

World Disasters Report

Bortglömda kriser och katastrofer

NOV 2006



International Federation
of Red Cross and Red Crescent Societies

Svensk sammanfattning av
World Disasters Report 2006

Innehållsförteckning

Inledning _____	2
Kapitel 1	
De bortglömda kriserna – snedfördelad hjälp permanentar lidande _____	5
Textruta: Journalistiska initiativ lyfter fram bortglömda kriser _____	9
Kapitel 2	
Hungersnöden i Malawi – en negligerad kris _____	10
Textruta: Vad malawierna gjort för att överleva livsmedelskriser på senare år _____	13
Kapitel 3	
Orkanen Stan blottade människors utsatta situation i Guatemala _____	14
Textruta: Lokalt arbete för att minska katastrofriskerna räddar liv _____	17
Kapitel 4	
Riskfyllt moderskap – Nepals dolda kris _____	18
Textruta: Blod – inget som prioriteras _____	21
Kapitel 5	
”Båtflyktingar” i desperata försök att nå Europa möter döden till havs ____	22
Textruta: Allt fler ”båtflyktingar” till öar i Medelhavet _____	25
Kapitel 6	
”Kom inte och prata jämställdhet just nu – vi är ju mitt i en katastrof!” __	26
Textruta: Kvinnor går samman för att ge katastrofhjälp och minska framtida risker _____	29
Kapitel 7	
Lämpligt, opartiskt och vid rätt tillfälle? Utvecklingstrender i humanitärt hjälparbete 2005 _____	31
Textruta: Internationella rödakors- och röda halvmånefederationen (Federationen) ger ekonomisk starthjälp vid glömda kriser _____	34

Hur länge ska människor behöva dö på grund av likgiltighet?

Aldrig tidigare har världens katastrofer blivit så uppmärksammade av medier, hjälporganisationer och allmänhet som under de senaste två åren. En sällsynt kraftig orkansäsong i Karibien, jordbävningen i Sydasiens – som främst drabbade Indien och Pakistan – och den förödande tsunamin i Indiska oceanen samverkade till att naturkatastrofer hamnade i rampljuset.

Omvärldens reaktioner på katastroferna har också varit starkare än någonsin. Förra året gavs minst 17 miljarder USD till humanitära insatser, vilket är mer än under något annat tidigare känt år. Av dessa medel kom över fem miljarder från privatpersoner – som hjälp till överlevande från tsunamin.

Det kan därför verka som ett illa valt tillfälle att börja prata om ”glömda” eller ”negligerade” katastrofer, men för varje kris som hamnar i fokus väntar ytterligare ett dussin i kulisserna.

Om sunda förnuftet fick råda skulle mediebevakningen av en katastrof och den givarvilja den väcker stå i förhållande till katastrofens omfattning. Så var absolut fallet med tsunamin, men tyvärr är det inte alltid så. Forskning kring en rad olika slags katastrofer visar att det inte finns något tydligt samband mellan antalet döda och vilket intresse medier visar för en katastrof. Snarare tycks det vara västvärldens egenintresse som påverkar journalisternas bevakning.

Ett av många exempel på detta är orkanerna Katrina och Stan, som förra året drabbade den amerikanska golfkusten respektive Centralamerika. Båda orkanerna orsakade omkring 1 500 dödsfall vardera. Trots det gav Katrina upphov till 40 gånger fler nyhetsartiklar i Europa, USA och Australien. Skillnaderna i hur mycket ekonomiskt stöd som kom in till respektive katastrofområde var ännu större.

Medierna har fortfarande starkt inflytande över hur stora resurser som satsas på olika humanitära kriser – oavsett vad vi tycker om det. Det handlar inte bara om tsunamin och Katrina. Jordbävningen i Kashmir 2005 fick 86 minuters sändningstid i amerikansk TV, vilket resulterade i att hjälporganisationerna fick in över 300 USD per beräknad hjälpmottagare. Situationen i Somalia och Elfenbenskusten fick däremot inte någon TV-bevakning alls; här blev motsvarande siffror bara 53 respektive 27 USD per hjälpmottagare.

Bristande engagemang handlar dock inte bara om rubriker eller målsättningar för appeller. Att hjälpen ges vid rätt tillfälle och att den är rätt utformad är också av största

betydelse. De senaste åren har vi fått se matbristsituationer i Niger, Malawi och på Afrikas horn sakta växa till fullt utvecklade humanitära kriser mitt framför ögonen på oss. Vi har förvarningssystem och kan konstatera när hushåll börjar ta till överlevnadsstrategier som på lång sikt gör mer skada än nytta. Vi har också den kunskap och erfarenhet som behövs för att vidta åtgärder som kan minska risker innan de utvecklas till katastrofer. Trots det kan vi fortfarande få se akutinsatser i form av dyra luftbroar med mathjälp som en reaktion på skakande TV-bilder av svältande barn. Hur kan det komma sig?

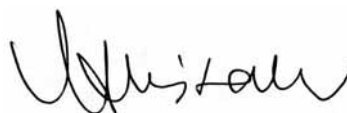
I Malawi utlystes förra året undantagstillstånd först åtta månader efter de första signalerna om en krissituation. När appeller gick ut svarade bidragsgivarna med mathjälp, men brydde sig inte om önskemålen om jordbruksåtgärder, till exempel bättre utsäde och gödning – viktiga åtgärder som kunde ha minskat risken för framtida matbrist. Även om mathjälp ofta är avgörande vid en katastrofinsats finns det samtidigt stort behov av att lägga mer kraft på att trygga människors återhämtning, till exempel genom satsningar på jordbruk, hälsovård, försörjningsmöjligheter, rent vatten och bättre sanitära förhållanden.

I årets rapport tittar vi också på fall som kanske inte lika givet kan kallas ”glömda” katastrofer. Ett sådant är Nepal, som efter tio års inbördeskrig är ett land i sönderfall. Här dör varje år uppskattningsvis 35 000 kvinnor och nyfödda barn på grund av svåra förlösningar och otillräcklig vård av nyfödda. Den bergiga terrängen, konflikten och bristen på pengar hindrar dem från att få tillgång till den medicinska hjälp de behöver. Diskriminering av kvinnor i de mycket traditionsbundna byarna på Nepals landsbygd lägger ytterligare sten på bördan. Denna tragedi i det tysta har krävt mer än 25 gånger fler liv än konflikten. Ändå är den praktiskt taget osynlig i medierna och det syns få tecken på förändring till det bättre.

Vi ägnar ett helt kapitel åt att studera vilken betydelse gender – genus eller kön – kan ha vid en katastrof. Här uppmärksammar vi särskilt kvinnorna i norra Pakistan, som överlevde jordbävningen men sedan fick kämpa hårt för att få sin rättmätiga del av hjälpen. Vi analyserar också de afrikanska båtflyktingarnas svåra situation; flera tusen av dem antas dö varje år under sina desperata försök att nå Europa från havet. Deras kris är så glömd att det inte finns en enda organisation som samlar in data om antalet döda, än mindre någon som väddar om hjälp för deras räkning.

Det idealiska vore att varje enskild situation bedömdes utifrån vissa rangordnade humanitära behov och att allt ekonomiskt stöd skulle fördelas utifrån detta. Det finns emellertid många faktorer som lägger hinder i vägen: svårframkomlighet och en besvärlig säkerhetssituation i många länder där det kan vara politiskt känsligt att arbeta, bidragsgivarnas geografiska och politiska preferenser, mediernas påverkan världen över samt bristen på gemensamma kriterier för att objektivt kunna jämföra behovet av humanitär hjälp på olika kontinenter.

De flesta av de krissituationer som världen blundar för är av sådant slag att hjälporganisationerna varken har kapacitet eller mandat att lösa dem. Vad vi kan göra är att vittna om vad vi ser och lindra lidandet där vi kan, även om det bara är för stunden. De långsiktiga lösningarna förutsätter ett större engagemang i frågor som rör politik, ekonomi, säkerhet och utveckling. Med allt detta i åtanke rekommenderar jag er att läsa årets rapport och sprida den så mycket ni kan, till kollegor och vänner långt utanför hjälporganisationernas krets.



Markku Niskala
Generalsekreterare
Internationella rödakors- och
rödahalvmånefederationen

De bortglömda kriserna – snedfördelad hjälp permanentar lidande

Intresset för humanitära insatser har på senare år blivit stort över hela världen som en följd av plötsliga, stora katastrofer som inträffat: tsunamin i Indiska oceanen, jordbävningen i Sydasien och en rekordkraftig orkansäsong längs den amerikanska golfkusten, för att nämna tre av de mest kända. Men ju mer ljus som riktas mot sådana väl synliga katastrofer desto mindre uppmärksamhet får andra mer kroniska permanenta kriser, som ofta skördar ännu fler liv.

Listorna över glömda katastrofer (katastrofer och kriser med bristande eller obefintlig mediebevakning) har blivit allt fler, i takt med att observatörer försöker skildra tidigare förbisedda människor och platser. Hjälporganisationer och givare har gång på gång upprepat sitt engagemang för opartisk humanitär hjälp – att hjälp ska ges utifrån behov och inget annat. Men har detta växande intresse för glömda kriser och rättvis hjälp betytt särskilt mycket?

År 2005 reagerade omvärlden generösare än någonsin på senare år på människors behov av humanitär hjälp. Trots det fick miljontals människor inte den hjälp som i många fall kunde ha räddat liv. Till tsunamins offer strömmade miljarder dollar in, 50 gånger mer per drabbad person än vad som gavs till behövande vid kriserna i Tchad, Guyana och Elfenbenskusten.

Varför är den humanitära hjälpen fortfarande så snedfördelad? Vad är det som gör att vissa kriser blir förstasidesstoff, får givarpengar och hamnar i internationella katastrofdatabaser medan andra knappt uppmärksammas alls? Vilka följder får dessa försummelser för de berörda människorna och vad kan man göra åt problemet?

Glömskan eller försummelsen kan se ut på många olika sätt, och den kan dessutom vara både orsak och verkan. Till exempel kännetecknas många glömda katastrofer av bristande mediebevakning, samtidigt som just det faktum att man inte rapporterar om dem är en stor del av orsaken till att de är glömda. Ett sätt att få en tydligare bild av denna svårgripbara fråga och vilka utmaningar den innebär är att dela in kriserna i följande kategorier:



1. **I medieskugga** – kriser som medier världen över rapporterar mycket litet om eller inte alls

Medierna har begränsad förmåga att rikta uppmärksamheten åt flera håll samtidigt. När stora resurser läggs på att bevaka en viss katastrof kan det leda till att andra glöms bort. Den ensidiga uppmärksamheten kan också återspegla det globala humanitära systemets begränsningar när experter som skulle kunna kontakta medierna är upptagna i en del av världen samtidigt som kriser inträffar på annat håll. Ett exempel är tsunamin där den koncentrerade mediebevakningen ledde till mycket långvarig medieskugga över många humanitära kriser i Afrika, vilka skördade ett stort antal dödsoffer.

2. **Underfinansierade** – av givare, hjälporganisationer eller berörda regeringar

Enligt preliminära siffror i april 2006 från OECD:s kommitté för bistandsfrågor (*Development Assistance Committee, DAC*) gav rika västerländska regeringar förra året drygt 12 miljarder USD i humanitärt stöd. Men hur jämnt och rättvist fördelades dessa enorma resurser? När det totala beloppet för humanitärt stöd till en viss katastrof delas med antalet människor hjälpen är avsedd för växer en tydlig bild fram. Tjetjenien, en kris som under de senaste sex åren har figurerat i Läkare utan gränsers "10-i-topp-lista", fick år 2005 281 USD per hjälpmottagare, medan det till jordbävningen i Sydasiens kom in 310 USD och till Sudan 431 USD per person.

3. **Oregistrerade** – kriser och katastrofer som inte registreras i katastrofdatabaser eller bedöms av hjälporganisationer

Man kan urskilja två huvudtyper av kriser som ofta glöms eller ignoreras:

- Små, återkommande, hastigt uppkomna (t ex lokala översvämningar, jordskred och bränder)
- Stora, återkommande eller utdragna, långsamt framväxande (t ex torka/livsmedelskriser, konflikter och sjukdomar)

Ett skäl till att dessa kriser inte uppmärksammas är att det finns ett motstånd mot att tänka på risker i termer av fortgående processer och ackumulerade risker – detta trots att natur- och teknikrelaterade katastrofer är mycket olika till art och omfattning. En annan anledning är att det saknas standardiserade metoder för att mäta vilka mänskliga och ekonomiska förluster en katastrof kan orsaka, antingen medan den pågår eller i efterhand via information i databaser.

4. **Indirekta** – katastrofer utlösta av händelser som regeringar, hjälporganisationer eller lokalsamhällen inte är beredda på

Medier, forskare och bidragsgivare ägnar inte någon större uppmärksamhet åt de följdskatastrofer i andra eller tredje led som en första händelse ofta orsakar. En följd av 2005 års ovanligt kraftiga orkansösong var oljeutsläpp från raffinaderier länga USA:s golfkust – utsläpp som orsakade omfattande ekonomiska skador och skadade människors hälsa. Andra typer av följdskatastrofer som inte får

mycket uppmärksamhet, men som kan förändra människors liv i grunden, är bland annat sexuellt våld eller våld i hemmet, trafficking med kvinnor, problem på grund av omflyttning av människor och markstöld samt långvariga handikapp på grund av skador. Ett annat slags följdkatastrof kan uppstå i samband med okontrollerade eller illegala befolkningsomflyttningar.

5. **Nedtystade** – katastrofer som döljs av berörda regeringar av politiska skäl eller av lokalsamhällen av kulturella orsaker

Vissa livshotande situationer kan tystas ned av regeringar och myndigheter av politiska skäl eller av lokalsamhällen av kulturella skäl. Följden kan bli dolda humanitära kriser vars fulla och skrämmande omfattning kommer till omvärldens kännedom alltför sent. Vissa stater försöker fortfarande begränsa medias och hjälporganisationers möjligheter att göra bedömningar av katastrofsituationer. I april 2006 nekades Jan Egeland, FN:s biträdande generalsekreterare för humanitära frågor, tillstånd av Sudans regering att besöka Darfur. Han fick inte heller flyga över regionen för att besöka sudanesiska flyktingar i grannlandet Tchad.

6. **"Obekväma"** – kriser som regeringar/myndigheter och hjälporganisationer inte tar itu med av politiska, strategiska, säkerhetsmässiga eller logistiska skäl

Vissa humanitära kriser ignoreras i årtal eftersom det är alltför politiskt känsligt eller besvärligt för västvärldens givare att engagera sig helhjärtat och ta itu med dem. Restriktioner av det slag som länder som Burma, Nordkorea och Zimbabwe lagt på både medier och hjälparbetare gör det extremt svårt att genomföra humanitära insatser.

7. **Missförstådda** – komplexa krissituationer vars orsaker och lösningar experter och beslutsfattare kanske inte alltid förstår

Exakt vad som ska leda till att en humanitär insats sätts igång – och när det ska ske – förblir en omtvistad fråga. Speciellt svårt är det när en situation med konstant osäker matförsörjning växer till akut livsmedelskris eller svält. Insatser för att underlätta försörjningen, till exempel att man ger gratis utsäde och konstgödning till småbrukare eller att boskapskötare i ofruktbara zoner får fler djur till sina hjordar, är livsviktiga för att lindra följderna av en sakta framväxande katastrofsituation. Det kan också vara ett sätt att förebygga att en sådan situation uppstår. Om inga insatser görs kommer de utsatta samhällenas motståndskraft att sakta vittra sönder så att de blir än mer sårbara för återkommande risker.

Det finns omfattande forskning som klart visar på ett tydligt samband mellan utvecklingsarbete, riskminskning och humanitära insatser. Människor som lever i en socialt utsatt position är extra sårbara för många slags risker och utsattheten försvagar deras förmåga och möjligheter att hantera situationen och återhämta sig. För de människor som lever i utsatthet sedan deras liv och försörjning förstörts på grund av misslyckad utveckling är katastrofen aldrig långt borta. Att blunda för katastrofer – oavsett vilket

slag det rör sig om – visar på ett misslyckande, framför allt från regeringshåll, att på ett bra sätt analysera och angripa de faktorer som ligger bakom permanent, social utsatthet.

I detta kapitel har vi tittat på sju olika kategorier av glömska eller likgiltighet. Därutöver finns den likgiltighet från omvärlden som en socialt utsatt position medför. Dessa kategorier kan fungera som utgångspunkt för hur humanitära organisationer kan vidareutveckla sitt arbete:

1. I medieskugga

- Utveckla en tätare dialog med medier om glömda kriser och deras bakomliggande orsaker.
- Förse journalister med mer faktiska uppgifter om kriser och erbjuda samarbetsmöjligheter.

2. Underfinansierade

- Inrätta större gemensamma katastroffonder med icke-öronmärkta medel för glömda kriser och sektorer.
- Avsätta minst 10 procent av katastrofbidragen till insatser för att minska risken för katastrofer.

3. Oregistrerade

- Bygga upp gemensamma databaser för att synliggöra hela registret av humanitära risker och hur de påverkar människor.
- Satsa mer resurser på att utarbeta och tillämpa globalt jämförbara sätt att mäta humanitära behov utifrån överenskomna indikatorer.

4. Indirekta

- Förbättra analyser och kartläggning av följdkatastrofer, hur de slår och vilka bakomliggande orsaker de har.
- Säkerställa att garanterade miniminivåer tillämpas vid hjälp till dem som tvingas lämna sina hem – oberoende av deras juridiska status.

5. Nedtystade

- Arbeta med medier på internationell nivå och i det aktuella landet för att synliggöra hur de humanitära behoven faktiskt ser ut i slutna samhällen.
- Uppmuntra regeringar att verka för öppenhet när det gäller att analysera mänskligt lidande och dess bakomliggande orsaker.

6. "Obekväma"

- Undvika att reducera en politisk kris till en humanitär kris.
- Verka för tillräcklig global politisk uppmärksamhet och säkerhet för att möjliggöra fortsatta humanitära insatser.

7. Missförstådda

- Förbättra analysen av vilka åtgärder som är lämpliga vid långvariga, sakta framväxande krissituationer – speciellt när det gäller sambandet mellan torka, hunger och sjukdomar.
- Komma överens med givare och berörda regeringar om relevanta kriterier för att starta hjälpinsatser.

8. Social utsatthet

- Fånga upp utsatta människors perspektiv, kapacitet och behov.
- Utforska möjligheterna till ett tätare samarbete med utvecklingsorganisationer och regeringar när det gäller insatser för att minska risker.

Journalistiska initiativ lyfter fram bortglömda kriser

- *AlertNets* arbete, som stöds av nyhetsbyrån Reuters, är ett bra exempel på *corporate responsibility* – företags sociala ansvar. "*Media Bridge*" är ett lovande initiativ av AlertNet, stött av Storbritanniens biståndsdepartement (DFID). Syftet är att stötta journalister för att "göra det svårare för redaktörer att säga nej" till nyhetsförddjupning om katastrofer. Idén kommer som svar på en studie gjord av *Columbia School of Journalism*, som visade att det är svårt för journalister att bevaka händelser och situationer med komplexa orsaker, speciellt när det saknas bakgrundsinformation, när det är dyrt eller farligt att resa och svårt att få kontakt med lokalbefolkningen för att göra intervjuer.
- Den brittiska dagstidningen *The Guardian* har ingående mediebevakning av katastrofer och deras bakomliggande orsaker både i tryckt form och via en speciell webbplats.
- *BBC news* online erbjuder artiklar och viktiga länkar till biståndsorganisationer med olika inriktningar.
- Det USA-baserade kommersiella TV-bolaget CBS har byggt upp ett elektroniskt uppslagsverk om naturkatastrofer och risker.
- Vissa tryckta medier i tredje världen ägnar sig alltmer åt grävande journalistik i sin katastrof-rapportering. Ett exempel är *Teheka*, en indisk nyhetstidning som ges ut en gång i veckan. I efterdyningarna av tsunamin har *Teheka* legat i frontlinjen med kritiska reportage som satt ljuset på befolkningen på ögrupperna Andamanerna och Nikobarerna och deras svårigheter att få hjälp. ■

Huvudförfattare till detta kapitel:

– Ben Wisner, oberoende forskare som samarbetar med *The Development Studies Institute, London School of Economics, The Benfield Hazard Research Centre (University College London)* samt *The UN University Institute for Environment and Human Security, Bonn*
– Allan Lavell, samordnare, *Programme for the Social Study of Risk and Disaster, The Secretariat General's office of the Latin American Social Science Faculty, San José, Costa Rica*, tillika en av grundarna av *The Latin American Network for the Social Study of Disaster Prevention – LA RED*

– Jonathan Walter, redaktör för *World Disasters Report*

Författare till texttrutan:

– Ben Wisner (se ovan)

Hungersnöden i Malawi – en negligerad kris

I detta kapitel belyser vi den verklighet Malawis befolkning lever i när de kämpar mot hunger och konstant fattigdom. Vi studerar hur mathjälpen fördelas och den dynamik som växer fram i ett samhälle med begränsad tillgång på mat. I den andra halvan av kapitlet ser vi på institutionernas roll. Varför tog det så lång tid innan man utlyste undantagstillstånd? Hur väl överensstämde givarnas insatser med vad de drabbade människorna behövde? Vad kan man göra för att bryta den onda cirkel med återkommande och förödande livsmedelskriser som kännetecknar dagens Malawi? Kapitlet avslutas med konkreta förslag på hur småbrukarnas produktion och diversifieringen av jordbruket kan förbättras, utgående från tidigare erfarenheter.



Malawi är ett av världens fattigaste länder. Under 2005 och 2006 drabbades landet av en svår livsmedelskris där 40 procent av befolkningen – nära fem miljoner människor – var i behov av mathjälp. Alltför lite regn, i kombination med otillräcklig tillgång på mat, utsäde och gödning, gjorde att de mest utsatta människorna hamnade på svältgränsen. I bakgrunden fanns hög förekomst av hiv/aids, dålig hälsa, mycket hög mödradödlighet, kronisk fattigdom, ökande majspriser och undernäring, vilket tillsammans gjorde miljoner människors liv till en kamp för överlevnad.

Det mest påfallande ute på fältet var de fattiga hushållens svåra situation. Många hade sålt allt de ägde och de flesta hade ingen möjlighet att bygga upp

några reserver igen. De fattigaste hushållen hade varit tvungna att använda större delen av nästa års utsäde till mat, vilket lett till att de inte hade tillräckligt mycket kvar att leva på till nästa skörd. På så sätt hamnade familjer som redan led av svältens efterverkningar i en desperat situation med hungersnöd även året därpå. Äktenskap rämnade under de påfrestningar som den svåra matbristen innebar. Antalet tidiga graviditeter och sexuellt överförda sjukdomar (däribland hiv/aids) ökade när fattiga människor såg sig tvingade att ta till sexhandel för att överleva. Bland dem som visade sig vara särskilt utsatta för undernäring, sjukdomar och exploatering var barnen, särskilt de föräldralösa.

Hushållen har försökt anpassa sig. Från centrala och norra Malawi har det rapporterats en markant ökning av odlingen för husbehov och konsumtionen av alternativa grödor, speciellt kassava och potatis. Möjligheterna till ökad diversifiering av jordbru-

ket begränsas emellertid av bristen på plantor och utsäde. Jordbrukets återhämtning bromsas av andra viktiga faktorer. Miljöförstöringen sprider sig på ett alarmerande sätt och leder till att markens produktivitet försämras. För litet regn och otillräckligt stöd till jordbruket under odlingssäsongen 2004–2005 ledde till den ”svåraste livsmedelskrisen sedan 1994”, enligt FN-appellen.

När stod det klart att livsmedelsbristen skulle leda till en humanitär katastrof? Det malawiska parlamentets jordbrukskommitté varnade den 7 februari 2005 för att den rådande torkan – om den fortsatte två veckor till – skulle leda till att landet drabbades av en förödande livsmedelsbrist. Det tog åtta månader från de första kristecknen till dess att regeringen deklarerade undantagstillstånd. En av de viktigaste orsakerna till detta var regeringens behov av att återupprätta sin trovärdighet vad gäller klok och försiktig hantering av ekonomin. Andra faktorer som bidrog till fördröjningen var:

- Rädsla för panik och hamstring
- En politiskt känslig situation – den nye presidenten hotades av åtal
- Nationell stolthet

Två stora givare, Storbritanniens biståndsdepartement och Europeiska kommissionen, var de första som reagerade på livsmedelskrisen i mars 2005 och gav pengar som skulle göra det möjligt att fylla landets strategiska spannmålsreserv på 60 000 ton majs. När krisens omfattning stod klar ökade givarna sitt stöd via de vanliga biståndskanalerna som svar på FN:s akuta katastrofappell i september. Det stod emellertid klart att detta inte var tillräckligt och mot slutet av år 2005 beräknades antalet människor som behövde livsmedelshjälp ha ökat till nära fem miljoner.

Det gjordes försök att styra mathjälpen utifrån objektiva kriterier. Detta skedde inom ramen för en s k *Vulnerability Assessment Committee* (Kommitté för att bedöma sårbarhet), där drabbade människor tillsammans med representanter för regering, FN och enskilda organisationer deltog i arbetet med att identifiera de mest utsatta grupperna. Fördelningen av mathjälpen påverkade dock de sociala relationerna i de berörda samhällena och det blev problem när bara de mest utsatta fick hjälp. De flesta av dem delade med sig av maten till sina släktingar, som bruket är i utvidgade familjer; i annat fall hade de riskerat att bli utsatta för diskriminering. I områden som inte fick mathjälp kunde situationen bli desperat. Där drog man ner på antalet mål mat per dag och åt bara en gång – på kvällen. Från de flesta samhällena i den värst drabbade södra regionen rapporterades en ökning av sexuellt högriskbeteende (inklusive sexhandel som tvingade unga flickor in i prostitution), påtvingade barnäktenskap, våld i hemmet och barnmisshandel. Familjer och äktenskap kollapsade. Känslan av gemenskap och samarbete skakades i grunden när människor som kämpade för att överleva struntade i gamla och kroniskt sjuka.

Men trots ständig hunger och gnagande fattigdom lever befolkningens hopp och vilja till återhämtning. Människorna har insikt om sin situation och vill bli tillfrågade om vad de behöver. De vill att man lyssnar på dem – inte att de tilltalas från ovan. De har en klar bild av vad som är viktigast för dem. De vill få sina mest grundläggande behov

tillgodosedda: tillgång till utsäde och gödning så att de kan odla tillräckligt med mat och slippa vara beroende av livsmedelshjälp.

Precis som i större delen av Afrika är jordbruket den viktigaste försörjningskällan för en majoritet av Malawis befolkning. Tack vare de humanitära insatserna kunde man förebygga att ännu fler människor dog av hunger, men hjälpen räckte inte till för att trygga jordbrukets återhämtning, förebygga den snabbt växande undernäringen bland barn eller hjälpa hushållen att undvika destruktiva överlevnadsstrategier, som tvingar dem ännu djupare ned i fattigdom. En viktig del av lösningen på Malawis fattigdom och utsatthet är att jordbruket omvandlas, en omvandling som kommer att växa fram genom att man utvecklar och tillämpar produktiv och lönsam ny teknik.

Enda sättet att undvika framtida livsmedelskriser är att man under ledning av nationella myndigheter och med stöd av internationella givare ger ökade resurser till jordbruket. I annat fall kommer den onda cirkeln med återkommande kriser och kortstiktiga insatser att fortsätta.

För att bryta denna nedåtgående spiral krävs en långsiktig och noggrant genomförd omvandling av hela jordbrukssektorn liksom effektiva insatser för att lindra de direkta följderna av livsmedelsotryggheten. Båda åtgärderna är av största vikt för att Malawis utveckling inte ska bli ständigt avbruten av återkommande livsmedelskriser. I detta arbete finns tre viktiga beståndsdelar:

- att garantera ett effektivt jordbrukstöd som bygger på den mest tillförlitliga kunskap som finns vid beslutstillfället och som klart och tydligt kommer de fattiga till godo
- att göra det lättare för jordbrukare att göra inköp och få sina produkter sålda på en fungerande marknad – med hänsyn tagen till att fattiga har begränsade kontanta medel
- att skapa en tätare koppling mellan forskning och politik

Vad malawierna gjort för att överleva senare års livsmedelskriser

Sålt ägodelar

Människor har sålt getter, höns, cyklar, takplåt och till och med tallrikar, filter och kläder. I de fattigaste hushållen har man sålt praktiskt taget allt man äger för att kunna ge sina familjemedlemmar mat.

Minskat antalet måltider

Många hushåll har minskat antalet mål till ett om dagen. Man äter gräsfrö, bananstockar, vild jams (slingerväxt med C-vitaminrika knölar, ö.a.) och rötter, de bittra rotknölnarna från näckrosor, kassava och *chisoko*-blad, majshylsor och omogen mango.

Dagsverken

Dagsverke eller *ganyu* är när familjemedlemmar arbetar på någon annans gård för pengar eller en tallrik mat. Detta gör att man får mindre tid att arbeta med den egna familjens odlingar, vilket leder till att skörden blir mindre och familjen sjunker ännu djupare ned i fattigdom.

Tagit barnen ur skolan

I Malawi är den åttaåriga grundskolan gratis, men en del föräldrar har sänt iväg sina döttrar för att arbeta i rikare familjers hem så att de kan tjäna pengar till mat. Dessutom har många ungdomar tagits ur gymnasiet eftersom föräldrarna inte har råd med skolavgifterna.

Sexhandel

De senare årens livsmedelskriser har lett till en växande sexhandel. Hur mycket pengar det handlar om inom prostitutionen beror på yttre omständigheter och på hur desperata de berörda människorna är. Unga flickor följer med affärsmän för att kunna betala sina skolavgifter medan deras mödrar har tillfälliga sexuella förbindelser för att kunna ge familjen mat.

Stöld

Allt fler människor stjälar för att överleva. De vanligaste offren är de som odlar sockerrör och kassava. Det är också vanligt att människor stjälar omogen majs. ■

Kapitlet och textrutan är skrivna av:

- Anne Conroy, som har bott i Malawi över 15 år och arbetat med forskning, policyanalys och påverkansarbete inom jordbruk, matsäkerhet, hälsa och hiv/aids
- Malcolm Blackie, zimbabwisk jordbruksekonom som har arbetat i Afrika söder om Sahara i fyrtio år och är chef för bT Associates, ett litet nätverk av afrikanska utvecklingsexperter
- Fader Boniface Tamani, ordförande för Malawibaserade Public Affairs Committee, en ekumenisk organisation för påverkansarbete och medborgarutbildning
- Austin Ngwira, specialist på jordbruk och landsbygdsutveckling, med omfattande erfarenhet av jordbruksekonomi i Malawi och Zimbabwe

Orkanen Stan blottlade människors utsatta situation i Guatemala

Enligt CONRED, ett nationellt samverkansorgan för katastrofarbete i Guatemala, drabbade skyfallen i samband med orkanen Stan år 2005 över en tredjedel av landet. Allra värst utsatta var de västra och centrala högländerna, där framför allt den indianiska ursprungsbefolkningen lever, ofta i extrem fattigdom. Tragedin satte ljuset på de svåra förhållanden som miljoner människor i Guatemala lever under idag. Skadorna och återuppbyggnadsarbetet efter orkanen visar tydligt vilket komplext mönster av faktorer som gör människor extra utsatta för miljöpåverkan och andra typer av risker.



I Guatemala kan man få uppgifter om risker och en bild av potentiella katastrofer i databasen DesInventar. Här definieras inte en katastrof utifrån hur många människor som drabbats eller hur stora skadorna är. I stället registreras alla händelser som haft en ”ogynnsam effekt” på liv, egendom och infrastruktur. Informationen som läggs in består av andrahandsuppgifter från olika källor, uppdelade per samhälle. Den visar tydligt att riskscenarierna på lokal nivå är mycket olika. Databasen omfattar 25 olika riskkategorier (naturkatastrofer, teknik- och sjukdomsrelaterade risker), varav sex står för 87 procent av alla registrerade händelser: eldsvådor, kraftiga regn, lerskred, översvämningar, skogsbränder och epidemier.

Även om många former av utsatthet är ”universella” finns det i varje land, region eller samhälle vissa specifika aspekter som är viktiga att vara medveten om. När det gäller Guatemala måste man alltid beakta följande fem omständigheter eller processer:

1. Kamp för demokrati och fred

Demokrati och fred är grundläggande förutsättningar för att arbetet med att minska katastrofer ska bli ett långsiktigt engagemang, inte bara en fråga som dyker upp då och då efter en större katastrof, vilket var fallet efter Mitch år 1998 och nu efter Stan. Dessa förutsättningar har bara till en del uppfyllts i Guatemala. Risken är stor att den spirande demokratiseringsprocessen och samhällets omvandling avstannar som en följd av ökande politisk instabilitet om de

som arbetar med återuppbyggnaden efter Stan inte tar itu med den överlevnadskris som mer än tusen stormdrabbade samhällen ställts inför.

2. Våld i samhället

Det människor i dagens Guatemala är mest rädda för är att bli dödade eller mista allt de äger. Risken för en katastrof väcker inte lika stor oro, speciellt som katastrofer oftast drabbar fattiga, socialt marginaliserade delar av befolkningen. Antalet mord har ökat kraftigt. Enligt Guatemalas åklagare för folkrättsbrott, Sergio Morales, mördades 3 230 människor år 2001; fyra år senare hade siffran ökat till 5 338. Antalet registrerade dödsfall som orsakats av våld under de senaste fem åren är därmed lika stort som antalet omkomna i den stora jordbävningen 1976 (ca 23 000, ö.a.). Statistiken visar att antalet mord i Guatemala, 44 per 100 000 invånare, är bland de högsta i Latinamerika.

3. Diskriminering p g a kön, social eller etnisk tillhörighet

Fattigdom och ojämlikhet i Guatemala beror till stor del på socialt utanförskap och rasism – samma krafter som bidrar till människors utsatthet vid en katastrof. Ett av de tydligaste uttrycken för rasism är diskrimineringen av landets ursprungsbefolkning, mayafolket. Inte inom något område – ekonomiskt, socialt, politiskt eller kulturellt – har mayaindianerna samma villkor och möjligheter som resten av befolkningen. Inte heller indianerna själva har undgått att ta till sig de manschauvinistiska synsätt som både koloniala och moderna samhällena uppvisar. Inom ursprungsbefolkningens samhällen finns det en tro på att mannen är ”chef och familjeöverhuvud”, den som ska fatta alla beslut såväl inom familjen som i samhället.

4. Utspridd landsbygdsbebyggelse

Den region som drabbades hårdast av orkanen Stan var de västra högländerna, där det finns ca 5 000 samhällen, ofta på stora avstånd från varandra. Omkring 60 procent av dem ligger på bergssluttningar och minst vart tredje löper stor risk att drabbas av katastrofer. Att landsbygdsbefolkningen är så utspridd leder till utsatthet av två olika slag. I brist på andra möjligheter bosätter sig människor i allt högre grad på platser som är farliga på grund av att terrängen är oländig och skogen skövlad sedan bergssluttningarna kalhuggits (= ökad risk för erosion, ö.a.) för att ge plats åt husbehovsodling. För det andra innebär spridningen av bebyggelsen för många samhällen ett ”territoriellt utanförskap” eller isolering. Den geografiska isoleringen på grund av besvärlig terräng och dåliga eller obefintliga vägförbindelser begränsar människors möjligheter och deras sociala nätverk; därmed ökar också deras sårbarhet.

5. Utvandring till USA

Emigration skapar nya svårigheter bland de människor som stannar kvar. I landsbygdssamhällen luckras de sociala strukturerna upp – detta gäller särskilt bland ursprungsbefolkningen. På familjenivå handlar det om att kvinnor förlo-

rar sina makar och barn sina pappor. På bynivå växer klyftorna mellan familjer till mer välbeställda emigranter och de andra, samtidigt som utvandringen kan leda till att en hel generation av yngre människor saknas. Följden blir ett allt mer individcentrerat samhälle och brist på intresse för att bevara gemensamma resurser. Det leder också till att nya hot växer fram, till exempel hiv/aids och destruktiva ungdomsgäng.

När orkanen Stan slog till hade befolkningen i Guatemala redan upplevt verkningarna av orkanen Mitch sju år tidigare och dragit sina lärdomar av dessa. Sedan dess har nya koncept, analyser och arbetsplaner, åtaganden och förslag till katastrofriskminskning i regionen formulerats och spritts i en aldrig tidigare skådad omfattning. Ett resultat är att ett växande antal nationella NGO:s (*Non-governmental organization*, ideell organisation) och internationella samarbetsorganisationer med verksamhet i Guatemala nu tagit med riskhantering i sina riktlinjer, program och projekt, samtidigt som en rad utbildningsinitiativ påbörjats.

Under återuppbyggnadsarbetet efter Stan har de lokala utvecklingsråden (COCODE) fått ett kraftigt uppsving, mycket tack vare de drabbade samhällenas delaktighet och engagemang. Dessutom har deras samarbetsorgan på kommunal nivå, utvecklingsråden för tätorts- och landsbygdsutveckling (COMUDE), reformerats. Systemet med utvecklingsråd har flera fördelar: dels organiserar det människor på lokal nivå för att på ett effektivt och hållbart sätt få dem delaktiga i lokal och regional planering, dels utgör det ett ramverk som ger bättre samordning mellan de aktörer som är engagerade i arbetet med att minska riskerna – mellan NGO:s och utvecklingsorganisationer, mellan det civila samhället och staten samt mellan olika departement.

Den stora utmaningen är att stärka och sprida alla dessa initiativ och få arbetet med katastrofriskminskning förankrat hos regeringen. Följande åtgärder bör ha högsta prioritet:

- Skapa erkännande för att arbetet med att minska riskerna för katastrofer måste finnas med i vardagen, att det berör alla sektorer och inte bara är ett problem för en specifik myndighet eller NGO:s, som är ”experter” på sådana frågor.
- Införa riskminskning som ämne i skolornas läroplaner, på alla nivåer.
- Inkludera bedömningar av katastrofrisker i alla utvecklingsprogram och -projekt. Arbetet med riskminskning bör ges samma prioritet som arbetet med miljöfrågor och jämställdhet mellan könen.
- Tillhandahålla information om risker på lokal nivå och bygga upp kapacitet att producera sådan information, överföra den till lokala aktörer och sprida den bland människor i riskzonen.
- Bättre planering av markanvändning på lokal nivå, utifrån respektive lokalsamhälles situation och med hänsyn tagen till utsatta områden och aktuella risker.

- Sprida relevant, lättillgänglig teknik som gör att lokalsamhällen kan bevaka ökande risker (exempelvis när det gäller avfallshantering, jorderosion på bergssluttningar och bostadsbyggande på osäker mark).
- Skapa och tillämpa juridiska regelverk som krävs för att arbeta med riskminskning.

Lokalt arbete för att minska katastrofriskerna räddar liv

Miguel Antonio López, borgmästare i Pastores, berättar om sina erfarenheter två veckor efter det att orkanen Stan drabbade samhället:

"Även om vi var mycket väl medvetna om att det var farligt att bo nära Guacalatfloden, kunde vi inte föreställa oss att den skulle kunna orsaka en katastrof av den här omfattningen. Som tur var hade vi fått utbildning i att hantera risker och sårbarhet genom ASDENA (frivilligorganisation som arbetar med hållbar utveckling, katastrofförebyggande insatser, m.m.). Jag tror att utbildningen gjorde att vi var mer medvetna om problemet och att det var tack vare den som katastrofen inte orsakade några dödsfall i vår stad.

Ett par dagar innan orkanen drabbade oss hade vi satt upp en katastrofkommitté inom kommunfullmäktige. Tanken var att vi skulle börja med arbetet där och sedan sprida modellen till alla utvecklingsråd på bynivå. Vi beslöt också göra en telefonlista för krissituationer och planerade sätta upp ett informationscenter för

att samla in all information som behövs för att snabbt lösa krissituationer. Vi organiserade en katastrofinsatsgrupp av kommunanställda, som också de fått utbildning av ASDENA.

En viktig del av utbildningen var det vi lärde oss om markplanering, själva grunden för det katastrofförebyggande arbetet. Vi började med att titta på vilka platser som var mest i riskzonen. Vi var speciellt bekymrade för dem som bor uppe i bergen eftersom tidigare makthavare gett dem mark i utbyte mot röster, helt utan planering. De här människorna lever i bösättning- ar utan ordentliga vägar, kommunal service eller moderna bekvämligheter och vi är oroliga för att det kan inträffa jordskred ...

I utbildningen ingick en vecka i grannlandet Honduras där ett antal personer fick en inblick i det förebyggande arbete som bedrivs på lokal nivå efter orkanen Mitch och som framförallt byrådd, men också kommunfullmäktige, är engagerade i." ■

Huvudförfattare till detta kapitel:

Gisela Gellert, geograf med bas i Guatemala, oberoende forskare och konsult, medlem i Latin American Network for the Social Study of Disaster Prevention-LA RED

Textnutan bygger på en intervju av Eddie Fernandez den 15 oktober 2005. Intervjun finns publicerad på Guatemalas Inforpress Centroamericanas webbplats: www.inforpressca.com

Riskfyllt moderskap – Nepals dolda kris

I detta kapitel analyserar vi mödradödligheten i Nepal – en del av en global tragedi i det tysta, som varje år tar mer än en halv miljon kvinnors liv. Även om Nepal har gjort framsteg när det gäller att minska barnadödligheten ligger mödra- och spädbarnsdödligheten envist kvar på samma höga nivå – antalet döda är minst 25 gånger fler än offren för Nepals tioåriga inbördeskonflikt. Vad är det som ligger bakom dessa fasansfulla siffror? Kan dödsfallen sägas utgöra ”en bortglömd katastrof”? Vi belyser hur konflikten i Nepal påverkar mödradödligheten, visar upp goda exempel att bygga vidare på och går igenom möjliga lösningar.



I Nepal dör varje år mellan 5 000 och 6 000 kvinnor i samband med att de ska föda barn, detta enligt statistik från landets hälsoministerium och FN. Med en mödradödlighet där en kvinna dör var 90:e minut är Nepal ett av världens mest riskfyllda länder att föda barn i. Sannolikheten för att ett nyfött barn ska överleva är också betydligt lägre om dess mor dör vid förlossningen; ca 30 000 spädbarn beräknas dö innan de blivit en månad gamla.

De flesta kvinnor som dör i samband med förlossningen avlider efter komplikationer på grund av brist på akut förlossningsvård eller för att det saknas en ”barfotabarnmorska”. Enligt Adik Wibowo, WHO-representant i Nepal, fanns det i 71 procent av fallen av mödradödlighet ett direkt samband med händelser vid förlossningen, kom-

pplikationer som i de flesta fall skulle ha kunnat hanteras och förebyggas på ett effektivt sätt. Bland orsakerna är blödningar efter förlossningen det som orsakar flest dödsfall: 46 procent av all mödradödlighet. I klartext blöder nästan 3 000 kvinnor till döds varje år.

För över 20 år sedan identifierade internationella experter tre vanligt förekommande fördröjningar, som är särskilt relevanta för vårdbehövande kvinnor i Nepal, nämligen när det gäller att:

- besluta om huruvida vård ska sökas
- nå fram till en sjukvårdsinrättning
- få tillgång till adekvat behandling på vårdinrättningen

Det finns många orsaker till dessa fördröjningar. Det kan handla om kulturella eller ekonomiska faktorer, att man bor i svårtillgängliga områden eller helt enkelt inte är tillräckligt medveten om problemet. De kvinnor som bor i traditionella nepalesiska samhällen lever under social och religiös diskriminering. Manliga släktingar vill inte röra vid kvinnor som blöder efter en förlossning och privata fordon och allmänna transportmedel kan av samma skäl vägra ge dem skjuts. I de flesta byar kan inte kvinnor söka medicinsk hjälp på egen hand utan måste ha sin makes och sina svärföräldrars tillåtelse.

Det har alltid varit svårt att få tillgång till sjukvård, men den väpnade konflikten i landet har förvärrat situationen. Under 2005 och början av 2006 rapporterades att maoistgerillan kontrollerade omkring 80 procent av Nepal. För att resa från maoistkontrollerade områden till territorier under regeringens kontroll (där de medicinska förnödenheterna finns) behövs ofta ett skriftligt tillstånd, utfärdat i förväg. Samtidigt har de fattigaste familjerna inte råd att resa – oavsett om det råder konflikt eller ej. En annan faktor som fördröjer tillgången till hälso- och sjukvård är den restid som krävs. De flesta byar på landsbygden ligger flera dagars, i en del fall flera veckors, vandring från närmaste större väg, flygfält eller stad.

Att situationen i större delen av landet präglas av våld har kraftigt påverkat viljan hos medicinskt utbildade personer att arbeta på landsbygden. Läkare är inte villiga att bege sig till konfliktzoner, vilket gör att de flesta hälso- och sjukvårdsinrättningar saknar utbildad personal. Hälsoarbetare i avlägsna byar blir ofta förhörda av säkerhetsstyrkor för att avslöja var rebellerna håller till. Eftersom det krävs förhandling och skriftligt tillstånd för att flytta från regeringskontrollerade distriktscentra till maoistområden har hälsomyndigheterna på distriktsnivå inte kunnat stödja eller bevaka hälsostationer ute i byarna.

I Nepal sker 91 procent av alla förlossningar i hemmet – i de allra flesta fall utan hjälp av någon medicinskt utbildad person. Många av dödsfallen i samband med förlossningar skulle kunna förebyggas om det fanns fler utbildade inom förlossningsvården. Det skulle kunna vara antingen läkare, sjuksköterskor eller barnmorskor – men de måste ha internationellt erkänd kompetens inom förlossningshjälp (*obstetrik*).

De flesta nyfödda barn som dör gör det som en följd av bristfällig vård under graviditeten, förlossningen eller under de första kritiska timmarna efter födseln. Tre fjärdedelar av mödrarna har blodbrist, vilket kraftigt ökar risken för en för tidig förlossning, efterblödningar och underviktiga barn. De vanligaste orsakerna till spädbarnsdöd är stelkramp, infektioner och låg födelsevikt.

Det bästa sättet att hjälpa människor förstå vikten av trygg förlossning, risken för förlossningskomplikationer och betydelsen av hälsoservice är att det görs insatser för att öka medvetenheten i hälsofrågor. För att förebygga att man dröjer för länge med att söka vård är det av största vikt att satsa på att öka hela familjens medvetenhet i frå-

gan. Ett sätt att förmedla hälsobudskap är att gå via redan existerande mödragrupper. För att nå ut till konfliktdrabbade, avlägsna eller icke läskunniga samhällen är radio-program en bra kanal. Om målet är genomslag på nationell nivå kan bästa sättet vara att försöka få ut information genom nyhetsmedier.

En annan användbar metod är att ge ekonomiskt stöd. Kostnaden för resa och behandling avskräcker nämligen många av Nepals fattigaste familjer från att söka hjälp. Med ekonomiskt stöd från Storbritanniens biståndsdepartement startade regeringen nyligen ett system för kostnadsdelning i 27 distrikt. Alla kvinnor som föder barn på ett distriktssjukhus eller en primärvårdscentral får kontant ersättning. Bidragen täcker dock inte allt. I genomsnitt kostar en normal sjukhusförlossning mer än 70 USD och om det behövs kirurgiska ingrepp kan kostnaden gå upp till 150 USD. En lösning på problemet kunde vara att försöka påverka mödragrupper att ge förskott ur katastroffonder eller billiga lån till gravida kvinnor som behöver medicinsk hjälp.

För att minska antalet onödiga dödsfall bland mödrar och nyfödda är det av yttersta vikt att skapa en effektiv, rikstäckande hälso- och sjukvård. Man måste också utbilda mer förlossningspersonal och, framför allt, se till att den stannar kvar.

Dessutom är det avgörande att minska antalet fall av kraftiga blödningar i efterbördsskedet. Detta kan göras genom att vårkarbetet hanteras på rätt sätt och med användning av lämpliga läkemedel. För detta krävs emellertid yrkeskunnig vårdpersonal och ett system som gör att läkemedelsförsörjningen fungerar. Att förmå utbildad hälso- och sjukvårdspersonal att arbeta på avlägsna, farliga platser kommer att kräva långvarig ekonomisk uppmuntran och mer stöd från sjukvårdssystemet. Man kan också utbilda lokala, frivilliga hälsoarbetare så att de i tid kan känna igen förlossningskomplikationer.

Det är inte alla experter som är eniga om att mödradödligheten i Nepal bör kallas en ”glömd katastrof”. Enligt Susan Clapham vid det brittiska biståndsdepartementet kan situationen inte definieras som en katastrof, eftersom en sådan förutsätter en större avvikelse från det normala. Att kalla något för en katastrof skulle, tillägger hon, antyda att någonting borde göras åt den omedelbart, vilket inte är möjligt eftersom situationen bara kan förändras genom arbete på lång sikt. Clapham anser att ”en tragedi i det tysta” är en mer korrekt beskrivning.

Att lösa den dolda krisen med hög dödlighet bland nyförlösta mödrar och nyfödda barn är en komplicerad, långsiktig process. Enkelt uttryckt är lösningen att man måste arbeta på två fronter samtidigt:

Tillgång: förbättra hälsovårdssystemet genom att utrusta fler hälsocenter med grundläggande utrustning för akut förlossningsvård, utbilda kompetent förlossningspersonal, förbättra möjligheten till medicinskt säker abort och ge de mest utsatta bättre tillgång till medicinsk hjälp.

Efterfrågan: skapa större efterfrågan på hälsovård vid graviditet och förlossning genom att ta itu med sociokulturella hinder, som står i vägen för ökad medvetenhet om mödrars och nyfödda barns hälsa i utsatta samhällen.

För att uppnå detta under nuvarande politiska och säkerhetsmässiga förhållanden krävs ett samarbete inte bara mellan lokalsamhällen och regering utan även med den privata sektorn, medier och makthavare i hela landet. Att få dessa så vitt skilda aktörer att närma sig varandra kommer att kräva påverkansarbete på hög nivå och samordning bland bistånds- och utvecklingsorganisationer.

Blod – inget som prioriteras

Nästan hälften av Nepals mödradödlighet beror på blödningar i efterbördsskedet – i klartext innebär det att nästan 3 000 nepalesiska kvinnor varje år blöder till döds efter förlossningen. En snabb blodtransfusion är ofta enda sättet att rädda en kvinna i denna situation, men det råder brist på säkert blod i Nepal.

Regeringen har gett Nepals Röda Kors mandat att stå för blodgivarservicen i hela landet. Men trots att det finns ett system som bygger på 100 procents frivillig blodgivning är verksamheten oerhört dyr och förutsätter bidrag från regeringen.

För att garantera att blodet är säkert att använda måste det testas för hiv och andra infektioner. Frivilliga från lågriskgrupper är de vanligaste blodgivarna. För att bygga upp det

förtroende bland allmänheten som behövs för att frivilliga blodgivare regelbundet ska lämna blod krävs ett välorganiserat system med kvalitetskontroll inom alla områden. Detta är av central betydelse för att få blodgivarna att fortsätta ge blod och för att blodet ska kunna användas på ett säkert och effektivt sätt – men det är en stor utmaning i Nepal, där det råder stor brist på utbildad sjukvårdspersonal.

Nepals Röda Kors driver 56 blodcentraler i 41 av landets 75 distrikt. Målet är att kunna öppna två nya centra per år. Efterfrågan på blod ökar både på grund av blödningar i samband med förlossningar och på grund av ökande oroligheter i landet. Organisationen driver också mobila blodgivarcentraler i 21 av sina distriktsavdelningar, på fasta datum året runt. ■

Huvudförfattare till detta kapitel och textrutan:

Naresh Newar, reporter vid Nepali Times/frilans för IRIN (FN-stödd nyhetsorganisation)

Bishnu Sharma, reporter vid den nepalesiska dagstidningen Rajdhani

"Båtflyktingar" i desperata försök att nå Europa möter döden till havs

Europa står för närvarande inför en flyktingsituation som till stor del beror på misslyckad samhällsutveckling i Syd, framför allt i Afrika söder om Sahara. För många migranter är Europa ett förlovat land, som de är beredda riskera livet för att ta sig till. Drömmen om ett bättre liv lockar och de drivs av en desperation som växer fram ur fattigdomens förtryck, arbetslöshet, otrygghet och hopplöshet.

Det finns inga uppgifter om hur många av dessa människor som dött de senaste tio



åren när de försökt ta sig över havet i små båtar från Västsahara, Mauretanien och nu senast från Senegal till Kanarieöarna; från Marocko till Spanien; från Libyen och Tunisien till flera olika italienska öar och Malta; från Turkiet och Egypten till den grekiska övärlden; och – vissa med det slutliga målet att nå Europa – från Somalia till Jemen.

Den mest tillförlitliga forskningen i ämnet "båtflyktingar" (se fotnot) i världen är troligtvis den som gjordes 2004 av Michael Pugh, professor i freds forskning vid Bradford University i Storbritannien. Enligt honom drunknar upp till 2 000 människor varje år i och omkring Medelhavet när de försöker nå länder i Europeiska Unionen. Pughs siffror bygger på intervjuer med båtflyktingar, redogörelser för antalet återfunna

kroppar och strandade skepp samt på statistik från statliga myndigheter.

En spansk NGO skyllde den mänskliga tragedin på EU och vad man kallade de stängda gränsernas politik. Men Europas dilemma är att invandringen skulle behöva bli betydligt större än vad som verkar vara politiskt gångbart om den ska kunna kompensera EU:s växande befolkningskris i länder som till exempel Tyskland. Enligt preliminära siffror för 2005, utgivna av Eurostat i januari 2006, ökade "nettoinflödet av

FOTNOT

Begreppet "båtflyktingar" innefattar i detta sammanhang både människor som lämnar sina hemländer på grund av svåra ekonomiska förhållanden och människor som söker skydd undan förföljelse och väpnade konflikter.

(legala) internationella migranter” till EU från strax under en halv miljon till nära två miljoner per år under den period då Medelhavets båtflyktingkris nådde sin första topp, från slutet av 1990-talet till år 2004. Spanien och Italien – de två länder flest illegala båtflyktingar anländer till, samt Storbritannien och Tyskland – de två länder många säger att de vill fortsätta till, tog emot flest legala migranter (inte nödvändigtvis från Afrika söder om Sahara). Tillsammans stod de för 76 procent av all immigration till EU under år 2005.

I ett tal förra året sa FN:s flyktingkommissarie António Guterres att rätten att söka asyl är en av demokratins hörnstenar. Men i takt med att allt fler människor på olika grunder söker sig till Europa med båt växer också misstankarna om att pressade regeringar och myndigheter ibland inte är så noga med att ta reda på vilka av dessa människor som är flyktingar i juridisk mening. Flyktingspecialister har hävdad att den illegala migrationen sjövägen i högre grad än kanske något annat migrantflöde efter andra världskriget har fått västländer med annars starka humanitära traditioner att tumma på andemeningen i 1951 års flyktingkonvention – vissa hävdar att man till och med bryter mot lagens bokstav.

Båtflyktingarnas kris aktualiserar två olika humanitära uppförandekoder: asylrätten till lands och sjöfartens tradition att bistå nödställda människor till havs. Enligt internationell sjörätt, för att inte tala om gammal hävd bland sjöfolk världen över, är man skyldig att ge all hjälp som är möjlig och behövs för att bistå den som är i sjönöd. Men lagstiftningen ger ingen vägledning när det gäller en central punkt i sammanhanget, nämligen var de människor som har räddats ute till havs ska föras i land.

Enligt vissa migrationsspecialister, bland dem Martin Baldwin-Edwards, en av grundarna av Mediterranean Migration Observatory vid Panteionuniversitetet i Aten, tycks Europas regeringar vara på väg mot samma modell för ingripanden till havs som tillämpas av USA och Australien, en i grunden annorlunda princip för hur sjöräddning ska fungera. Ingripanden till havs – i praktiken att snabbt föra båtflyktingarna tillbaka till det land de har avseglat från – är en metod som har använts av USA:s kustbevakning sedan 1980, framförallt i Karibien. Det är ofrånkomligt att en asylprocedur ombord på ett kustbevakningsfartyg blir ganska ytlig, vilket gör sådana ingripanden till en mycket kontroversiell fråga – speciellt när de sker på internationella vatten.

På kort sikt är emellertid de alternativ som finns till havs, exempelvis skärpt kustbevakning i vattnen utanför berörda länder, inte lösningen på problemet med båtflyktingar som dör till havs. Även om ingripandena skulle kunna avskräcka en del blivande båtflyktingar och fungera som ett stöd för stater som vill skärpa gränskontrollen är det inte troligt att de skulle leda till någon större minskning av antalet båtflyktingar som dör till havs. Vad kan man då göra för att dämpa krisen?

På kort sikt kan man agera mot människosmugglingen på samma sätt som mot dess mer våldsamma kriminella variant, människohandeln, nämligen mot smugglarna och inte mot båtflyktingarna. Ett sådant sätt att arbeta innebär skärpt polisbevakning av

stränder och hamnar i de länder flyktingarna kommer ifrån, men också krafttag mot korrumperade tjänstemän. Man kan också införa eller skärpa åtgärderna mot smugglingens logistikapparat, till exempel genom att införa strängare kontroll av företag som importerar utombordsmotorer. Vissa juridiska experter har emellertid manat till försiktighet. De pekar på att det skulle vara ett brott mot 1951 års konvention att hindra blivande flyktingar från att korsa en internationell gräns för att söka sig en fristad – till och med, förutsatt att vissa förhållanden är uppfyllda, om det sker med hjälp av smugglare.

I ett tal förra året beskrev António Guterres den balansgång som krävs av berörda stater och sa att de bör ”agera med kraft för att eliminera människosmuggling och -handel och ge hårda straff till dem som tjänar pengar på sådan verksamhet. Gränsbevakningen får dock inte leda till att människor inte får möjlighet att söka asyl och den får inte förhindra en rättvis bedömning av flyktingstatus för dem som har rätt till det enligt folkrätten. Hårda och kompromisslösa åtgärder mot avskyvärda kriminella måste gå hand i hand med en humanitär omsorg för att skydda deras offer”.

En åtgärd som ännu inte prövats är att göra seriösa försök att via medier i Afrika sprida information om dödsfallen till havs. En viktig uppgift är därför att samla information om båtflyktingkrisen i Medelhavet och ta fram så korrekt statistik som möjligt när det gäller antalet omkomna i regionen. Därefter skulle man kunna genomföra trovärdiga informationskampanjer om riskerna med illegal båtmigration för allmänheten i de länder söder om Sahara som flyktingarna kommer från.

Den långsiktiga lösningen på detta ohyggliga humanitära problem, som har lika mycket att göra med globaliseringen och de förväntningar den väcker som med någonting annat, är att ge människor skäl att stanna kvar där de är. För att citera första ”handlingsprincipen” i 2005 års Globala kommission kring internationell migration: ”Kvinnor, män och barn bör kunna förverkliga sina möjligheter, få sina behov tillgodosedda, utöva sina mänskliga rättigheter och uppfylla sina drömmar i sitt hemland och därefter migrera av fritt val, snarare än för att de är tvungna.”

Allt fler "båtflyktingar" till öar i Medelhavet

	Kanarie- öarna	Spaniens fastland	Italienska öarna	Malta	Grekland	Totalt ant bekräftade anlända personer
2002	9 875	6 795	23 719	1 680	3 945	46 014
2003	9 382	9 794	14 331	568	2 439	36 514
2004	8 426	7 249	13 635	1 400	3 047	33 757
2005	4 715	7 066	22 824	1 800	1 280	37 685
2006 (jan-jun)	10 896¹	<i>uppg. saknas</i>	7 236²	967³	<i>uppg. saknas</i>	19 099 (prel.)

1 Siffror från Spanska Röda Korset för perioden 1 januari–12 juli.

2 Siffrorna från Italienska Läkare utan gränser gäller enbart Lampedusa och Linosa och innefattar inte Siciliens fastland. Detta är en stor ökning jämfört med motsvarande siffror år 2005, när 4 933 migranter anlände från januari till juni. (Migrationsflödet till de italienska öarna är mer säsongsbundet än flödet till Kanarieöarna.)

3 Enligt ett uttalande av Maltas utrikesminister Michael Frendo till EU-ambassadörer den 3 juli 2006. (Siffrorna för motsvarande period under 2005 är nästan dubbelt så höga.)

Källor om inte annat uppges: uppgifter från statliga departement. Siffrorna för Malta är sammanställda från olika källor av www.maltatoday.com.mt och ser ut att vara avrundade. Om det totala antalet bekräftade ankomster för år 2005, 37 685 personer, utgör 95 procent av dem som gick ombord, vilket nästan säkert är en överskattning, innebär detta att nära 2 000 flyktingar försvann till havs enbart under förra året.

Huvudförfattare till detta kapitel och textrutan:

Alex Wynter, journalist med bas i Storbritannien och redaktör för The Bridge, Federationens magasin för Europa

”Kom inte och prata jämställdhet nu – vi är ju mitt i en katastrof!”

Det finns de som hävdar att det är lyx och överflöd att arbeta med könsroller och jämställdhet när man är mitt uppe i en större katastrof, att den typen av frågor bör vänta tills de mer överhängande problemen är lösta. Ändå finns tydliga belägg för att brister när det gäller att ta itu med ojämlikhet mellan könen under en hjälpinsats och direkt efter en katastrof kan leda till att kvinnor och flickor inte får lika mycket hjälp. De får färre möjligheter i livet, deras hälsa påverkas negativt och de löper större risk att bli



utsatta för olika typer av våld, till och med dödligt. I detta kapitel utgår vi från praktiska erfarenheter från tre kontinenter och utmanar den ”brådskans tyranni”, som leder till att man blundar för jämställdhetsperspektiven före, under och efter en katastrof. Det är viktigt att ha en helhetssyn, det räcker inte att enbart agera välgörare vid en katastrofinsats. I detta kapitel hävdar vi att hjälporganisationernas arbete med att minska risker i framtiden måste utgå från människors rättigheter; man måste ta itu med de bakomliggande orsakerna till sådan social utsatthet som beror på bristande jämställdhet mellan könen.

Alla kvinnor och män har olika roller, beroende på sammanhanget. Att dela in människor i grupper utifrån en enda egenskap eller orsak till deras utsatta situation (till exempel kön) kan därför bli vilseledande. Inte desto mindre vet vi att kvinnor

och flickor världen över är mer diskriminerade än män och pojkar – oavsett om det handlar om en katastrofsituation eller det dagliga livet. Det finns bevis i överflöd på att det är mer sannolikt att deras behov och insatser ignoreras eller undervärderas.

Det finns inga konsekvent genomförda beräkningar som visar hur katastrofer påverkar just kvinnor. Till exempel EM-DAT (en global katastrofdatatabas som sammanställs av forskningscentret CRED, *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters*, Belgien) delar inte in informationen per kön eftersom sådana uppgifter sällan är tillgängliga, speciellt inte när det gäller det stora antalet små till medelstora katastrofer. Enligt CRED:s chef Debarati Guha-Sapir har: ”...jämställdhet mest handlat om allmänna policyuttalanden när man arbetar med katastrofförebyggande åtgärder och

beredskap. Därför saknas grundinformation om vilka könsrelaterade risker som finns, därmed också kunskap att omsätta i praktiskt arbete”.

Om man ska kunna skydda människors liv, försörjning och värdighet i en katastrofsituation är det viktigt att vara medveten om deras speciella identitet och kulturella sammanhang. Bristande jämställdhet i kombination med andra faktorer som etnicitet, ålder och socialgrupp leder till stora skillnader i hur kvinnor berörs av en katastrof. Det verkar bli allt vanligare att hjälparbetare är medvetna om jämställdhetsfrågor, men trots detta finns det forskning som visar att många inte vet vad det innebär konkret.

Det är vanligt att utgå ifrån att många kvinnor har sin viktigaste bas i hemmet, men från forskarhåll vill man lyfta fram minst tre olika roller som kvinnor brukar ha:

- En reproduktiv roll (de sköter hem och hushåll, föder och uppfostrar barn och ansvarar för familjens hälsa)
- En produktiv roll (med inkomster i kontanter eller varor)
- En roll i samhället (de bidrar till lokalsamhällets välbefinnande – i detta sammanhang pratar vi om kvinnors roll i en katastrofinsats)

En katastrof och dess följder påverkar alla dessa tre roller. Efter en katastrof organiseras formella team i läger, byar och på högre administrativa nivåer för att hantera katastrofinsatserna. I dessa team saknas dock oftast balans mellan könen på grund av att:

- socialt betingade inskränkningar i rörelsefriheten, särskilt när det gäller kvinnors säkerhet, kan vara ett hinder för kvinnor som vill delta,
- kvinnor kan behöva få sin fars, makes eller brors godkännande för att få engagera sig i aktiviteter utanför den närmaste familjekretsen,
- det dubbla ansvaret för t ex hem och barn gör att kvinnor inte har så mycket tid över för aktiviteter utanför hemmet eller arbetsplatsen,
- ansvariga tjänstemän kan sakna kunskap om jämställdhetsfrågor och därför inte se något behov av att engagera kvinnor,
- många kvinnor har dåligt självförtroende när det gäller att ta plats i offentligheten – detta gäller speciellt i katastrofinsatser som domineras av män.

Alla dessa faktorer kan hindra kvinnor från att bli delaktiga i det formella återhämtningsarbetet. Därför krävs speciella åtgärder för att inkludera dem.

Många humanitära organisationer samlar in information som rör könsroller och jämställdhet. Trots det finns som regel inga enhetliga metoder för hur arbetet ska gå till eller hur materialet ska bearbetas. Aktiviteterna har inte heller integrerats i de nationella statistikmyndigheternas ordinarie program. Detta försvårar att planering och utvärdering av katastrofinsatser görs på ett sätt som tar hänsyn till skillnader mellan könen. Om vi någonsin ska få reda på hur katastrofer drabbar kvinnor och män olika, till och med sådan grundläggande information som antalet omkomna kvinnor respektive män, måste de som analyserar materialet få sådan kunskap att de kan studera materialet utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Om detta inte beaktas vid en katastrof-

insats eller i arbetet med att minska risker innebär det att man blundar för hur katastrofen slår. Man får en ofullständig bild av hur behoven faktiskt ser ut och vilka prioriteringar som behöver göras. Fattigdomen och ojämlikheten förvärras, människor blir än mer sårbara och nya kategorier av ”offer” uppstår.

Frågan handlar i grund och botten om rättigheter. En FN-resolution från 2002 uppmanar regeringar och hjälporganisationer att *”garantera att kvinnor och flickor får åtnjuta fullständiga mänskliga rättigheter – medborgerliga, kulturella, ekonomiska, politiska och sociala rättigheter, inklusive rätten till utveckling – även i arbetet med att minska katastrofer, liksom i katastrofhjälp och återhämtningsarbete; i detta sammanhang bör speciell uppmärksamhet ägnas förebyggande av och åtal mot könsrelaterat våld.”* Det är dags att sluta blunda för könsperspektiven i samband med katastrofer. Man måste i stället trygga kvinnors rättigheter så att de kan bli jämställda partners när det gäller allt arbete med riskminskning och hjälpinsatser i samband med katastrofer.

Nedanstående rekommendationer är riktade till humanitära organisationer och de grupper i det civila samhället de samarbetar med – eller borde samarbeta med. Det är en uppmaning till ett uttalat engagemang och en tydlig strategi i jämställdhetsfrågor. Om man ska kunna ta itu med den bristande jämställdheten mellan könen måste organisationerna agera inom följande områden:

Utbildning i jämställdhetsfrågor

- Ge mandat och främja utbildning i jämställdhetsfrågor.
- Se till att personal- och frivilliggrupper är könsbalanserade.

Skydd

- Prioritera skyddsfrågor.
- Identifiera alla riskgrupper (inklusive kvinnor och flickor, som riskerar bli utsatta för könsrelaterat våld och trafficking).
- Inkludera strategier för barns säkerhet.
- Vidta åtgärder för att ge kvinnor fysisk trygghet efter en katastrof; i detta ingår att skapa ”säkra zoner” och annan speciell service för kvinnor och flickor.
- Se till att det finns stöd för juridisk upprättelse.

Hälsa

- Arbeta med kvinnors och flickors specifika hälsoproblem i en katastrofsituation.
- Se till att det finns tillräckligt många kvinnliga läkare och hälsoarbetare samt tillgång till mödra- och förlossningsvård.
- Tillhandahålla lämpliga latriner och annan sanitär utrustning.
- Arbeta med kvinnor/flickor, respektive män/pojkar och deras psykosociala behov på ett sätt som tar hänsyn till skillnader mellan könen – såväl när det gäller att bearbeta förlusten av familjemedlemmar som att ta itu med utmaningar i en katastrofsituation.

Kvinnor går samman för att ge katastrofhjälp och minska framtida risker

Efter jordbävningen som skakade Kutchdistriktet i indiska Gujarat år 2001 skaffade sig Naviben Subhbhai Rajput information om billiga tekniska lösningar för att bygga jordbävningssäkert. Hon byggde upp sitt hus igen och fick andra bybor att följa hennes exempel och ta hjälparbetet i egna händer.

"I vår kvinnogrupp finns det nu kunskap om vilka tekniska metoder och material som behövs för att våra hus ska kunna stå emot en jordbävning. Precis som återuppbyggnadsarbetet efter jordbävningen visade att det behövs ny teknik och bättre tekniska lösningar har kvinnogrupperna uppmuntrat oss att bli ekonomiskt oberoende."

Efter jordbävningen inspirerade Jamunaben Someswara från samma distrikt kvinnorna i sin by till att börja arbeta tillsammans för allas bästa. Tidigare fanns det ingen plats för kvinnorna i det offentliga livet och de lämnade sällan sina hem,

men med inspiration från de kvinnogrupper som bildades efter jordbävningen i Maharashtra 1991 organiserade Someswara fem mikrokreditgrupper för kvinnor. Syftet var att ge dem förmånliga lån och på så sätt stödja det lokala näringslivet. "Förut var vi inte organiserade och fick aldrig något erkännande för det vi gjorde", berättar hon, "men nu har vi börjat ge lån till kvinnor för olika behov". Av 25 medlemmar driver nu fem egna företag.

Att arbeta tillsammans som ett kollektiv stärkte kvinnornas självkänsla så att de kunde ta itu med andra större problem som byn led av, till exempel bristen på vatten. Kvinnogruppen uppvaktade vattenverket 25 kilometer bort, träffade den ansvarige tjänstemannen och fick skriftligt löfte om att byn skulle få en tank vatten levererad varje dag. Numera sitter tre kvinnor med i byrådet och deras nästa mål är att förbättra byns hälso- och sjukvårdsservice. ■

Försörjning

- Lägga upp strategier för att skapa långsiktiga, inkomstskapande projekt för kvinnor – speciellt för dem som förlorat sin utkomst och/eller huvudsaklig/a försörjare.

Utbildning

- Se till att flickors utbildning tryggas efter en katastrof.
- Återuppbygga/omlokalisera skolor snabbt och säkert.
- Utbilda fler kvinnliga lärare.

Genusanalys

- Garantera ett minimikrav om att all information som samlas in delas upp per kön.
- Sträva efter att beakta andra faktorer bakom utsatthet (däribland etnicitet, ålder och begåvning).

Kapitlet är skrivet av:

- *Maureen Fordham, ansvarig för mastersutbildningen i Disaster Management and Sustainable Development vid Northumbria University i Storbritannien*
 - *Madhavi Malalgoda Ariyabandu, Sri Lanka-baserad forskare med inriktning på ekonomiska aspekter av utvecklingsfrågor och katastrofer*
 - *Prema Gopalan, Indienbaserad, globalt verksam processledare för det globala gräsrotsnätverket "Women and Disaster Reduction Campaign of the Huairou Commission"*
 - *Kristina J. Peterson, gräsrotsaktivist och doktorand vid Center for Hazards Assessment, Response and Technology (CHART), University of New Orleans i USA.*
- Texttrutan är skriven av Prema Gopalan.*

Fotnot: Rubriken på detta kapitel bygger på vad en (manlig) tjänsteman svarade en (kvinnlig) jämställdhetsexpert, som krävde att man skulle ta hänsyn till könsperspektiv och jämställdhet vid hjälpinsatserna efter jordbävningen i Pakistan i oktober 2005. Kapitlet hänvisar till jordbävningen i Sydasiens i oktober 2005 som "jordbävningen i Pakistan" eftersom forskningen som ligger till grund för detta kapitel utfördes endast i Pakistan.

Lämpligt, opartiskt och vid rätt tillfälle?

Utvecklingstrender i humanitärt hjälparbete 2005

Enligt statistik som presenterades i april 2006 av OECD:s kommitté för bistandsfrågor (*Development Assistance Committee, DAC*)¹ beräknas den humanitära hjälpen från bidragsgivare i västvärlden år 2005 ha uppgått till över 12 miljarder USD. Samtidigt som den humanitära hjälpen ökat i faktiska belopp har dess andel av det totala officiella utvecklingsbiståndet i världen blivit större. Den kraftigaste ökningen skedde under första hälften av 1990-talet, när det officiella utvecklingsbiståndet minskade; världens ögon riktades då mer mot det instabila läget i Europa efter kalla krigets slut och mot komplexa katastrofsituationer i Afrika.

Efter tsunamin i Indiska oceanen i december 2004 flöt bidrag in i aldrig tidigare skådad omfattning. Världen över värdjades man om hjälp och över 14 miljarder USD samlades in till tsunamins offer. Det mest slående var att en mycket stor andel kom från privatpersoner – minst 5,5 miljarder, vilket var mer än vad enskilda organisationer någonsin tidigare samlat in totalt till humanitär hjälp under ett år.

Antalet givare har ökat och det har också blivit större spännvidd mellan dem. Under perioden 2000–2005 stod länder utanför DAC för 6 procent av den totala statliga humanitära hjälpen och sedan 2003 har bidragen från dessa länder växt varje år. Det är troligt att den trenden kommer att fortsätta även kommande år.



¹ DAC består av den grupp länder som är störst när det gäller bidrag till officiellt utvecklingsbistånd: Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, USA, Österrike och Europeiska kommissionen. Den humanitära hjälpen innefattar alla bidrag från dessa regeringar till FN-organ, Internationella rödakors- och röda halvmånerörelsen, enskilda organisationer (NGO:s) och direkta utgifter klassade som katastrof- och nödhjälp (inklusive stöd till flyktingar i givarländerna under det första år de vistas i landet).

De humanitära hjälpinsatserna brukar delas in i två kategorier. Den ena är naturkatastrofer, för vilka det utfärdas akuta katastrofappeller (*flash appeals*). Den andra är komplexa katastrofsituationer – konflikter och oroligheter – för vilka det görs gemensamma appeller. Båda kategorierna ingår i FN:s arbete med samlade appeller (*consolidated appeal process, CAP*). Sedan 1997 har sammanlagt 29,4 miljarder USD begärts inom ramen för CAP. Av dessa har nästan 27 miljarder avsett komplexa katastrofsituationer medan bara 2,6 miljarder USD begärts för naturkatastrofer via akuta katastrofappeller.

Engagemanget för att katastrofinsatserna ska bli rättvisa har funnits på den internationella dagordningen i årtal, i synnerhet sedan Röda Korset gav ut sina ”Etikregler för katastrofarbete” (*Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*). Varje år sedan 2000 har de fem appeller som blivit bäst finansierade i genomsnitt fått drygt 80 procent av sina behov tillgodosedda (de akuta katastrofappellerna för Angola, Malawi, Uganda, Stora Sjö-området i Afrika och tsunamin). I de fem fallen med sämst täckning fick man in mellan 25 och 35 procent av det som begärts (katastrofappellerna för Guyana, Djibouti, Centralafrikanska republiken, Kongo-Brazzaville och kolerautbrottet i Västafrika). Vilka länder som blir förbisedda handlar om politiska prioriteringar och har möjligtvis ett samband med vad de drabbade länderna kan erbjuda givarländerna.

En försvårande faktor är att det saknas gemensamma, humanitära kriterier för att bedöma olika slags katastrofsituationer och därmed fastställa en miniminivå för ett tillfredsställande resultat. I brist på sådana gemensamma bedömningsgrunder vädjar man om hjälp i viss mån utifrån subjektiva kriterier eller vad man tror sig kunna få in, i stället för att konsekvent utgå ifrån vilka behov som finns.

De bidrag som gavs inom ramen för FN:s humanitära appeller varierade under 2005 från 3 USD per hjälpmottagare i Guyana till 310 USD per person i Sudan, att jämföra med begärda 9 USD per person i Guyana och 588 USD i Sudan. En anledning till den enorma skillnaden i beräknat belopp per hjälpmottagare kan vara vilket slags appell det rört sig om och vad resurserna varit tänkta att användas till. Appellen för Sudan, till exempel, gällde en landsomfattande arbetsplan, som omfattade humanitära behov, skydd, återhämtning och utvecklingsbehov.

Finns det vissa regioner i världen som är mer bortglömda än andra när det gäller humanitär hjälp? Om man ser till världens samlade humanitära hjälpinsatser går mindre än 30 procent till Asien. Bara två eller tre länder i Asien är föremål för gemensamma eller akuta katastrofappeller varje år jämfört med ca 15 afrikanska länder. Detta väcker frågan om varför Asien är jämförelsevis förbiset. Den kanske starkaste faktorn är att givare tenderar att ge humanitär hjälp till de länder där de har starka ekonomiska eller politiska band. En annan faktor är att komplexa katastrofsituationer är vanligare i Afrika än i Asien; sådana konflikter och oroligheter har under de senaste tio åren fram till 2004 fått mer politisk uppmärksamhet än naturkatastrofer i Asien.

Att mäta hjälpens täckning sektorsvis är ett sätt att se hur jämnt fördelad den är mellan olika prioriterade områden. Mathjälp utgör den största sektorn och är också den där bidragen är störst i förhållande till begärda belopp (79 procents täckning under perioden 2000–2005). Som en kontrast låg täckningen inom viktiga sektorer som ekonomisk återhämtning, tillfälliga bostäder och skydd för liv och hälsa, vatten och sanitet, hälsa och jordbruk på mindre än 40 procent i genomsnitt.

Det har gjorts flera försök att fördela de humanitära insatserna mer rättvist. *The Good Humanitarian Donorship Initiative*, lanserat 2003 av en grupp centrala bidragsgivare som har rättvisa insatser som högsta prioritet, arbetar för att humanitär hjälp bör styras utifrån behov. Under 2005 och början av 2006 gjordes betydande förbättringar när det gäller att skärpa prioriteringarna för FN:s process för samlade appeller. *The Needs Assessment Framework (NAF)*, ett regelverk för behovsanalyser, har utarbetats som ett verktyg för att förbättra informationen om humanitära behov i olika nödsituationer.

En central fråga när det gäller lämplighet och effektivitet vid en humanitär insats är hur snabbt bidragsgivarna reagerar på begäran om hjälp. Om en katastrof negligeras i de tidiga stadierna kan det få allvarliga konsekvenser. I mars 2006 startade FN en reservfond för akuta insatser (*The Central Emergency Response Fund, CREF*). Fonden, som har värdjat om 500 miljoner USD i frivilliga bidrag från givare, kommer att kunna ge ekonomiskt stöd redan 3–4 dagar efter det att en akut nödsituation har uppstått.

Peter Rees, ansvarig för Federationens stöd till katastrofer, pekar på att behovet av humanitär hjälp ofta är en följd av misslyckanden i utvecklingsarbetet eller den politiska processen. Han hävdar att den uppenbara bristen på dialog mellan bistånds- och utvecklingssektorerna i grunden är ostrategisk och ineffektiv. Det verkar som om humanitära insatser tycks vara mer inriktade på att lindra mänskligt lidande än på att stötta utveckling på lång sikt. Men sett ur de behövandes synvinkel talar allt mer för att det behövs en närmare koppling mellan humanitära insatser och utvecklingsinsatser. Lika angeläget är ett samlat perspektiv, som säkrar rättvis fördelning av hjälpen, inte bara mellan olika humanitära kriser utan också mellan humanitära kriser och situationer med ständig fattigdom och utsatthet.

Sammanfattningsvis rekommenderas följande punkter för att göra humanitära insatser rättvisare:

- Hjälpen måste vara lämpligt utformad, rättvis och opartisk.
- En nyckelfråga är bedömningen av vilka behov som är prioriterade. Arbetet för att förbättra den både vad gäller kvalitet och jämförbarhet måste fortsätta.
- Behovsanalyser och CAP måste i högre grad beakta bedömningar från organisationer som deltar i det praktiska arbetet.
- Skapa en erkänd minimistandard eller kriterier för hur man mäter behov – gemensamma nämnare som kan tillämpas på alla slags katastrofer.

- Överväg att sätta upp årliga riktvärden för humanitär hjälp.
- Trygga en rättvis balans mellan humanitär hjälp och utvecklingsinsatser.

Federationen ger ekonomisk starthjälp vid bortglömda kriser

1985 startade Federationen *The Disaster Relief Emergency Fund (DREF)*, en reservfond för att kunna agera snabbt i samband med katastrofer. Syftet var att kunna ge nationella rödakors- och röda halvmåneföreningar startbidrag och grundläggande ekonomiska möjligheter att agera snabbt i händelse av en katastrof.

Förutom att användas för att sätta igång katastrofinsatser med kort varsel har DREF i allt högre grad använts till att göra pengar tillgängliga för insatser vid mindre eller glömda katastrofsituationer, som annars inte skulle få något ekonomiskt stöd. Fonden gör det också möjligt för Federationen att finansiera katastrofförebyggande insatser, sätta in insatser i tid och öka människors medvetenhet om sakta framväxande katastrofsituationer.

År 2005 fördelade DREF 10,5 miljoner schweizerfranc (8,5 miljoner USD), varav nästan hälften användes för mindre kriser. Fonden fylls på genom bidrag till Federationens katastrofappeller och genom icke-öronmärkta bidrag, vilket gör det möjligt att använda medlen till mindre kriser.

År 2005 gick största delen av det ekonomiska stödet från DREF till Afrika. Kontinentens nationella rödakorsorganisationer har generellt sett ett starkt nätverk av frivilliga, men saknar de ekonomiska möjligheterna att agera vid en katastrof. DREF förser dem med pengar så att de kan mobilisera frivilliga och skaffa fram förnödenheter eller fylla på förråd när hjälp har delats ut. Vetskapen om att det går att få ekonomiskt stöd till en insats gör det möjligt för de nationella rödakorsorganisationerna att agera snabbt.

I Asien gjorde ett mindre katastrofbidrag det möjligt för det nybildade Röda Korset på Östtimor att agera snabbt när akut matbrist uppstod på grund av försenade regn och upprepade misslyckade skördar. I Karibien användes bidrag från DREF till regionala katastrofförebyggande insatser inför orkansäsongen, vilket visade sig vara i rätt tid eftersom 2005 blev den värsta orkansäsongen sedan mätningarna startat. ■

*Kapitlet är sammanställt av Development Initiatives (DI), med bidrag från projektet "Global Humanitarian Assistance and Good Humanitarian Donorship". Ytterligare information finns på www.globalhumanitarianassistance.org
Textutrustan är skriven av Elizabeth Soulié, kommunikatör/rapportör vid Federationens avdelning "Operations Support".*



Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen stödjer de humanitära aktiviteter som nationella föreningar bedriver bland utsatta människor. Genom att samordna internationell katastrofhjälp och ge stöd till utveckling försöker Federationen lindra och förhindra mänskligt lidande. Federationen, de nationella föreningarna och den Internationella rödakorskommittén utgör tillsammans den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen.

Det här är Röda Korset

- Röda Korset är en religiöst och politiskt obunden organisation som finns i 185 länder över hela världen.
- Röda Korsets uppgift är att förhindra och lindra mänskligt lidande – var det än uppstår och vem som än drabbas.

Det här kan du göra

- Engagera dig i frivilligarbete, ge av din tid, där du bor.
- Bli medlem under ett år genom att sätta in 150:- på pg 900 807-9, glöm ej ange namn och adress.
- Bli månadsgivare, www.redcross.se
- Skänk en gåva, www.redcross.se, pg 900 800-4
- Engagera ditt företag i ett givande samarbete.

Kontakta huvudkontoret för mer information, vi hjälper dig vidare.

Detta dokument har finansierats av Sida, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete. Sida delar inte nödvändigtvis åsikter som framförs här. Ansvar för innehållet är uteslutande författarens.



Svenska Röda Korset, Huvudkontoret
Box 17563, Hornsgatan 54, 118 91 Stockholm
Telefon 08-452 46 00, Fax 08-452 46 01
E-post: info@redcross.se
Besök vår hemsida www.redcross.se