

04.07.06

Tsunami Evaluation Coalition (TEC): Evaluering av virkninger av internasjonal tsunamibistand på lokale og nasjonale kapasiteter (kapasitetsevaluering). Sammendrag¹

Innledning

Tsunami Evaluation Coalition - TEC - (www.tsunami-evaluation.org) har tatt initiativet til fem parallelle evalueringer av den internasjonale bistanden etter tsunamikatastrofen, og kapasitetsevalueringen er en av disse fem. Formålet med kapasitetsevalueringen er å vurdere virkninger av internasjonal tsunamibistand, på lokale og nasjonale nødhjelps- og rehabiliteringskapasiteter, samt kapasitet for risikohåndtering. I mandatet var følgende seks formål beskrevet:

1. Vurdere hvordan lokale og nasjonale kapasiteter gjennomgikk en endring som følge av tsunamibistanden
2. Vurdere hvor godt internasjonale aktører samvirket med lokale og nasjonale kapasiteter i nødhjelps- og rehabiliteringsarbeidet
3. Vurdere hvilke tilsiktede og utilsiktede forandringer lokale og nasjonale kapasiteter gjennomgikk som følge av internasjonale aktørers bistand etter tsunamien
4. Vurdere i hvilken grad det er sannsynlig at planlagt og gjennomført programmering av bistanden knyttet til overgangen fra nødhjelp til rehabilitering og mer langsiktig utvikling, inkl. risikoreduksjon, vil påvirke lokale og nasjonale kapasiteter
5. Trekke ut erfaringer fra arbeidet med å styrke lokale og nasjonale kapasiteter med sikte på framtidig kriserespons og rehabilitering
6. Sikre at alle vurderinger i henhold til ovenstående ser på kjønnsforskjeller og kvinner og menns ulike erfaringer

¹ Evalueringen er ledet av UNDPs evalueringskontor og er delfinansiert av bl.a. Norad. Evalueringen er gjennomført av et eksternt konsulentteam og rapportens innhold står for konsulentens regning. Oversettelsen av sammendraget er Norads egen oversettelse. For selve rapporten og mer informasjon om TEC, se www.tsunami-evaluation.org.

Feltarbeidet pågikk fra medio september til medio november 2005 i fire av landene som var rammet av tsunamien, nemlig Indonesia, Sri Lanka, Maldivene og Thailand. Evalueringsteamet besto av tre internasjonale konsulenter, med ytterligere internasjonal assistanse for Maldivenes vedkommende. Nasjonale konsulenter bidro til prosessen i Indonesia, Sri Lanka og Thailand, mens ansatte i Care Society bidro til studien på Maldivene. Det ble gjennomført spørreundersøkelser blant berørt lokalbefolkning i Aceh-provinsen i Indonesia og på Sri Lanka.

Begrepet "*kapasiteter*" defineres i denne evalueringen i bred forstand. Det omfatter ikke bare teknisk kompetanse, men også evnen til å få tilgang til tjenester, programmer for å påvirke og utforme politikk og retningslinjer og mer langsiktige planer for rehabilitering og gjenoppbygging samt evne til å skape og utnytte rom for å trekke ansvarlige på alle nivåer til ansvar. Det inkluderer videre prosessene som leder fram til måloppnåelse, særlig deltakelse, samråd og informasjonsutveksling. Evalueringen vurderer ikke ytelsene til bestemte organisasjoner, men fokusere på generelle virkninger og trekke lærdom av tsunamibistanden sett under ett. Evalueringsteamet erkjenner store variasjoner i ytelsene til ulike organisasjoner og at det i vurderingene av virkninger vil være mange unntak fra de generelle trendene som er observert.

Nasjonale og lokale kapasiteter

På nasjonalt plan lyktes Thailand å styre bistanden ettersom de hadde godt forberedte strukturer og planer. I Indonesia og på Sri Lanka led bistandsarbeidet under dårlig samordning mellom offentlige organer, mens arbeidet på Maldivene opprinnelig kom fort og effektivt i gang for så til dels å glemme mer avsidesliggende lokalsamfunn. Alle fire land hadde en tendens til en oversentralisering av styringen, noe som førte til problemer i forhold til lokale myndigheter. Nasjonale kapasiteter for framtidig katastrofeberedskap er blitt styrket av de internasjonale organisasjonene, særlig på Sri Lanka og Maldivene og i Thailand. I Indonesia har staten iverksatt omfattende tiltak for å videreutvikle nasjonale retningslinjer og kapasiteter, men det gjenstår fortsatt å se hva som kommer ut av dette. I

hele regionen bidro det internasjonale samfunnet til økt bevissthet omkring internt fordrevne personers rettigheter – dog ikke alltid med ønsket resultat. Samvirket mellom lokale og sentrale myndigheter er problematisk.

Resultatene er mindre positive på lokalnivå. Ifølge evalueringen ble det lokale eierskapet til tsunamibistanden undergravd, og bistandsarbeidet gjorde faktisk en del lokale kapasiteter enda mer sårbare. Undersøkelsen fra Sri Lanka tyder på at selv om bistanden innledningsvis stort sett ble vurdert positivt, ble inntrykket dårligere over tid. Problemet vedrørende kapasitetene kan illustreres ved det faktum at bare om lag 20 % av respondentene i den berørte lokalbefolkningen var tilfredse med måten deres kompetanse ble utnyttet på, mens nærmere halvparten var noe eller svært utilfredse.

Feltundersøkelsene gir også opplysninger om det som oppfattes som urettferdighet i bistanden. Fattige familier og familier med kvinnelig overhode fikk minst, mens folk som var flinke til å snakke for seg, fikk mest. Denne tendensen synes gradvis å ha forverret seg. Marginale grupper fikk hjelp i den akutte nødhjelpsfasen, men ettersom disse gruppene er mindre godt informert om sine rettigheter og er dårligere organisert for å ivareta sine rettigheter og har vanskeligere tilgang til fellestjenester, ble deres behov oversett i rehabiliterings- og gjenoppbyggingsfasen. Disse gruppene har behov og begrensninger som krever en mer proaktiv og strategisk innsats.

Kvinner var mindre tilfredse med bistanden generelt enn menn (i det minste på Sri Lanka). Dette kan tyde på at problemer knyttet til beskyttelse ikke er viet nok oppmerksomhet. Det finnes en del positive eksempler på dette området, men generelt gjorde internasjonale organisasjoner for lite for å beskytte kvinner. De mest sårbare var kvinner som var marginalisert av flere grunner samtidig, særlig konflikt, men også dem som bodde i leire. Kvinner som hadde lite i utgangspunktet, før tsunamien, fikk mindre støtte enn menn som allerede hadde mye. Dette gjaldt spesielt støtte til livsopphold.

På lokalsamfunnsnivå kan disse problemene tilbakeføres til manglende involvering av lokale grupperinger (Community-Based Organisations – CBOs) og lokale sivilsamfunnsorganisasjoner (Non-

Governmental Organisations – NGOs) i den tidligste fasen av arbeidet. Mange av disse spilte en viktig rolle i lete- og redningsfasen, men ble satt til side i nødhjelpsprosessen. Dette førte til at forholdet til dem ble anstrengt eller at de ble marginalisert, evt at deres kapasitet var blitt redusert, før organisasjonene igjen søkte å samarbeide med dem i rehabiliteringsfasen.

Noe av det mest vellykkede var bistand gitt i form av pengeoverføringer, som ga både lokalsamfunnet og den enkelte større frihet enn om de bare hadde fått utdelt varer. I undersøkelsen fra Aceh-provinsen mente 90 % av dem som ble spurt, at kontanter var bedre enn mat og andre hjelpesendinger. Av respondentene på Sri Lanka foretrakk flesteparten (53 %) kontanter framfor varer, og ytterligere 12 % mente at kontanter ga dem mulighet til å kjøpe det de ville.

Problematiske aspekter ved den internasjonale tsunami-bistanden

Visse trekk ved bistanden som førte til en svekkelse av lokal kapasitet er “tapping” av personell fra andre organisasjoner, særlig lokale NGOer, og tyngende rapporteringskrav. Det ble lagt for mye vekt på hurtighet og profil, noe som førte til unødvendig sløsing med utenlandsk personell. Mange av utlendingene hadde lite relevant erfaring og var særlig lite kompetente når det gjaldt å forholde seg til komplekse sosiale samfunnsstrukturer i regionen. Dette tyder på en undervurdering av lokale kapasiteter, som likevel tok seg av de mest presserende problemene. Funnene i alle fire land viser at det var lokalsamfunnene som sto for mesteparten av den livbergende virksomheten, før den nasjonale og internasjonale hjelpen kom til. Lokalsamfunnene trengte støtte for å kunne fortsette inn i rehabiliteringsfasen, men ble føyet til side.

Disse feilgrepene i innledningsfasen gikk på sikt ut over måloppnåelse og kostnadseffektivitet knyttet til den internasjonale bistanden. Ved å framstå som livreddere lenge etter at den akutte nødhjelpsfasen var over, tok de internasjonale organisasjonene anerkjennelse fra lokale kapasiteter og gjorde rehabilitering på lang sikt mer komplisert. Det er vanskelig å finne den rette balansen mellom å yte akutt nødhjelp og å involvere lokale kapasiteter, men i dette tilfellet forhastet de internasjonale organisasjonene seg utilbørlig, muligens på grunn av et enormt press for å bruke penger raskt.

Konklusjoner

Kapasitet kan ikke betraktes atskilt fra maktforhold. Et samfunn som effektivt håndterer sine egne problemer med ulikhet og marginalisering vil sannsynligvis klare å håndtere en katastrofe bra. Lokal kapasitet er ikke bare nyttig for å levere nødhjelp – lokal kapasitet spiller en viktig rolle på lang sikt, når det gjelder å redusere katastrofer. Dette er likevel ikke enkelt og særlig ikke i land med store klasseskiller og kanskje også konflikt. Kapasitetsbygging i slike samfunn dreier seg ikke bare om å støtte opp om institusjonelle strukturer, men også om en mer kompleks politisk prosess for å styrke rettighetene til fattige og marginaliserte delen av befolkningen slik at de, når katastrofen kommer, føler et eierskap til og kan stille krav til lokalsamfunnet, til lokale tjenestemenn og til sentrale myndigheter.

I et slikt perspektiv må tsunamibistanden vurderes ikke bare ut fra hva som ble levert av varer og tjenester, men også ut fra hvorvidt den støttet opp om lokale kapasiteter, særlig blant de mest marginaliserte gruppene. Men dette ble ikke alltid registrert, og i for mange tilfeller er de sosiale virkningene av bistanden ukjent til og med for de organisasjonene som har forårsaket dem.

Kapasitetsstyrking bør verdsettes høyere og bør være et mål i seg selv. Det er viktig at bistanden også styrker lokal kapasitet fordi bistanden dermed vil være mer bærekraftig og på lang sikt bidra til katastrofereduksjon og -forebygging, samt at akutte behov dekkes.

Betydningen av kapasitetsstyrking er også vektlagt i de veiledende prinsippene for humanitær bistand, selv om temaet ikke så klart er knyttet opp mot katastrofereduksjon. Evalueringen setter fokus på avstanden mellom internasjonale humanitære aktørers erklærte politikk og den operative virkelighet, dvs. hvordan de konkret utfører sitt arbeid, involverer lokale kapasiteter og lokalsamfunnet generelt. Når bistandssystemet settes under press i krisesituasjoner, gis levering av tjenester overordnet prioritet, og bistanden som ble ytt etter tsunamikatastrofen, er kanskje et ekstremt eksempel på dette.

Internasjonale organisasjonene føler et stort press fra hovedkontorene til å ”levere resultater”. Men selv utsendt personell har en tendens til å undervurdere lokal kapasitet og tillegge utenlandsk bistand for stor betydning. Denne prosessen er selvbekreftende, for når lokal kapasitet overses, framstår hjelpen fra utlandet som desto viktigere. Jo mer utenlandsk bistand som finnes, jo mer undergraves lokal kapasitet. Problemet er at har man først begynt med denne tilnærmingen, blir det svært vanskelig å utvikle bedre relasjoner og strategier i rehabiliteringsfasen, og bistanden stopper opp rundt seksmånedersmerket, som den gjorde etter tsunamien.

Det er behov for å tenke nytt om hva som egentlig skal oppnås med humanitær bistand, og flytte fokus fra levering av tjenester til det å skape gode rammevilkår for lokale kapasiteter – med andre ord: legge mindre vekt på levering og mer på støtte og tilrettelegging.

Hovedbudskap

Evalueringsteamet identifiserte tre nøkkelområder som internasjonale aktører bør vektlegge. Alle er basert på eksisterende internasjonale standarder, men ut fra denne evalueringen synes bistanden i praksis å ha mye å vinne på å:

- 1. *Involvere lokale og nasjonale kapasiteter*** – Dette omfatter evnen til å anerkjenne og identifisere lokale kapasiteter, nødvendigheten av å inkludere lokalsamfunnet i planlegging og beslutningstaking gjennom deltakelse og samråd, og forpliktelsen til å sikre at beslutningene blir tatt nærmest mulig dem som berøres av den enkelte beslutning.
- 2. *Være oppmerksom på sosiale ulikheter, eksklusjon og hierarkier*** – Kapasitet bør defineres ikke bare på grunnlag av kompetanse og opplæring, men også på grunnlag av anerkjennelse av fattige og marginaliserte gruppers rettigheter og deres muligheter til å benytte seg av disse rettighetene (empowerment). Et lokalsamfunns evne (kapasitet) til å klare seg i en katastrofe, vil særlig avhenge av dette. Det er ikke nok at slike grupper defineres – deres stemmer må faktisk bli hørt i beslutningsprosesser.

3. Bidra til å sikre gode rammevilkår – Marginaliserte gruppers posisjon i forhold til sine lokalsamfunn må styrkes, og lokalsamfunnenes posisjon i forhold til distriktsmyndigheter og sentrale myndigheter må styrkes. Denne prosessen må baseres på en tilnærming som bidrar til å styrke den faktiske rettighets situasjonen gjennom strategisk informasjonsstyring og gjennom ansvarlighet overfor mottakere på lokalt nivå. Talsmannsvirksomhet er også viktig, men bør ta utgangspunkt i behovet for å støtte og styrke lokal kapasitet snarere enn i hjelp utenfra.

Anbefalinger

Ovennevnte hovedbudskap kan omsettes i følgende generelle anbefalinger til internasjonale organisasjoner²:

Overordnet anbefaling:

Sektoromfattende drøftinger på globalt nivå bør igangsettes for å vurdere behovet for en grunnleggende omlegging av den humanitære bistandssektoren ut fra prinsippet om at eierskapet til humanitær bistand bør ligge hos dem som er berørt av katastrofen. Dette innebærer at vekten bør flyttes fra levering til støtte og tilrettelegging. Slike drøftinger forventes å fremme gjennomføringen av følgende anbefalinger:

Anbefaling 1: Involvere lokale og nasjonale kapasiteter

- Internasjonale organisasjoner bør forberede seg på opptrappingsproblemer, ikke bare ved å identifisere ressurser, men også ved å legge sine systemer og praksiser til rette for maksimal deltakelse av lokalbefolkningen og sentrale myndigheter.
- De bør utarbeide planer for å gå over til mer kollektive arbeidsmetoder under “kjempkatastrofer” for å sikre at de ikke går ut over sin kompetanse, men i stedet knytter til seg andre og gjennomfører rollefordelingen ut fra objektive kriterier.

² For anbefalinger for det enkelte land henvises til rapportens vedlegg.

- De bør ha klare partnerskapsstrategier og utvikle lokale partnerskap fra begynnelsen av for å sikre en smidig overgang fra nødhjelpsfasen til rehabiliteringsfasen.
- De bør iverksette prosedyrer for å gi støtte for lengre perioder allerede fra begynnelsen av, og foreta en kritisk gjennomgang av sine rapporteringskrav for å sikre at de ikke forskjellsbehandler lokale grupperinger (CBOer).
- Særskilte avtaler og protokoller bør utarbeides for å forhindre “tapping” av personell som undergraver lokal kapasitet.

Anbefaling 2: Være oppmerksom på sosiale ulikheter, eksklusjon og hierarkier

- Strategier bør utvikles for å sikre at kvinner og marginaliserte grupper har full tilgang til informasjon.
- Kvinner som rammes av katastrofe bør være representert i alle beslutningsorganer som vedrører dem.
- Planleggingen bør ta utgangspunkt i forutsetningen om at bistanden sannsynligvis vil øke ulikhetene i samfunnet, med mindre korrigerende tiltak iverksettes.
- Planleggingen bør også ta hensyn til hvor komplekse (ulike) de lokale samfunnsstrukturene er, og følgelig ta hensyn til nødvendigheten av å ha velinformerte lokale mellommenn med myndighet til å påvirke beslutningene.
- Inkludering av de mest marginaliserte menneskene bør være et grunnleggende prinsipp/rettighet som skal gjøres gjeldende, uten hensyn til kostnader.
- Bistand bør gis i forhold til behov snarere enn i forhold til en bestemt katastrofe, og når det gjelder tsunamien, bør alle som er berørt av konflikt omfattes av hjelpetiltakene.

Anbefaling 3: Bidra til å sikre gode rammevilkår

- Lokalsamfunnene bør oppmuntres til å utvikle egne katastrofeberedskapsplaner og få materiell

støtte ut fra prinsippet om at fattige og marginaliserte grupper skal tilgodeses for å sikres tilstrekkelige forsyninger. Dette bør også gjelde et bredt spekter av sivilsamfunnsorganisasjoner, herunder kvinnegrupper.

- Nasjonale myndigheter i katastrofeutsatte land bør utarbeide omfattende planer og prosedyrer for katastrofehandtering, herunder for informasjonsstyring, for å sikre at lokalsamfunnene er fullt informert i alle faser av arbeidet.
- De bør også lage planer, både for opprettelse av et sentralt organ for å forvalte katastrofebistanden og for å sikre samarbeid mellom fagdepartementene og mellom sentrale og lokale myndigheter.
- De som stiller opp under en katastrofe, bør sikre at alle som er berørte, særlig i lokalsamfunnene, får full informasjon om hva de driver med. Dette kan eventuelt skje gjennom offentlige kunngjøringer, inkl. om økonomisk informasjon og gjennom offentlig revisjon av bruken av midlene.
- Internasjonale organisasjoner bør også styrke vakthundvirksomheten og støtte mediene i arbeidet med sikre større grad av ansvarlighet overfor berørt lokalbefolkning ved å bidra til bedre innsyn om bistanden og bedre muligheter for tilbakemelding og dialog.