 1991 om stärkande av amordningen av FNs humanitära katastrofbistånd, vilken låg till grund för tillskapandet av ERC-ämbetet, IASC och DHA, ges ett antal grundläggande principer. Huvudprincipen är formulerad på följande sätt

”1. Humanitarian assistance is of cardinal importance for the victims of natural disasters and other emergencies.

2. Humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality.

3. The sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country.

4. Each State has the responsibility first and foremost to take care of the victims of natural disasters and other emergencies occurring on its territory. Hence the affected State has the primary role in the initiation, organization, coordination and implementation of humanitarian assistance within its territory.

5. The magnitude and duration of many emergencies may be beyond the response capacity of many affected countries. International cooperation to address emergency situations and to

strengthen the response capacity of affected countries is thus of great importance. Such cooperation should be provided in accordance with international law and national laws. Intergovernmental and non-governmental organizations working impartially and with strictly humanitarian motives should continue to make a significant contribution in supplementing national efforts.
.....”

I Generalsekreterarens rapport till Säkerhetsrådets toppmöte i januari 1992, *An Agenda for Peace*, kopplas humanitärt bistånd genom FN in som ett medel under förebyggande diplomati för att befrämja fred och förhindra att konflikt utbryter inom ett land:

”In conditions of crisis within a country, when the Government requests or all parties consent, preventive deployment could help in a number of ways to alleviate suffering and to limit or control violence. Humanitarian assistance, impartially provided, could be of critical importance; assistance in maintaining security, whether through military, police or civilian personnel, could save lives and develop conditions of safety in which negotiations can be held; ...”⁸

Generalsekreteraren pekar också ut stöd till internflyktingar som ett led i fredsskapandet (peacemaking)

”Peacemaking is at times facilitated by international action to ameliorate circumstances that have contributed to the dispute or conflict. If, for instance, assistance to displaced persons within a society is essential to a solution, then the United Nations should be able to draw upon the resources of all agencies and programmes concerned. At present there is no adequate mechanism in the United Nations through which the Security Council, the General Assembly or the Secretary-General can mobilize the resources needed for such positive leverage and engage the collective efforts of the United Nations system for the peaceful resolution of a conflict.”⁹

På samma sätt förutser Generalsekreteraren en stor roll för humanitärt, tekniskt och finansiellt bistånd efter en konflikt (Post-conflict peace-building) för att därigenom förhindra

⁸/ *An Agenda for Peace*, sid 17

⁹/ *Ibid.* sid 23

att konflikten blossar upp igen.

Genom sin Agenda for Peace har generalsekreteraren fört in en del av det humanitära biståndet under Säkerhetsrådets beslutsområde. Generellt sett har det humanitära biståndet genom FN fallit under ECOSOC eller direkt under Generalsekreteraren. Detta kan leda till en rad nya frågeställningar, inklusive möjligheten att finansiera också humanitära insatser under ett större begrepp av fredsoperationer. Viktigare än så är emellertid frågan om den politisering av det humanitära biståndet som kan uppkomma genom en nära sammanlänkning med militära eller polisiära insatser. Röda Kors-rörelsen har uttryckt stor tveksamhet inför och i flera fall tagit avstånd från en sådan nära koppling, därför att den kan i vissa fall äventyra möjligheterna att bistå nödlidande och drabbade individer genom att organisationens neutralitet och opartiskhet kan komma att ifrågasättas.

3.2.1.1 Måldiskussion

Vem beslutar om FNs humanitära bistånd ? - Generalförsamlingen beslutar om principerna för FNs humanitära bistånd. Säkerhetsrådet beslutar om aktioner och sanktioner för konflikter som hotar internationell fred och säkerhet, samt om fredsbevarande operationer, men finansieringen av humanitärt bistånd inte föremål för kollektivt beslutsfattande (varje givarland avgör sin egen insats). IASC - dvs. ett sekretariatsorgan - beslutar om "needs assessment mission" och samlade appeller. Generalsekreteraren utser "lead agency" för genomförandet och utser särskild representant som medlare.

FNs humanitära bistånd är sekretariats- och givarestyr, men saknar mekanismer för kollektivt beslutsfattande om nya eller förlängda operationer, vare sig mellan givarländerna eller tillsammans med de övriga 160 FN-medlemmarna. Sekretariaten har gemensamt beslutsfattande i IASC. Givarländerna kommer in först när insatsprogrammen har, de facto, beslutats.

Fredsarbetet och det humanitära biståndet - En av nyckelfrågorna i det humanitära biståndet gäller rätten för mellanstatliga och andra internationella organisationer att bistå nödlidande utan den berörda regeringens explicita samtycke. I FNs fall har detta enbart skett efter beslut av Säkerhetsrådet och då på grundval av att situationen utgjort ett hot mot internationell fred och säkerhet.

En ny situation har uppstått i s.k. kollapsade statsbildningar ("failed states") där statsbildningen brutit samman till följd av svåra inbördes motsättningar och stridigheter med svåra umbäranden för befolkningen som följd (t.ex. i Rwanda). Här uppkommer emellertid andra frågeställningar som huruvida det internationella samfundet har en rätt att intervensera, om det har en skyldighet att intervensera och/eller om det har kapacitet att intervensera.

Vem skall genomföra FNs humanitära bistånd ? - Det akuta humanitära biståndet kännetecknas främst av att det är inriktat på att hjälpa individer i nöd oavsett den politiska situationen. FN är emellertid främst en politisk organisation och FNs olika organ har tillkommit som uttryck för en gemensam politisk vilja vid det tillfället. Strukturen av FNs organisationer följer därför inte alltid någon övergripande design. FNs katastrofbistånd saknar därför en egen organisation, utan förlitar sig på existerande organ, vilka ofta tillkommit av andra skäl och för andra uppgifter. UNHCRs mandat hänför sig till flyktingar, vilket traditionellt betytt personer utanför sitt eget land, WFPs mandat har sin upprinnelse i att slussa livsmedelshjälp till behövande etc.

FNs organisation för humanitärt bistånd förefaller inte ha kapacitet att hantera den ansvällning av katastrofsituationer som kan förväntas till följd av ökad politisk turbulens, befolkningstryck och industrialisering på global basis. En ökad regionalisering av beslutsfattande, organisation och finansiering kan förväntas. FN är emellertid en global, universell organisation.

Hur skall FN-biståndet finansieras ? - Antalet insatser och kostnaden för varje insats, särskilt för de komplexa katastroferna, har ökat kraftigt och kan förväntas fortsätta att öka under ett antal år framöver. Stora befolkningsgrupper har kommit att bli beroende av internationellt stöd för sitt överlevande. Det militära/polisiära skyddet av både biståndsinsatser och av intern- och externflyktingar, är utomordentligt kostnadskrävande.

Bortsett från den revolverande fond på 50 miljoner dollar som disponeras av DHA, de reguljära programmen för UNHCR, WFP och UNICEF samt vissa rambudgetar, fungerar katastrofbiståndet enligt principen om förslag först - pengarna sedan. Ett sådant system vållar problem när snabba akuta beslut och insatser måste ske. Detta skall jämföras med utvecklingsbiståndet, där systemet fungerar tvärtom: stora generella bidrag med begränsad

ändamålsspecificering. Borde det inte vara tvärtom ?

Det finns en stark koppling mellan bristande social/ekonomisk utveckling och exponering-utsatthet för katastrofer. De ökande kostnaderna för det humanitära biståndet riskerar att ske på bekostnad av utvecklingsbiståndet. Detta kommer på sikt att fövärra katastrofernas konsekvenser. Frågan om inte det humanitära biståndet i samband med komplexa katastrofer under Säkerhetsrådets ledning kanske borde finansieras tillsammans med övriga kostnader för operationerna genom uttaxering och inte drabba utvecklingsbiståndet behöver studeras närmare.

En stor del - över 50 % - av det svenska katastrofanslaget kanaliseras i dag genom de berörda FN-organen. Det borde finnas anledning undersöka möjligheterna att etablera särskilda generella fonder, i enlighet med svenska prioriteringar, direkt med FN-organen. Särskilt kan då prioriteras sådana organ som bäst fyller svenska krav på effektivitet, genomskinlighet och redovisning av resultat.

3.3 OECD/DAC och det humanitära biståndet

Det humanitära biståndet utgör, i jämförelse med utvecklingsbiståndet, ett relativt förbisett område inom biståndet, trots att det redan (1992) tar närmare 8 procent av totala ODA och är i starkt ökande. Därtill kommer att kostnaderna för FN:s fredsoperationer nu beräknas uppgå till närmare 10 procent av ODA¹⁰, dvs. kring 6-7 miljarder dollar årligen. Även siffran 8 procent döljer det faktum att många av DAC-länderna - Finland, Irland, Italien, Holland, Norge, Sverige, Schweiz och Österrike - allokerar betydligt över tio procent av sitt bistånd till katastrofer av olika slag. Definitionerna är emellertid oklara och det är sannolikt att andra länder, liksom Sverige, i själva verket ligger närmare eller över 20 procent och att siffran är stigande. Om vi dessutom inkluderar de insatser som görs i form av fredsbevarande operationer och flyktingmottagning blir resursflödet betydligt större.

^{10/} Se OECD, DAC, Seminar on Peace Operations and Development 18-19 November 1993. Notera att dessa kostnader till största delen inte ingår i ODA.

Det är emellertid betecknande att DAC-ordförandens årliga rapport¹¹ under senare år inte alls har berört frågan om katastrofbiståndet och dess ökning och förändrade karaktär. I sin under många år framdiskuterade handbok om principer för effektivt bistånd¹² nämns vare sig katastrofbistånd eller humanitärt bistånd.

Varför finns det inget givarforum för det humanitära biståndet ? - Trots att katastrofbiståndet/det humanitära biståndet är det mest givarstyrda och det snabbast växande området inom biståndet finns det inget egentligt forum för diskussion av policies eller för samordning av det humanitära biståndet på mellanstatlig nivå. Den i hög grad informella grupp mellan delegationerna i Geneve - Humanitarian Liaison Working Group, HLWG - utgör en informationskanal, inte ett policy orienterat diskussions och förhandlingsforum.

Det förefaller utomordentligt angeläget att snabbast möjligt få till stånd diskussioner mellan de större givarnationerna om en mer långsiktig strategi för det humanitära biståndet och dess relation till utvecklingsbiståndet.

3.4 Andra länders målsättningar för det humanitära biståndet:

Nederländerna

Den holländska regeringen presenterade i slutet av 1993 sin position rörande sitt humanitära bistånd till parlamentet¹³. Rapporten refererar de grundläggande målen för det holländska humanitära biståndet på följande sätt

1. Det givna stödet måste vara för omedelbar användning; det måste därför inte bestå av långsiktiga investeringar;
2. Målgrupperna måste vara klart definierade och avgränsade;
3. Stödet måste vara samordnat med andra större givare, t.ex. på EU eller FN-nivå;

^{11/} Development Cooperation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee

^{12/} DAC PRINCIPLES FOR EFFECTIVE AID, Development Assistance Manual, OECD, Paris 1992

^{13/} Humanitarian aid between conflict and development, Report from the Minister for International Development Cooperation to the Speaker of the Lower House

4. Där samarbete med regeringar ingår skall preferens ges till de myndigheter som är så nära målgruppen som möjligt;
5. Det måste vara möjligt att övervaka och följa kostnader och utbetalningar

Rapporten refererar vidare ur 1990 års policy dokument att det humanitära biståndet är utsatt för en alltmer ökande kritik därför att det 1) inte motsvarar de faktiska behoven, 2) brister i samordningen och 3) därför att det i alltför hög grad styrs av den publicitet som en katastrof ges.

Sedan 1990 har det humanitära biståndet alltmer kommit i blickfånget helt enkelt beroende på det ökande antalet nödlidande, delvis som en följd av konflikter av en mycket mer komplicerad natur. ”The flood of refugees, displaced persons, asylum-seekers and migrants caused by violent conflict in the Third World and elsewhere determines the international political agenda in an uncertain post-Cold War world to an ever increasing extent. the limits of humanitarian aid have nearly been reached.”

En huvudorsak till ökningen i antalet offer finner rapporten i den ökade sårbarheten hos människor och samhällen. Med ökande antal fattiga, fortsatt försämring av miljön till följd av skogsskövlingar och överutnyttjande av jorden har alltfler samhällen i tredje världen kommit att bli mer sårbara och mer exponerade för översvämningar, jordbävningar och torka. En andra huvudorsak är att söka i ökning av omfattningen, längden på och komplexiteten av våldsamma konflikter i världen. I Somalia och forna Jugoslavien är 90 procent av offren från civilbefolkningen. Konflikterna präglas alltmer av förakt för de icke-stridandes rättigheter och skydd enligt internationell lag. Det internationella biståndssystemet är otillräckligt för att hantera denna nya situation och många organisationer arbetar långt utöver vad de är kapabla att klara av.

Kraven på FN för att lösa och hantera konflikter, särskilt interna konflikter, är därför större än någonsin. Generalsekreterarens ”Agenda for Peace” har därtill introducerat de nya begreppen ’peace-making’ och ’peace-building’, begrepp som inte har något explicit stöd i FN-stadgan och som tenderar att göra gränserna mot de traditionella fredsbevarande operationerna mer oklara. Rapporten reser och söker besvara följande fem frågor:

1. Hur kan det internationella systemet för humanitärt bistånd stärkas? Hur kan biståndet förbättras inom ramen för existerande kapacitet? Hur kan kapaciteten ökas?

2. Hur kan kopplingen mellan humanitärt bistånd å ena sidan, och prevention och konflikthantering å den andra, förbättras?
3. Kan militära resurser användas för humanitära ändamål? I så fall, vilka är gränserna för denna användning med hänsyn till risken för politisering av det humanitära biståndet?
4. Vad kan göras för att förebygga att katastrofer inträffar och för att förbereda människorna för dem? Vilken roll kan internationellt samarbete spela i detta sammanhang?
5. Hur kan kopplingen mellan rehabilitering och återuppbyggnad, å ena sidan, och fred, säkerhet och utveckling å den andra, förstärkas? Vilken roll kan internationellt samarbete spela?

Bland svaren som ges på dessa frågor återfinns

- en ökad holländsk egen kapacitet för katastrofhjälp (eftersom den internationella anses otillräcklig) genom

- att inom biståndsdepartementet etablera ett register över specialister, specialist-team, varor och tjänster för nödhjälp som kan på kort varsel göras tillgängliga för mellanstatliga och esnkilda organisationer; särskilda träningsprogram för nödhjälpspersonal introduceras; ramavtal med genomförandeorganisationer;
- ökad lagerhållningskapacitet för nödhjälpsvaror; avropsavtal med leverantörer;
- ökad användning av holländsk trupp för humanitärt bistånd
- tillskapandet av en interministeriell arbetsgrupp för humanitärt bistånd med representanter för bl.a. UD, Försvaret, Inrikes, Jordbruk, Miljö- och Fiskeridepartementen;
- samordning av militära resurser för humanitärt bistånd genom UD, Försvars- och Biståndsdepartementen, eller, för fredsoperationer, mellan UD och Försvarsdepartementet.

Rapporten slår också fast att det är holländsk policy att, efter naturkatastrofer, varhelst människor lider akut fysisk nöd, i princip lämna bistånd oavsett land eller status. Detta kommer att medföra ökade finansiella anspråk under de närmaste åren. Det är också holländsk policy att biståndet skall ges med så hög grad av flexibilitet som möjligt, genom ramavtal med de berörda biståndsorganisationerna.

3.5 Andra länders humanitära bistånd: Australien

I en nyligen publicerad bok¹⁴ om globala säkerhetspolitiska frågor av den förre australiske utrikesministern Gareth Evans, berörs relativt utförligt frågorna kring det humanitära biståndet och de fredsbevarande operationerna. Den avvisar som orealistiskt möjligheterna att skapa en mer slagkraftig, stående militär kapacitet inom FN:s ram. I stället kommer vi även fortsättningsvis att få förlita oss på *ad hoc* arrangemang för varje ny krissituation. Bokens huvudsakliga tes är därför behovet av en ny inställning till fredsarbetet, en villighet och beredskap till internationellt samarbete för fred med inriktning på det förebyggande arbetet. Den förespråkar också ett ökat användande av regionala instrument för att förebygga och lösa upp potentiella konfliktsituationer.

Frågan om s.k. 'peace enforcement' berörs utförligt och man pekar på den snedvridning av kostnaderna mellan de militära operationerna och de faktiska humanitära insatserna som följt. Boken avvisar emellertid inte helt möjligheterna, men betonar att sådant militärt understöd till fredsåterställande inom ett land i FN:s regi bör reserveras för de mest extrema fallen och då först när alla andra vägar prövats och det föreligger en hög grad av konsensus mellan i- och u-länder om insatsen.

Boken upprepar kritiken av FN:s insatser på det humanitära området och pekar på bristen på samordning inom FN-systemet som ett strukturellt problem som måste lösas med strukturförändringar. Ansvaret för genomförandet av de humanitära insatserna har lagts på FN-organ som ursprungligen skapats för andra uppgifter och vars organisation inte anpassats för de krav som de nya komplicerade situationerna kräver. Därtill kommer att de tenderar att konkurrera med varandra:

"This competition, and the conflicts between (and gaps in) mandates of agencies, prevent the kind of swift and purposeful action required to come to grips with complex, rapidly evolving humanitarian emergencies due to armed conflict, sudden natural disasters or the like."¹⁵

14/ Gareth Evans, COOPERATING FOR PEACE, The Global Agenda for the 1990s and Beyond, Allen & Unwin, Australia

15/ Ibid. sid 159

Boken föreslår därför tillskapandet av ett enhetligt, sammanhållet organ på katastrofområdet med operationellt ansvar och under ledning av en vice generalsekreterare för humanitära frågor. Organisationen skall då ta över de funktioner inom katastrofbiståndet som idag has av UNHCR, UNICEF och WFP, vilka då lämnas fria att koncentrera sig på sina huvuduppgifter.

I fråga om finansieringen av FN:s freds- och säkerhetsfunktioner förordar boken en avgift på all internationell passagerartrafik med flyg om 5 dollar per sektor-resa, vilket skulle ge inkomster om 1,5 miljarder dollar årligen.

I övrigt föreslås ett antal reformer av FN, inklusive en utvidgning av säkerhetsrådet och en omstrukturering av FN-sekretariatet med en delegering av arbetsuppgifter från generalsekreteraren till fyra vice generalsekreterare.

4. Det humanitära biståndets organisation

Det humanitära biståndets organisation har vuxit fram under 1900-talet, delvis som en följd av de två världskrigen, delvis som en del av den ökade internationaliseringen under perioden. Enskilda ideella och religiösa organisationer svarade - med undantag för flyktingverksamheten - för merparten av verksamheten fram till 1960/70-talet då det officiella biståndet började ta över finansieringen från de tidigare frivilliga insamlingarna. Sedan dess har det humanitära biståndet kommit att i ökande grad institutionaliseras genom, framför allt, FN-systemets organisationer. I Sverige har även de nationella enskilda organisationerna har i allt högre grad kommit att bli beroende av det officiella biståndet för sin verksamhet. Egenfinansieringens andel¹⁶ har minskat kraftigt under senare år.

Under samma period har tyngdpunkten i verksamheten kommit att förskjutas från de tidigare dominerande naturkatastroferna till de katastrofala konsekvenserna för civilbefolkningen av politiska, etniska och sociala inbördes konflikter. Sådana insatser började i större skala med konflikten i Afghanistan i början av 1980-talet och har ökat explosionsartat i antal efter det Kalla Krigets *status quo*-dominerade tänkande upphört vid slutet av årtiondet.

Någon samlad översyn av det humanitära biståndet som tar hänsyn också till de bilaterala, enskilda och regionala organisationernas roller i systemet och som reflekterar den utveckling som skett på katastrofområdet under de senaste årtiondena har emellertid inte gjorts. De reformer som genomförts inom FN-systemet som en följd av Generalförsamlingens resolution 46/182 1991 har varit utomordentligt betydelsefulla för diskussionerna om principerna för det humanitära biståndet, men dess organisatoriska konstruktioner har inte förmått vederlägga den kritik som riktats och fortsätter att riktas mot FN-systemets organisationer. De strukturella problemen liksom governance-frågorna kvarstår, även om väsentliga framsteg har gjorts beträffande det operationella samarbetet.

Eftersom det svenska humanitära biståndet skall passa in i en internationell organisation är det väsentligt att försöka få ett grepp om hur denna internationella organisation. Följande matris försöker illustrera de organisationer som är involverade i olika funktioner inom biståndet.

¹⁶/ Se Kapacitetsstudie av Svenska Röda Korset, Rapport till SIDA, November 1993, tabell sid.

DET HUMANITÄRA BISTÅNDETS ORGANISATION

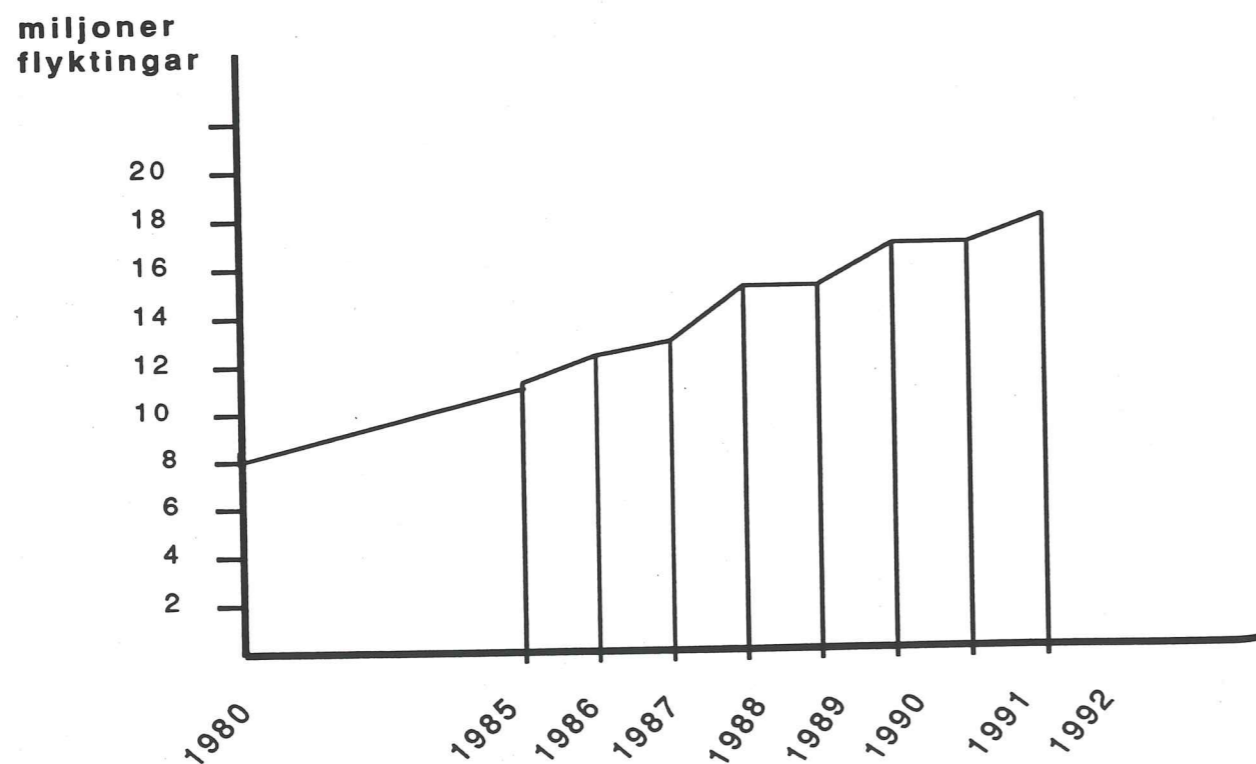
\Aktör Funktion\	Mottagar- land	FN	Andra	UD	SIDA
Principer, organisation	Parlament, regering	GF, SECCO, ECOSOC	ICRC Conf., IOM Council etc.	UD/POL UD/U/KAT	
Early Warning	RK	ECOSOC, DHA/IASU, FAO, WMO etc.			
Needs Assessment	Inrikesmin. RK-lokalt	DHA/UNHCR/ UNICEF/UNDP/ WFP	bilateralt, eg ODA; EHCO; IFRC		
Planering, beredning	Inrikes, RK- lokalt	DHA/IASU Lead Agency		Delegationen UD/U/KAT UD/POL	
Beslut om operation		IASC, SECCO	ICRC		
Samlad Appell		DHA, berörda FN-organ	ICRC, IFRC (via lokala RK)	Delegationen UD/U/KAT	SEO
Finansiering	Inrikes, RK- nationellt, lokalt	DHA/CERF; UNHCR, WFP, UNICEF, WHO	ICRC, IFRC, ECHO, bilaterala	Delegationen, UD/U/KAT	SEO, Regionavd.
Genomförande: personal, trpt, lagr. distr. etc.	Inrikes, UD, RK-nationellt, lokalt	UNDPO; Lead Agency, berörda FN-organ	ICRC, IFRC, bilaterala insatser: Räddningsv., FöD		
Rapportering: resultat, finansier etc.	RK-nationellt	DHA	ICRC, IFRC	UD/U/KAT	SEO
Utvärdering					SEO

5. Den katastrofala utvecklingen

Antalet väpnade konflikter har gradvis ökat under efterkrigstiden. SIPRI räknar f.n. med att det utbryter ca. 30 mer omfattande väpnade konflikter per år. Samtidigt har våldsamheten och omfattningen av varje sådan konflikt ökat. Nya och mer skadegörande vapen används och civilbefolkningen utsätts oftare för terror och skadegörelse för att bryta ned motståndarsidans stridsmoral. Landminor utgör ett allt svårare hot mot landsbygdsbefolkningen - särskilt kvinnor och barn - även under lång tid efter att de akuta stridshandlingarna avslutats. Respekten för de konventioner och protokoll som skall ge skydd åt civilbefolkningarna har avtrubbats och de som arbetar med det humanitära biståndet löper ofta stora personliga risker. Försöken med militärt skydd för humanitära insatser inom länderna i Irak och i Somalia har medfört betydligt ökade risker för biståndspersonalen.

De förvärrade konflikterna återspeglas i ökningen av flyktingströmmarna. Följande bild visar ökningen av antalet flyktingar under 1980-talet och de första två åren av 90-talet.

FLYKTINGSTRÖMMENS ÖKNING 1980 - 1992



Samtidigt har naturkatastroferna fortsatt att skörda sina offer. Miljöförstöring, industriell rovdrift, överbefolkning och urbanisering har skapat en större känslighet för händelser som normalt inte skulle leda till katastrofer. Följande bild visar betydelsen av olika typer av katastrofer, mätt i antalet dödsfall från katastroferna.

KATASTROFERNA 1967 - 1991

TYP	ANTAL	%	ANTAL DÖDA	%	ANTAL DRABBADE
Olyckor	1.284	16,5	71.745	1,0	418557
Laviner	29	0,40	1.237	0,02	500000
Kemiska olyckor	271	3,50	15.787	0,2	1202536
Inbördes krig och konflikter	207	2,70	3.007.154	41,2	135653524
Köldvågor	92	1,20	4.926	0,06	71000
Cykloner	394	5,10	846.240	11,6	80485116
Internflyktingsituationer	97	1,30	68.741	0,9	25611475
Torka	430	5,50	1.333.728	18,3	1426239250
Epidemier	291	3,80	124.338	1,7	5791234
Jordbävningar	758	9,80	646.307	8,8	42943009
Svält	15	0,20	605.832	8,3	12950000
Bränder	729	9,40	81.970	1,1	814341
Översvämningar	1.358	17,5	304.870	4,2	1057193110
Livsmedelsbrist	22	0,30	252	0	28320267
Orkaner	120	1,60	15.139	0,2	6028833
Starka vindar	41	0,50	13.904	0,2	2960
Insektsinvasioner	66	0,90	0	-	446000
Jordskred	236	3,00	41.992	0,6	3603580
Strömavbrott	5	0,10	0	-	1825000
Stormar	819	10,6	54.500	0,7	68122580
Tidvågor (tsunami)	20	0,30	6.390	0,08	918
Tyfoner	380	4,90	34.684	0,5	63321930
Vulkanutbrott	102	1,30	27.642	0,4	1.938.270

KÄLLA: World Disaster Report 1993, CRED Database

Medan torka och översvämningar drabbar det största antalet människor är det inbördeskrig och konflikter som dödar flest. Över 40 procent av katastrofernas offer har omkommit i samband med interna konflikter och inbördeskrig. Torkkatastroferna ligger emellertid inte långt efter med över 1,3 miljoner människor döda under perioden. Kombinationen av sårbarhet/utsatthet genom fattigdom, naturkatastrofer och konflikter återspeglas tydligt i statistiken över det genomsnittliga antalet döda per år till följd av katastrofer:

Katastroferna drabbar ojämnt. Vissa länder förefaller vara särskilt utsatta. Det gäller naturligtvis huvudsakligen länder i tredje världen, länder som saknar resurserna och kapaciteten att skydda sig mot de händelser som utlöser katastroferna. De kan jämföras med ett land som Japan vilket traditionellt hemsöks av stormar, flodvågor, jordbävningar och vulkanutbrott, men som registrerar endast ett fåtal dödsfall till följd av katastrofer.

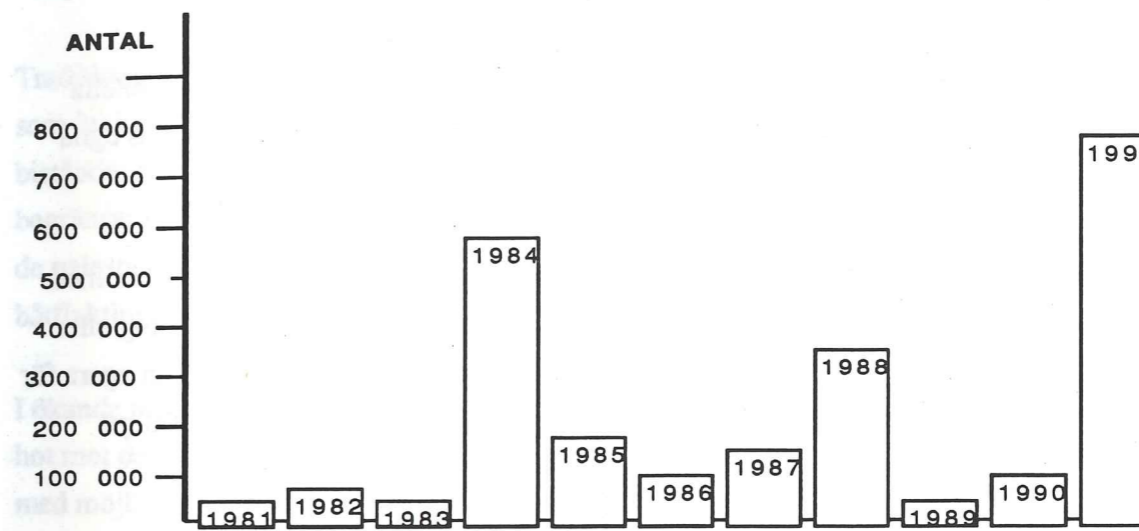
DE MEST DRABBADE LÄNDERNA

LAND	ANTAL DÖDA PER ÅR 1967-91
ETIOPIEN	48517
NIGERIA	40720
BANGLADESH	40408
KAMBODJA	40005
SUDAN	16195
MOZAMBIQUE	15763
KINA	12755

KÄLLA: World Disaster Report 1993, CRED Database

I katastrofernas morfologi ingår också beskrivningen av utvecklingen över tiden. Följande tabell illustrerar antalet döda till följd av katastrofer under perioden 1980 - 1991.

ANTAL OMKOMNA I KATASTROFER
1981 - 1991



6. Katastrofbiståndets problem

6.1 De komplexa katastroferna

Det humanitära biståndet är multilateralt till sin karaktär medan katastroferna oftast äger rum inom ett land. Beslut om multilaterala insatser sker därför i princip efter appell av eller med godkännande av värdlandet, dvs det land där katastrofen inträffat. Katastrofer bekämpas då genom kombinerade operationer med deltagande av multilaterala organisationer, internationella NGOs och nationella biståndsorganisationer i nära samarbete med och/eller genom landets egna institutioner och enskilda organisationer.

I de s.k. komplexa kriserna, där landet är involverat i en akut och förödande intern konflikt med svåra umbäranden för civilbefolkningen, är den politiska ledningen ofta stadd i upplösning eller utgör part i konflikten. Det internationella samfundet har där fortfarande en skyldighet att agera för att säkra den rätt till överlevnad som ingår i FNs deklaration om de fundamentala mänskliga rättigheterna.

FNs viktigaste insatser för att skydda civilbefolkningen i samband med interna konflikter har tidigare begränsats av Generalförsamlingens och Säkerhetsrådets strikta vidmakthållande av icke-inblandningsprincipen, dvs att man saknat rätt att agera inom det berörda landets egen jurisdiktion, utom med landets eget medgivande. Det internationella samfundet har därför kunnat agera genom FN först när en person blivit, i konventionens mening, en flykting, dvs. överskridit en internationell gräns till följd av en välgrundad rädsla för förföljelse eller därför att deras säkerhet hotas av händelser som allvarligt skadat den sociala ordningen. FNs traditionella roll har därvidlag varit att, genom UNHCR, säkra flyktingarnas mänskliga rättigheter och se till att asylrätten upprätthålles. Denna asylrätt har emellertid, måst ges en reell innebörd genom att det internationella samfundet tagit på sig ett ansvar för att någorlunda säkra flyktingarnas behov av föda, vatten, sanitära arrangemang och medicinsk vård, särskilt när asyllandet självt är ett u-land med svårigheter att ta hand om sin egen befolkning. Flyktingaktiviteter har därför expanderat till att inkorporera åtgärder för flyktingarnas underhåll samt repatriering. Samtidigt har nya element tillkommit vilka inte tidigare ansetts vara FNs uppgift, såsom frågorna kring internflyktingar, effekterna av miljö- och industriella katastrofer, minröjning etc. Taget tillsammans med den enorma ökning som skett av antalet flyktingar (se tabell nedan) är det lätt att konstatera att kraven på insatser till följd av politiska oroligheter och konflikter har ökat snabbt och kan förväntas fortsätta att växa om inte ett effektivare system för att förebygga och hämma utvecklingen av

sådana konflikter kan konstrueras.

I sådana situationer kan, i det internationella samfundets respons, ingå diplomatiska, freds- och förtroendebyggande och fredsbevarande insatser. De kan också inkludera polisiära och militära insatser för att skydda civilbefolkningen och öka säkerheten för personalen som är involverad i de humanitära insatserna. I vissa, särskilt flagranta fall, kan insatserna inrymma militära operationer enligt FN-stadgans kapitel VII.

Traditionellt har FN undvikit att engagera sig i interna konfliktsituationer där det kunnat betraktas som inblandning i ett medlemslands inre angelägenheter. I sådana situationer har det humanitära biståndet främst skett genom Röda Korset eller andra enskilda organisationer. FNs insatser har då begränsat sig till att ta hand om flyktingar i tredje land. Typexemplet är FNs omhändertagande av de palestinska flyktingarna efter 1948 i lägren i Jordanien och i Libanon eller lägren för båtflyktingar från Vietnam.

I ökande utsträckning har emellertid väpnade interna konfliktsituationer kommit att betraktas som hot mot den internationella säkerheten och därigenom hamnat under Säkerhetsrådets domvärjo, med möjligheter för Rådet att agera för att genom förhandlingar bilägga konflikten (i enlighet med Kapitel VI i FN-stadgan) eller, i fall av fortsatta väpnade aggressionshandlingar, genom tvingande väpnad intervention (enligt Kapitel VII av stadgan).

Det har i sådana situationer uppstått en koppling mellan Säkerhetsrådets insatser och FN-systemets humanitära insatser under General-Sekreteraren, där Säkerhetsrådet beslutat om stationering av militär personal i landet för att i första hand skydda FNs humanitära insatser. Denna typ av insatser har gjorts dels i Somalia och i Bosnien-Herzegovina. Insatsen i Kroatien är en traditionell fredsbevarande operation för att - med deras medgivande - åtskilja kombattanterna medan förhandlingar pågår, dvs en traditionell "cooling-off" operation.

Nyckelfrågan förefaller här vara FNs kapacitet (legalt och operationellt) att agera med humanitärt bistånd och för att skydda civilbefolkningen i en situation där civilbefolkningen delvis är stridande i en kaotisk etnisk-religiös intern konflikt i ett land. Typexemplen utgörs av konflikterna i Angola, Somalia, Bosnien-Herzegovina och, nu senast, i Rwanda. Konflikten i Rwanda förefaller inte längre förhandlingsbar utan ställer det internationella samfundet inför valet att antingen låta parterna slåss till det bittra slutet medan civilbefolkningen tas om hand utanför landets gränser, eller att intervensera med tillräcklig styrka för att avvärja alla stridande och ställa landet under någon form av internationellt förvalterskap. I båggen fallen kommer det att kräva väsentliga och

långsiktiga resurser, finansiellt, personellt och organisatoriskt.

Problemområde 1: Hur kan det internationella politiska maskineriet arrangeras för att bättre förebygga och hantera de komplexa katastroferna för att därigenom rädda människoliv, skydda deras rättigheter och sörja för deras överlevnad i en mer turbulent politisk världssituation. Föreligger det komplementaritet mellan politiska, utvecklings, humanitära och militära insatser eller är de varandra uteslutande? Skall arbetet bedrivas genom separata kanaler - inklusive enskilda organisaitoner - eller krävs en integrerad insats? Hur kan bäst ett Early Warning arrangemang konstrueras för att identifiera krishärddar och -frågor innan de blir akuta? Hur kan regionala arrangemang, som ESK och ASEAN, användas för att förhindra att konflikter eskalerar?

6.2 Att bryta igenom kapacitetstaket

Det nuvarande internationella systemet för humanitärt bistånd har byggts upp baserat på de halvautonoma berörda organen inom FN-familjen: UNHCR, WFP, UNICEF, WHO, FAO etc. Det är dessa organ, tillsammans med Röda Kors-rörelsen, som utgör ryggraden i det internationella humanitära biståndet. FN:s styrka ligger emellertid inte i dess operativa effektivitet, utan i dess politiska ställning som representanter för världssamfundets samlade vilja. Som sådana är de unika.

Den australiska studien som refererats tidigare är utomordentligt kritisk till den nuvarande konstruktionen med lösligt koordinerade, konkurrerande organ inom FN. Den föreslår i stället inrättandet av ett nytt organ som skulle ta över de operativa delarna av det humanitära biståndet och låta de andra organen fokusera på sina ursprungliga mandatområden.

På samma sätt anser den holländska studien att kapaciteten hos det internationella katasrofbekämpningssystemet riskerar att vara otillräcklig inför en särskilt allvarlig katastrofsituation. Man har emellertid inga nya förslag att föra fram, utan förlitar sig i stället på att förstärka den egna kapaciteten, på sätt som liknar de åtgärder som vidtagits av brittiska ODA.

Problemområde 2: Det internationella systemet för humanitärt bistånd har, enligt andra bedömare, inte kapacitet att hantera den ökning i volym och omfattning som har skett och förväntas fortsätta under kommande år. Systemet behöver därför sannolikt ses över från grunden snarare än att bygga på det lappverk som 'systemet' utgör i dag. Översynen måste inkludera både funktionerna och institutionerna som är involverade. Den svenska regeringen behöver ett underlag för att formulera sin syn på behovet av en översyn och i vilken riktning en sådan bör gå.

6.3 Demokrati, utveckling och katastrofer

Katastrofer som kräver internationellt bistånd inträffar oftast i länder i tredje världen och som saknar kapacitet att själva ta hand om och sörja för katastrofernas offer. Sådan kapacitet saknas helt i s.k. 'failed states' - statsbildningar i sönderfall - där staten själv oftare är en del av problemet än en del av lösningen. Utveckling av såväl det politiska som det administrativa och ekonomiska systemet är därför väsentliga förutsättningar för att på längre sikt förebygga behovet av internationella katastrofinsatser.

Särskilt viktigt är det att notera att de katastrofer som ställt de i särklass största anspråken på internationella katastrofresurser är de som emanerat ur inbördes politiska väpnade konflikter där civilbefolkningen fått sitta emellan eller blivit ett vapen i maktkampen mellan grupperna: Afghanistan, Angola, Kambodja, Liberia, Somalia, Bosnien-Herzegovina m.fl. Av det skälet är fokuseringen på att upprätta fungerande demokratiska politiska system med bredast möjliga folkliga förankring och med största möjliga hänsyn till minoriteternas ställning och rättigheter central. Miljarder och åter miljarder dollar av förstörelse, humanitära insatser och fredsoperationer, för att inte tala om enormt mänskligt lidande skulle ha kunnat sparas om dessa konflikter hade kunnat förebyggas.

På samma sätt utgör förekomsten av tungt väpnade militära styrkor i u-länder utan synbara externa hot i sig själva ett element som inbjuder till missbruk och försök att gripa makten med vapen.

Problemområde 3: Förebyggande behandling är alltid billigare än akuta insatser. Därför är det viktigt att aktivt verka för nedskärning och helst eliminering av militära styrkor i länder utan realistiska externa hot, att aktivt verka för

införandet av demokratiska politiska system och att aktivt verka för högre effektivitet i det internationella utvecklingssamarbetet. Det är därför angeläget att studera samverkan mellan det långsiktiga utvecklingsbiståndet och det svenska katastrofbiståndet för att se hur det kan utformas så att det främjar en sådan förebyggande ansats.

6.4 Rationalisera det svenska katastrofbiståndet

På samma sätt som det internationella humanitära biståndet vuxit fram som ett svar på situationens krav och olika aktörers önskemål vid olika tidpunkter, så har den svenska katastroforganisationen formats efter de krav som framkommit vid olika tidpunkter. Samtidigt kan det konstateras att katastrofbiståndet behandlats styvmoderligt i fråga om planerings- och beredningsresurser och i fråga om handläggarpersonal. Ett knappt dussin handläggare har att sköta mer än en femtedel av hela det svenska biståndet. Medan andra länder har upp till fyra seniora handläggare vid sina representationer i Geneve för att bevaka det humanitära biståndet har Sverige endast en handläggare, med också andra arbetsuppgifter, vid delegationen. Det kan finnas väl grundad anledning ifrågasätta om inte styrningen och administrationen av det svenska katastrofbiståndet borde göras till föremål för en genomgripande kapacitetsstudie.

Problemområde 4: Sverige saknar i dag ett maskineri för att göra de långsiktiga avvägningarna mellan utvecklingssamarbetet och katastrofbiståndet. Katastrofförebyggande åtgärder kommer därför sällan med i planeringen av utvecklingssamarbetet. Kapaciteten hos och utformningen av den svenska styrningen och administrationen av katastrofbiståndet behöver ses över. Detsamma gäller för genomförandeorganisationen, där Sverige i dag i hög grad förlitar sig på multilaterala organ och enskilda organisationer.

7. Förslag till uppläggning av huvudstudien

Huvudstudien bör i första hand genomföras som en mer omfattande analytisk genomgång av de studier och förslag som föreligger beträffande det humanitära biståndet. Den bör därvidlag inkludera intervjuer med ett större antal personer som intar nyckelpositioner inom såväl det bilaterala som det internationella humanitära biståndet. Särskild vikt bör då fästas vid de regionala instrument som finns för konflikthantering. Denna genomgång bör redovisas i form av ett antal delstudier som berör de problemområden som angivits ovan.

För att belysa de ovan redovisade problemområdena på ett mer verklighetsnära sätt förefaller den mest relevanta ansatsen vara att studera ett antal typfall med avseende just på dessa områden och det svenska biståndets interaktion med den internationella operationen. Tentativt, i avvaktan på vidare diskussion, föreslås följande fallstudier:

<u>Komplexa katastrofer:</u>	Ex-Jugoslavien	Politisk, förhandlingsfas, rehabilitering och återuppbyggnad under förberedande
	Kambodja	Avslutad akut operation; nu i rehabiliterings- och återuppbyggnadsfas
<u>Naturkatastrof:</u>	Sudano-Sahel	Torkkatastrof, hel region, avslutad (?)
<u>Industriell/miljökatastrof:</u>	Tjernobyl	Kärnkraftsolycka med stor omfattning och lång varaktighet; internationella konsekvenser

Det föreslås att fallstudierna genomförs dels som genomgång av existerande beskrivningar och utvärderingar, dels i form av intervjuer med berörda handläggare, genomförare och beslutsfattare i Sverige och inom de berörda internationella organen, dels i form av besök på de berörda lokalerna med intervjuer med berörda lokalt ansvariga. Varje fallstudie inleds med ett öppningsseminarium för diskussion av uppläggning och frågeställningar och avslutas med ett tvådagars symposium. Varje fallstudie avrapporteras med separat rapport. En sammanfattande rapport med rekommendationer görs efter att fallstudierna är genomförda och avrapporterade.

Den sammanfattande rapporten presenteras och diskuteras för ett nordiskt möte med deltagande också av berörda NGOs och FN-organ.

FÖRKORTNINGAR

ASEAN	Association of South-East Asian Nations
CD	Conference on Disarmement
CSCE	Conference on Security and Co-operation in Europe
DAC	Development Assistance Committee (of OECD)
DHA	Department of Humanitarian Affairs
ECOMOG	ECOWAS Monitoring Group
ECOSOC	Economic and Social Council
ECOWAS	Economic Community of West African States
ICRC	International Committee of the Red Cross
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IOM	International Organization for Migration
MINURSO	Mission for the Referendum in Western Sahara
OAS	Organization of American States
OAU	Organization of African Unity
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OIC	Organization of the Islamic Conference
ONUC	United Nations Operations in the Congo
ONUSA	United Nations Observer Mission in Central America
ONUMOZ	United Nations Operation in Mozambique
ONUSAL	United Nations Observer Mission in El Salvador
ORCI	Office of Research and Collection of Information
SADC	Southern African Development Community
SECO	Security Council
UNAMIC	United Nations Advance Mission in Cambodia
UNAVEM	United Nations Angola Verification Mission
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNDP	United Nations Development Programme
UNEF	United Nations Emergency Force
UNFICYP	United Nations Peace-keeping Force in Cyprus
UNGOMAP	United Nations Good Offices Mission - Afghanistan and Pakistan
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon

UNIKOM	United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission
UNIMOG	United Nations Iran-Iraq Military Observer Group
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
UNOGIL	United Nations Observation Group in Lebanon
UNOMUR	United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda
UNOSOM	United Nations Operations in Somalia
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSCOM	United Nations Special Commission
UNSF	United Nations Security Force
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group for Namibia
UNTEA	United Nations Temporary Executive Authority
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
UNYOM	United Nations Yemen Observation Mission
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization

BIBLIOGRAFI

- Boutros-Ghali, Boutros, *An Agenda for Peace*, UN, New York 1992
- The CENTER FOR THE STUDY OF SOCIETIES IN CRISIS, INC., *LESSONS LEARNED FROM EMERGENCY ECONOMIC INTERVENTION PROGRAMS AS EXPERIENCED IN FOUR DIFFERENT PROGRAMS*, October 1993
- Danish Red Cross/COWIconsult, *SUSTAINABLE RECOVERY, Programming Disaster Relief for Development*, June 1993
- Edström, Lars-Olof, *UTREDNING OM KATASTROFBISTÅNDET, Handläggnings- och beredningsgången*, Stockholm 1992
- European Community Humanitarian Office (ECHO), *1993 Annual Report on Humanitarian Aid*, January 1994
- Evans, Gareth, *COOPERATING FOR PEACE, The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, Australia 1993
- ICRC *The International Committee of the Red Cross - What It Is What It Does*
THE FUNDAMENTAL PRINCIPLES of the RED CROSS and RED CRESCENT
- IFRC *World Disaster Report 1993, 1994*
Operations Report 1992/93
- IOM, *IOM IN FACTS*
- Johansson, Eve, *Literature search on disaster relief*, SASDA November 1993
- Linnér, Sture, *Katastrofbistånd för Utveckling*, Ds UD 1986:2
- McAllister, Ian, *Sustaining Relief with Development, Strategic Issues for the Red Cross and Red Crescent*, 1993
- The Netherlands Ministry of International Development Cooperation, *Humanitarian aid between conflict and development*, The Hague, 1993
- New Zealand, Ministry of Foreign Affairs and Trade, *United Nations Handbook 1993*
- OECD *Development Cooperation, 1993 Report, Aid in transition*, Paris 1994
Development Assistance Manual, DAC PRINCIPLES FOR EFFECTIVE AID, Paris 1992
SEMINAR ON PEACE OPERATIONS AND DEVELOPMENT 18-19 NOVEMBER 1993 - SUMMARY OF DISCUSSIONS -
- Rundin, Ulf, Carlsson J., Rylander L., Kock E., *Evaluation of Swedish Support to the Drought Operations in Southern Africa*, Final Report, January 1994
- SIDA *Katastrof- och Återuppbyggnadsbiståndet 1990/91*
Katastrofbistånd - en Annoterad Bibliografi, juni 1993

- SOU 1977:13 *Sveriges samarbete med u-länderna*
- SOU 1991:48 *BISTÅND GENOM INTERNATIONELLA ORGANISATIONER*
- SOU 1994:19 *Rena roller i biståndet - styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning*
- Svenska Röda Korset/Interconsult Sweden AB, *Kapacitetsstudie av SVENSKA RÖDA KORSET*, November 1993
- United Nations *REVISED CONSOLIDATED INTER-AGENCY APPEAL FOR FORMER YUGOSLAVIA*, 8 October 1993
- UNHCR, *The State of the World's Refugees, The Challenge of Protection*, 1993
- Walker, Peter, *Threats and Opportunities in Disaster Response Today*, A Federation Discussion Paper, February 1994

UPPDRAGSBESKRIVNING

SAU

Sekretariatet för analys av
Utvecklingssamarbete

1994-04-21

Claes Sandgren

SVENSKT KATASTROFBISTÅND

En policyanalys av det svenska katastrofbiståndet.

1. Bakgrunden

Kraven på svenska katastrofbiståndsinsatser har ökat under senare år. Katastrofbiståndsanslaget har stigit från 800 mkr 1989/90 till 1300 mkr 1994/95. Härtill kommer en tilltagande belastning av andra anslag för svenskt stöd i samband med katastrofer, t ex åt fredsskapande åtgärder och åt flyktinghjälp. Det är knappast skäl att tro att anspråken på svenska insatser kommer att minska de kommande åren.

Katastrofernas karaktär har ändrats. Tidigare dominerade naturkatastrofer vars förlopp var tämligen klara och avgränsade. Under senare tid har det varit allt vanligare att de stora katastroferna utlösts av politiska och etniska motsättningar och att deras förlopp blivit både utdraget och komplext. Katastrofbiståndsinsatserna har kommit att interagera med fredsskapande insatser. Samtidigt har vikten av att katastrofbiståndet utformas så att en långsiktig utveckling främjas kommit att betonas alltmer. Det forna Jugoslavien är det mest uppmärksammade exemplet på ett land, där det internationella samfundet konfronterats med en "komplex katastrof".

2. Syftet

Studiens syfte är att analysera de centrala frågorna rörande katastrofbiståndet. Huvuduppgiften är att ta fram ett underlag för diskussionen om framtida svensk policy. Också organisation, beslutsordning och arbetssätt bör analyseras. Rekommendationer bör lämnas.

3. Uppläggningsen

Arbetet genomförs i två faser. I en första fas görs en inventering av problem, material mm. Det är fråga om en smärre förstudie som avslutas med ett seminarium. På grundval av förstudien och seminariet beslutas om den närmare inriktningen av huvudstudien.

4. Förstudien

4.1. Syfte

Förstudiens syfte är att ta fram ett underlag, som gör det möjligt att identifiera de problem som förtjänar närmare analys. Problem som i och för sig är besvärliga men som redan är utredda kan därmed utmönstras. Detsamma gäller problem som inte kan "utredas bort" utan kräver handling.

4.2. Innehåll

Förstudien bör innehålla följande.

(a) En sammanställning av de utvärderingar och analyser av annat slag som redan gjorts. Så långt möjligt bör också pågående arbete beaktas, så att dubbelarbete kan undvikas. Inte bara SIDA:s studier kommer in här utan också andra givarländers och enskilda organisationers studier. Även icke-utvärderingar beaktas, t ex SIDA:s "fördjupade uppföljning" av katastrofbiståndet till Jugoslavien.

(b) En enkel statistisk sammanställning som belyser trenderna i det internationella katastrofbiståndet och i det svenska katastrofbiståndet, inkl Sveriges stöd åt FN:s insatser och åt andra internationella organisationers insatser.

(c) En genomgång av valda delar av senare års litteratur om katastrofbistånd på basis av SAU:s litteraturstudie. (Eve Johansson, Literature search on disaster relief, Working paper No. 2).

(d) En beskrivning av skilda kategorier av katastrofer med tonvikt på de "komplexa katastroferna" (orsaker, förlopp, karaktär etc) och en inventering av de problem som givarsamfundet ställs inför.

(e) En kort beskrivning av svenskt katastrofbistånd: dels policy (mål, motiv, medel, finansiering) och dels organisation, beslutsordning och arbetssätt.

Analysen baseras på officiella dokument och intervjuer med de viktigaste aktörerna.

(f) Synpunkter på specialstudier som kan behöva göras som ett led i huvudstudien. Behovet bestäms av de luckor som kan finnas i den mening att centrala problem identifieras vilka inte tycks ha varit föremål för närmare studier. Det är givet att erfarenheterna från Jugoslavien bör tas till vara och att Jugoslavien troligen kräver en fallstudie. Men också andra fallstudier kan vara motiverade. Ett centralt område är katastrofbiståndets "politiska inslag". Behovet av specialstudier av den problematiken bör prövas, bl a samspelet mellan fredsskapande åtgärder och katastrofbistånd.

(g) Rekommendationer och slutsatser.

Rapporten skall skrivas på svenska. Den skall avlämnas senast den 10 juni 1994. Det nämnda seminariet bör äga rum i nära anslutning till rapportens avlämnande.

5. Huvudstudien

Som framgått bestäms huvudstudiens närmare inriktning på basis bl a av förstudiens resultat. Huvudstudien bör vara slutförd vid årets utgång.

BILAGA 2

KATASTROFERNAS TAXONOMI

Den traditionella synen på katastrofbiståndet har delat in katastroferna i tre kategorier

- 1) naturkatastrofer: översvämningar, hungersnöd, jordbävning etc.
- 2) människoskapade: industriella olyckor, miljökatastrofer; och
- 3) krig.

Uppdelningen betraktas inte längre som relevant för klassificeringen av orsakerna till katastrofer. Naturliga företeelser blir katastrofer först när människor blir utsatta. Det blir de när de saknar resurser eller när andra människors åtgärder har skapat förutsättningarna för att en översvämning blir till en katastrof genom möjöförstöringetc. Uppdelningen i naturkatastrofer och människoskapade har därför bara betydelse för att kategorisera vad som utlöst katastrofen, inte vad som orsakade den. Det är emellertid den klassificering som ligger till grund för den katastrofstatistik som samlas in och bearbetas av Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, CRED, i Bryssel. Bilaga 2 återger den klassificering av katastrofer som utarbetades av en arbetsgrupp inom UNDRO-DHA 1991.

Huvudkategorierna utgörs av följande kategorier:

I. Naturkatastrofer

- a) Plötsligt uppkommande: laviner, köldvågor, jordbävningar, efterchocker, översvämningar, flodvågor, dammkollaps, värmebölja, cykloner, stormar, hagelstormar, stormvågor, åskstormar, tropiska stormar, tornado, insekts- och djurinvasioner, jordskred, jordförflyttningar, strömavbrott, tidvågor (tsunami), vulkanutbrott, lavaflöden;
- b) Långsiktiga epidemier, torka, ökenspridning, hungersnöd, livsmedelsbrist och skördebortfall;

II. Människoorsakade

- a) Plötsliga konstruktionsolyckor: kollapsande infrastruktur, byggnadskollaps, gruvkollaps

transportolyckor: flygplanskrascher, tåg- och fordonskollisioner, fartygsförlisningar
 industriella/teknologiska olyckshändelser, explosioner, kemiska explosioner, kärnexplosioner eller termonukleära explosioner, gruvexplosioner, föroreningar: försurning, kemiska föroreningar, atmosfäriska föroreningar, klor-fluor-kol effekter, oljeföroreningar, bränder, skogsbränder

b) Långsiktiga:

Nationella: konflikter, inbördeskrig
 Internationella: krigsliknande strider mellan väpnade styrkor från olika länder
 Befolkningsomflyttningar, internflyktingar, flyktingar

