

Humanitær innsats ved naturkatastrofer: En syntese av evalueringsfunn



Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Pb. 8034 Dep, 0030 OSLO
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norge
Tlf.: 22 24 20 30 Fax: 22 24 20 31

Trykk: Grefslie Trykkeri
ISBN 978-82-7548-203-5

Humanitær innsats ved naturkatastrofer: En syntese av evalueringsfunn

**Kristian Stokke,
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi,
Universitetet i Oslo**

Oslo, mai 2007

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
Humanitær innsats ved naturkatastrofer	5
Naturkatastrofer og humanitær innsats	5
Evalueringer og hovedfunn	6
Nettverk for læring og standarder for humanitær virksomhet	7
Syntese av evalueringsfunn	11
Integrering av nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling	11
Kartlegging og overvåkning av behov og målgrupper	13
Synergi mellom lokal, nasjonal og internasjonal kapasitet	14
Koordinering av aktører og program	16
Katastrofeberedskap og sårbarhetsreduksjon	18
FN-reform og valg av kanaler for norsk humanitær innsats	21
Konklusjon	23
Referanser	24
Vedlegg	26

Sammendrag

Denne rapporten er skrevet etter oppdrag fra evalueringsavdelingen i Norad som ønsker en synteserapport for å vise til hvilke erfaringer som er gjort innen humanitær innsats ved naturkatastrofer. Rapporten er tenkt som et innspill til pågående prosesser, blant annet Utenriksdepartementets forebyggingsarbeid, samt som informasjonsgrunnlag for interesserte aktører innen humanitær virksomhet.

Omfanget av vestlig humanitær innsats har økt kraftig etter den kalde krigens slutt. Denne veksten har blitt fulgt av et økende antall evalueringer av humanitære operasjoner og sammenfattende analyser av det internasjonale humanitære systemet. Det er imidlertid en tendens til at erfaringene og evalueringene forblir fragmenterte og casespesifikke til tross for mange likhetstrekk både når det gjelder hvilke tema som vektlegges i evalueringene og hvilke svakheter som avdekkes i den humanitære responsen.

Evalueringer av humanitær innsats ved naturkatastrofer viser mange og klare fellestrekk. Dette gjelder først og fremst i forhold til hvilke tema som vektlegges, men også hvilke erfaringer som er gjort innenfor disse temaområdene. Denne rapporten framhever fem generelle tema i de tilgjengelige evalueringsrapportene. Disse kan stikkordsmessig oppsummeres som behovet for og erfaringene med: (1) integrering av nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling, (2) kartlegging og overvåkning av behov og målgrupper, (3) synergi mellom lokal, nasjonal og internasjonal kapasitet, (4) koordinering av humanitære aktører og prosjekt, og (5) katastrofeberedskap og sårbarhetsreduksjon.

Rapportens funn kan oppsummeres i fem punkter:

- For det første er det et gjennomgående funn at skillet mellom humanitær katastrofeinnsats og utviklingssamarbeid vedvarer til tross for økt vektlegging på behovet for integrering av nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling.
- For det andre er det et sterkt fokus på behovskartlegging som en forutsetning for effektiv og rettferdig humanitær innsats, men også en vanlig observasjon at faktiske kartleggingspraksis viser betydelige avvik fra denne normen.
- For det tredje er det en vanlig erfaring at internasjonal humanitær innsats underminerer heller enn styrker lokal kapasitet til tross for en økende vektlegging på lokal kapasitet i humanitær innsats og langsiktig sårbarhetsreduksjon.
- For det fjerde er det et gjennomgående tema i evalueringsrapportene at det er et stort og vedvarende behov for å finne fungerende mekanismer for koordinering av mangfoldet av aktører i det humanitære systemet.
- For det femte viser evalueringsrapportene at det er en økende bevissthet om behovet for katastrofeberedskap og sårbarhetsreduksjon, men relativt få eksempler på god praksis.

Disse evalueringsfunnene viser et klart behov for reform i det internasjonale humanitære systemet i retning av synergi mellom internasjonale aktører som koordinerende tilretteleggere og lokal sårbarhetsreduksjon og responskapasitet. Utfordringen for Norge som donor dreier seg ikke bare om å bidra til økt internasjonal responskapasitet gjennom bedret finansiering og koordinering, men også å bidra til strategier som setter langsiktig sårbarhetsreduksjon og lokal responskapasitet i fokus. Dette antyder et behov for selektivt valg av kanaler i henhold til tre overordnede siktemål: (1) effektiv humanitær nødhjelp, (2) rehabilitering, levekårsutvikling og sårbarhetsreduksjon, og (3) koordinering av nødhjelp, rehabilitering og levekårsutvikling.

Humanitær innsats ved naturkatastrofer

Natural hazards are naturally occurring physical phenomena caused either by rapid or slow onset events having atmospheric, geologic and hydrologic origins on global, regional, national and local scales. They include earthquakes, volcanic eruptions, hurricanes, landslides, tsunamis, floods, droughts and epidemics. Natural disasters are the consequences or effects of natural hazards. They may represent a serious breakdown in sustainability and disruption of economic and social progress. (Sørensen, Vedeld & Haug 2006).

Naturkatastrofer og humanitær innsats

Naturkatastrofer er et resultat av en kombinasjon av en ekstrem naturhendelse (natural hazard) og menneskelig sårbarhet (human vulnerability). Slike naturhendelser kan genereres av hydrometeorologiske, geofysiske eller biologiske prosesser, eventuelt i kombinasjon, og omfatter blant annet flom, tørke, skred, storm, orkan, flodbølger, jordskjelv, tsunami, vulkanutbrudd og epidemier (Sørensen, Vedeld & Haug 2006). Mens det tidligere var vanlig å skille mellom naturskapte og menneskeskapte katastrofer er det nå en utbredt oppfatning at denne distinksjonen er problematisk. Naturkatastrofer er også menneskeskapte i den forstand at konsekvensene av en naturhendelse (for eksempel tap av menneskeliv, infrastruktur og levekår) avhenger av individers og samfunns sårbarhet og kapasitet for tilpasning (adaptation) og håndtering (resilience) av ekstreme naturhendelser. Dette betyr at naturkatastrofer er bestemt av prosesser i samfunnet så vel som i naturmiljøet (Bankoff, Frerks & Hilhorst 2004, Pelling 2003, Wisner, Blaikie, Cannon & Davis 2004).

Humanitær innsats eller *respons* er materiell og logistisk assistanse med humanitære siktemål, det vil si livberging, reduksjon av lidelser og beskyttelse av menneskeverd i en krisesituasjon forårsaket av naturkatastrofer, væpnede konflikter, økonomiske og politiske kriser eller en kombinasjon av flere slike forhold i komplekse krisesituasjoner (complex emergencies). Humanitær innsats omfatter et vidt spekter av aktører og praksiser og er generelt basert på det humanitære prinsipp om retten til å motta hjelp og forpliktelsen til å yte assistanse i en krisesituasjon og at dette skal skje på grunnlag av upartiskhet og nøytralitet (Sphere 2004). Humanitær innsats er forskjellig fra utviklingsassistanse i den forstand at utviklingssamarbeid søker å fremme mer langsiktig og strukturell transformasjon i de forhold som ligger til grunn for ulike krisesituasjoner. I praksis er imidlertid denne distinksjonen problematisk og en sentral problemstilling knyttet til humanitær innsats dreier seg nettopp om behovet for å integrere humanitær nødhjelp og rehabilitering med utvikling og sårbarhetsreduksjon.

En rekke store naturkatastrofer de siste årene har utløst omfattende humanitære aksjoner og kritisk oppmerksomhet omkring slik innsats ved naturkatastrofer. Flomkatastrofen i Mosambik (2000), jordskjelvene i India (2001), El Salvador (2001) og Pakistan (2005), tsunamikatastrofen i det indiske hav (2004), orkanen Mitch i Mellom-Amerika (1998) og tørkekatastrofen i Etiopia i 2002/2003 er noen eksempler på store naturkatastrofer som har blitt etterfulgt av omfattende og komplekse humanitære aksjoner fra lokale og nasjonale myndigheter, multilaterale organisasjoner og lokale og internasjonale ikke-statlige organisasjoner (NGOer).

ALNAP (2002, 2006a) påpeker at omfanget av vestlig humanitær innsats har økt kraftig etter den kalde krigens slutt. Denne veksten har blitt fulgt av diskusjoner om politikuttforming og praksis innenfor det humanitære feltet. Disse kommer først og fremst til uttrykk gjennom ulike typer evalueringer og overordnede sammenfatninger og meta-analyser av disse. Slike

evalueringer¹ er i seg selv et relativt nytt fenomen innenfor det humanitære systemet, sammenlignet med den internasjonale utviklingssektoren, men har blitt mer utbredt i en kontekst med økt humanitær innsats generelt (ALNAP 2002).

Perioden etter den kalde krigen har vært kjennetegnet av at et økende antall humanitære organisasjoner, prosjekt og operasjoner har blitt gjort til gjenstand for evalueringer som synliggjør sentrale erfaringer og problemstillinger knyttet til gjennomføring og resultater, eventuelt også videre samfunnsmessige konsekvenser av humanitær innsats. Mens mange av disse evalueringene fokuserer på enkeltstående aktører og prosjekt, har det i noen tilfeller også blitt gjennomført mer helhetlige evalueringer av den samlede innsatsen ved en naturkatastrofe eller av det internasjonale humanitære systemet (Adinolfi, Bassiouni, Lauritzen & Williams 2005, Telford, Cosgrave & Houghton 2006, Wiles, Selvester & Fidalgo 2005, Beck 2005, Simkin m.fl. 2004). Det er likevel en tendens til at erfaringene og evalueringene forblir fragmenterte og casespesifikke til tross for mange likhetstrekk både når det gjelder hvilke tema som vektlegges og hvilke svakheter som avdekkes i den humanitære responsen. Det er derfor en utfordring å sammenfatte og generalisere kontekstspesifikke erfaringer for å trekke lærdommer som kan forbedre den humanitære innsatsen ved framtidige naturkatastrofer. Etableringen av Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP) som et forum på tvers av humanitære organisasjoner i 1997 og arbeidet med standarder for humanitær innsats er viktige svar på denne lærings- og kvalitetssikringsutfordringen. Denne rapporten er også ment som et lite bidrag til en slik læringsprosess i Norge.

Rapporten er skrevet etter oppdrag fra evalueringsavdelingen i Norad som ønsker en syntese-rapport for å vise til hvilke erfaringer som er gjort innen humanitær innsats ved naturkatastrofer, inkludert de "langsomme krisene", resultat av lange/gjentatte tørkeperioder. Rapporten er tenkt som et innspill til pågående prosesser, blant annet Utenriksdepartementets forebyggingsarbeid, samt som informasjonsgrunnlag for interesserte aktører innen humanitær virksomhet. Rapporten kan forhåpentligvis gi en nyttig kunnskapsstatus for både forvaltning og andre aktører innen humanitær virksomhet.

Evalueringer og hovedfunn

Formålet med denne korte rapporten er å syntetisere noen generelle erfaringer fra humanitær innsats ved naturkatastrofer de siste 5 årene. Sammenstillingen er hovedsaklig basert på evalueringsrapporter fra humanitære operasjoner som er kategorisert som naturkatastrofer i ALNAPs evalueringsdatabase, samt ALNAPs årlige rapporter *Review of Humanitarian Action*.² ALNAPs database inneholdt pr. 1. mai 2007 i alt 108 evalueringsrapporter for humanitære operasjoner ved naturkatastrofer. En tidsmessig avgrensning til de fem siste årene bringer dette tallet ned til 45 rapporter. Flere av disse rapportene er imidlertid ikke tilgjengelig i sin helhet, noen har et relativt snevert fokus på logistiske spørsmål ved humanitære operasjoner, mens andre dreier seg hovedsaklig om andre kriser enn naturkatastrofer. Noen få rapporter har også blitt utelatt fordi de framstår som faglig svakt forankret selv om jeg ikke har hatt anledning til å foreta en grundig evalueringsfaglig kontroll av metodebruken.³ Dette betyr at synteserapporten er basert på et tyvetalls rapporter som anses spesielt relevante for oppdraget. Utover dette trekkes det også på et fåtall forskningsrapporter om naturkatastrofer, humanitære operasjoner og menneskelig sårbarhet.

OECD/DAC (1999) og ALNAP (2006b) opererer med et skille mellom evalueringer av enkeltaktør/prosjekt⁴ og multiaktør/sektorevalueringer. Mens studier av enkeltvis aktører og prosjekter gjerne fokuserer på konkret organisering og målbare resultater i nødhjelp, rehabilitering og gjenoppbygging, er helhetlige responsstudier mer fokusert på målsetninger, strategier, roller og relasjoner innenfor det humanitære systemet. Mens den førstnevnte tilnærmingen produserer informasjon om *effektivitet* (efficiency) og resultater på aktør og prosjektnivå, er

1 ALNAP (2001, s. 10) definerer evaluering av humanitær innsats som "A systematic and impartial examination of humanitarian action intended to draw lessons to improve policy and practice and enhance accountability".

2 <http://www.alnap.org>

3 En sjekkliste for kvalitetssikring av evalueringer ved humanitær innsats finnes i ALNAP (2001).

4 Se for eksempel Kruke, Olsen, Mathiesen & Scharffscher (2005), Utenriksdepartementet (2002).

den sistnevnte tilnærmingen mer egnet til å analysere den samfunnsmessige *effekten* (effectiveness) av en humanitær respons. Alle evalueringene fokuserer således på resultater av den humanitære innsatsen, men hva slags resultat som synliggjøres varierer mellom ulike typer studier. Ettersom denne rapporten er ment som et syntetiserende gjennomgang av humanitær virksomhet vil det bli lagt mer vekt på system, strategi og effektanalyser enn på mer spesifikke aktør og prosjektevalueringer.

De tilgjengelige evalueringsrapportene er rike på empirisk innsikt og kontekstspesifikke refleksjoner og ethvert syntetiseringsforsøk vil nødvendigvis måtte forenkle og forflåte denne kompleksiteten. Evalueringene av humanitær innsats ved naturkatastrofer viser imidlertid mange og klare fellestrekk. Dette gjelder først og fremst i forhold til hvilke tema som vektlegges, men også hvilke erfaringer som er gjort innenfor disse temaområdene. Jeg vil i denne rapporten framheve fem generelle tema i de tilgjengelige evalueringsrapportene. Disse kan stikkordsmessig oppsummeres som behovet for og erfaringene med:

1. Integrering av nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling (linking relief, recovery and development)
2. Kartlegging og overvåkning av behov og målgrupper (needs assessment and targeting)
3. Synergi mellom lokal, nasjonal og internasjonal kapasitet (local capacity building)
4. Koordinering av humanitære aktører og prosjekt (coordination)
5. Katastrofeberedskap og sårbarhetsreduksjon (disaster preparedness and vulnerability reduction)

Det er et gjennomgående trekk ved evalueringsrapportene at graden av suksess for humanitær innsats ved naturkatastrofer vurderes og forklares med referanse til disse fem temaene. Et annet problemområde i tilknytning til humanitær operasjoner dreier seg om mobilisering og administrasjon av økonomiske ressurser (Flint & Goyder 2006). Dette er et sentralt spørsmål i forbindelse med FN-reformen, men er ikke et framtrædende tema i de fleste evalueringsrapportene og vil derfor ikke bli diskutert her.

Et viktig spørsmål er i hvilken grad og på hvilken måte evalueringsfunnene omsettes til forbedret praksis ved nye humanitære aksjoner (ALNAP 2003, 2005). Den videre diskusjonen vil starte med en kort redegjørelse for tre initiativ for læring og standardheving innenfor humanitær virksomhet. Disse er

- (1) læringsnettverket *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP),
- (2) arbeidet med standarder for humanitær innsats (spesielt prinsippene for *Good Humanitarian Donorship* og Røde Kors-bevegelsens *Code of Conduct*), og
- (3) FNs strategi for risikoreduksjon ved naturkatastrofer (*International Strategy for Disaster Reduction*).

Deretter vil jeg syntetisere noen hovedpoeng og erfaringer innenfor hver av de fem temaene og samtidig framheve eksempler på god humanitær praksis. Dette vil danne grunnlag for en kortfattet diskusjon av noen implikasjoner for FN-reformen og valg av kanaler for norsk humanitær innsats ved framtidige naturkatastrofer.

Nettverk for læring og standarder for humanitær virksomhet

ALNAP ble etablert i 1997 som et forum for læring, standardheving og etterrettelighet innenfor humanitær virksomhet. Etableringen skjedde i etterkant av *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda* (Danida 1996). Dette var den mest omfattende og systematiske evalueringen av en internasjonal respons ved en humanitær krise til da og førte til krav om profesjonalisering og kvalitetssikring av internasjonal humanitær virksomhet. Denne situasjonen bidro også til Røde Kors/Røde Halvmånebevegelsens *Code of Conduct*, Sphere-prosjektet og andre parallelle tiltak i den samme tidsperioden (ALNAP 2002).

ALNAP har nærmere 60 fullverdige medlemmer bestående av donorer, Røde Kors/Røde Halvmåne-bevegelsen, FN-organisasjoner, ikke-statlige organisasjoner (NGO) og forskningsinstitusjoner, foruten enkeltpersoner med observatørstatus. ALNAPs viktigste formål er å fremme læring gjennom informasjonsutveksling. To nøkkeltiltak i denne sammenheng er deres *Evaluative Reports Database (ERD)*, som gjør evalueringsrapporter tilgjengelig via internett, og årsrapporten *Review of Humanitarian Action*. Årsrapporten analyserer humanitær virksomhet i forhold til sentrale evalueringskriterier og kommuniserer nøkkelfunn fra nye evalueringsrapporter til et videre publikum innenfor humanitær virksomhet. ALNAP har utviklet opplæringsmoduler og retningslinjer for evaluering av humanitær virksomhet og har også vært base for *Tsunami Evaluation Coalition* i 2005/2006.

ALNAPs nyeste årsrapport, *Review of Humanitarian Action 2005*, går utover syntetiseringen av evalueringsfunn til å diskutere bruken av slike evalueringer (se også ALNAP 2003, 2004b). Det poengteres at selv om evalueringer er det mest synlige uttrykk for lærings- og etterrettelighetsagendaen innenfor humanitær virksomhet, er det usikkert i hvilken grad og på hvilken måte evalueringer faktisk blir brukt og fører til forbedret humanitær praksis. I den grad dette tas opp i evalueringsrapporter, pekes det mot begrenset anvendelse heller enn eksempler på god anvendelse. Årsrapporten poengterer imidlertid at læring kan være vanskelig å måle og tar ulike former. Evalueringer kan for eksempel etterfølges av direkte implementering av evalueringsfunn og anbefalinger, utvikling og diffusjon av nye ideer og begrep i en humanitær organisasjon, forbedret forståelse og kommunikasjon innenfor en organisasjon eller de kan brukes til å legitimere eksisterende forståelser og praksiser. Selv om bildet er komplekst framheves det som et hovedfunn at anvendelsen av evalueringer i stor grad er bestemt av *kvaliteten* på evalueringsprosessen og resultatet (design, planlegging, deltagelse, timing, formidling, bevisførsel), men også av *organisatoriske* forhold (lærings- og beslutningstakingsprosser, politiske strukturer og institusjonelt press), *relasjonelle* forhold (personlige og institusjonelle koblinger mellom evaluatorene, brukere og beslutningstakere) og *ekstern* påvirkning (fra offentlighet, massemedia, myndigheter og donorer). ALNAPs klare anbefaling er at det bør settes et sterkere fokus på koblingene mellom evalueringsbasert læring og god humanitær praksis. Dette er en utfordring for planlegging og gjennomføring av evalueringer, men også for den etterfølgende bruken av evalueringsresultater.

Andre lærings- og etterrettelighetsinitiativ er arbeidet med utvikling av standarder for humanitær virksomhet, inkludert etableringen av Røde Kors/Røde Halvmånebevegelsens *Code of Conduct* i 1994,⁵ initieringen av The Sphere Project⁶ fra en gruppe av ikke-statlige humanitære organisasjoner i Europa og USA i 1996 og etableringen av prinsippene for *Good Humanitarian Donorship* (GHD) i 2003 (ALNAP 2004a).⁷

”Good Humanitarian Donorship” er et sett av målsetninger, definisjoner og generelle prinsipper for humanitære aksjoner som ble vedtatt på et donormøte i Stockholm 17. juni 2003. Prinsippene for GHD fungerer som et rammeverk for statlig humanitær bistand og en basis for evaluering av donorens allokering av ressurser og anvendelsen av disse. Målsetningene og de generelle prinsippene i GHD er gjengitt i vedlegg 1. GHD omfatter i tillegg 13 mer spesifikke prinsipper for god praksis angående finansiering, administrasjon og etterrettelighet ved humanitær bistand, men disse er ikke tatt med i vedlegget.

GHD definerer formålet med humanitær innsats som å berge liv og redusere lidelser i etterkant av menneske- og naturskapt katastrofer, men også å styrke beredskapen i forhold til framtidige katastrofer. GHD angir at humanitær innsats skal være informert av prinsippene om menneskeverd, upartiskhet, nøytralitet og uavhengighet. I den videre spesifiseringen legges det vekt på (1) implementering av internasjonalt lovverk, (2) fleksibel og rask finansiering, (3) allokering av ressurser på basis av behovskartlegging, (4) adekvat deltagelse av mål-

5 <http://www.ifrc.org>

6 <http://www.sphereproject.org>

7 <http://www.goodhumanitariandonorship.org>

grupper i design, implementering, overvåkning og evaluering av humanitær innsats, (5) styrking av staters og lokalsamfunns kapasitet til å forhindre, redusere og respondere på humanitære kriser, (6) gjenoppbygging og langsiktig utvikling, og (7) FN-ledet koordinering av internasjonale humanitære aksjoner. Det er stor grad av samsvar mellom GHD og Røde Kors/ Røde Halvmånebevegelsens ”Code of Conduct” for humanitære organisasjoner (vedlegg 2). De 4 første punktene i disse retningslinjene framhever grunnleggende humanitære prinsipper om upartiskhet, nøytralitet og kultursensitivitet. Punkt 6 framhever betydningen av lokal kapasitet, punkt 7 vektlegger lokal deltagelse, punkt 8 fokuserer på reduksjon av sårbarhet overfor framtidige katastrofer og punkt 9 poengterer behovet for etterrettelighet i humanitære operasjoner.

Gjennom GHD og ”Code of Conduct” er det etablert et generelt rammeverk for god humanitær praksis. Det er et slående samsvar mellom hvilke tema som vektlegges i evalueringsrapportene og disse standardene for humanitær innsats. Dette er logisk, både fordi standardene er basert på erfaringer fra tidligere katastrofer og fordi det ligger en betydelig makt hos donorene til å definere hva som skal være kriterier for evaluering av humanitære aksjoner og tildeling av ressurser ved framtidige naturkatastrofer. Implementeringen av dette rammeverket har imidlertid vist seg å være mer problematisk (Graves & Wheeler 2006). ALNAP (2006a) påpeker således at humanitær praksis vanligvis avviker fra prinsippene: humanitære operasjoner er ofte preget av et fokus på livreddende nødhjelp med svake koblinger til rehabilitering og levekår, humanitær assistanse ytes ofte ut fra appeller, mediefokus og interesser heller enn behovskartlegging og sårbarhetsanalyse, og lokal kapasitet blir ofte tilsidesatt av internasjonale aktører. Spesielt graverende er det at politiske interesser blant donorer underminerer prinsipp 4 i ”Code of Conduct” om assistanse basert på humanitære behov uten hensyn til utenrikspolitiske interesser (ALNAP 2004b, 2005, 2006a). ALNAP observerer på dette punkt at: ”Principle Four enjoins agencies not to act as instruments of government foreign policy. But since foreign policy is a fundamental element of the global allocation of aid, and NGOs depend heavily on institutional funding, humanitarian action follows politics” (2006a, s. 76). Det er dermed skapt en situasjon der det er stor grad av enighet om prinsippene for god humanitær praksis, men der konkrete humanitære aksjoner kan vise til dels sterke avvik fra denne normen.

Katastrofeberedskap og sårbarhetsreduksjon er et annet område der sentrale lærdommer fra humanitære operasjoner forsøkes omsatt i tiltak for forbedret praksis. FNs *International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)* utgjør et viktig organisatorisk rammeverk for lokale og internasjonale tiltak for risikoreduksjon i forhold til naturkatastrofer.⁸ Siktemålet for ISDR er å fremme økt forståelse og tiltak for sårbarhetsreduksjon. Dette forsøkes oppnådd gjennom kunnskapsformidling om risiko, sårbarhet og sårbarhetsreduksjon, donorforpliktelser i forhold til strategier for risikoreduksjon, og utvikling av forskningsbasert kunnskap om sårbarhetsreduksjon. Hyogoerklæringen, som er sluttrapporten fra ISDRs *World Conference on Disaster Reduction* i 2005, angir en handlingsplan for risikoreduksjon for perioden 2005-2015 med fem hovedelementer (UN/ISDR 2005, s. 6):

1. Ensure that disaster risk reduction is a national and a local priority with a strong institutional basis for implementation.
2. Identify, assess and monitor disaster risks and enhance early warning.
3. Use knowledge, innovation and education to build a culture of safety and resilience at all levels.
4. Reduce the underlying risk factors.
5. Strengthen disaster preparedness for effective response at all levels.

Det er så langt svært få referanser til sårbarhetsreduksjon og Hyogoerklæringen i evalueringer av humanitær innsats ved naturkatastrofer.

⁸ <http://www.unisdr.org>

Etter hvert som det internasjonale humanitære systemet har vokst i omfang og kompleksitet har det oppstått et økt behov for koordinering og kvalitetssikring av den humanitære virksomheten. De forannevnte tiltakene er sentrale forsøk på å etablere felles forståelser og institusjonaliserte rammeverk for internasjonale humanitære operasjoner. Nødvendigheten og utfordringene med et slikt rammeverk understrekes av evalueringsrapportene, der det ofte dokumenteres betydelige avvik fra prinsippene for god praksis. Noen av hovedfunnene angående disse utfordringene vil bli oppsummert i det neste kapittelet.

Syntese av evalueringsfunn

Integrering av nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling

Natural disasters occur throughout the world, but their economic and social impacts have been increasing and are generally much greater in developing countries than in developed ones. Disasters can wipe out development gains and eclipse years of development investment. (World Bank 2006, p. ix)

Verdensbankrapporten *Hazards of Nature, Risks to Development* framhever de nære koblingene mellom naturkatastrofer og utvikling. På den ene siden blir konsekvensene av en naturkatastrofe forsterket av fattigdom, eksklusjon og sårbarhet, eventuelt i kombinasjon med begrenset statlig kapasitet til å forebygge, redusere og lindre de humanitære konsekvensene av en naturkatastrofe. På den andre siden påpekes det at naturkatastrofer forårsaker omfattende ødeleggelser i forhold til liv og helse, levekår og infrastruktur og dermed utgjør en betydelig risiko i forhold til utvikling. Det er også et økende fokus på koblingene mellom naturkatastrofer og andre humanitære kriser (for eksempel borgerkrig) i utviklingsland, men også at humanitære operasjoner utgjør muligheter for konfliktransformasjon og utvikling (Pelling 2003). Et eksempel på en kompleks krisesituasjon som ofte nevnes er Mosambik, et postkonflikt land med omfattende og sosialt differensiert sårbarhet overfor hyppige og ødeleggende naturkatastrofer. Til tross for denne komplekse krisesituasjonen framheves det gjerne at nasjonal planlegging og koordinering kombinert med internasjonal humanitær innsats og utviklingssamarbeid har muliggjort en framtidsrettet gjenoppbygging som en basis for langsiktig utvikling (Wiles, Selvester & Fidalgo, 2005). Dette står i kontrast til Sudan og Somalia der World Food Programme (2004, 2006) rapporterer om en kompleks tørke/borgerkrigsituasjon som har framtvunget et snevert fokus på humanitær matvaredistribusjon med få koblinger til utvikling og konfliktransformasjon.

Det generelle poenget her er at det er nære koblinger mellom naturkatastrofer og utvikling, men også at det er en økende vektlegging på disse koblingene blant humanitære organisasjoner og utviklingsaktører. Det er likevel en kjensgjerning at humanitær innsats og utviklingssamarbeid ofte har vært organisert og forstått som separate sfærer. Et slikt skille er institusjonalisert i arbeidsdelingen mellom humanitære aktører og utviklingsorganisasjoner innenfor det internasjonale systemet for humanitær virksomhet og utviklingssamarbeid (Suhrke & Ofstad 2005).

Dette skillet mellom humanitær innsats og utviklingssamarbeid problematiseres i de fleste evalueringsrapportene, riktignok med en mindre framtreddende posisjon i evalueringer av matvarebistand ved langsomme katastrofer (World Food Program 2004, 2006). Den mest omfattende behandlingen finnes i Tsunami Evaluation Coalition (TEC)⁹ sin analyse av tsunamikatastrofen i 2004. Telford, Cosgrave & Houghton (2006) konkluderer at det var en vellykket overgang fra nødhjelp til rehabilitering/gjenoppbygging, ikke minst som en konsekvens av at dette var en plutselig katastrofe der det umiddelbare livredningsarbeidet ble ivarettatt av lokale krefter. Denne raske overgangen plasserte mange humanitære organisasjoner i en uvant situasjon, der de fokuserte på utvikling heller enn nødhjelp. Flere av organisasjonene hadde imidlertid begrensede forutsetninger for å håndtere komplekse utviklingsprosesser og behandlet dem som teknokratiske spørsmål om å erstatte tapte produksjonsmidler (spesielt hus og fiskebåter) og gjenoppbygge infrastruktur (for eksempel skoler, sykehus og veier). Denne teknokratiske tilnærmingen til utvikling bidro til å gjøre gjenoppbyggingen relativt insensitiv

⁹ <http://www.tsunami-evaluation.org>

overfor kjønnsrelasjoner, sosial ulikhet og fattigdom og i forhold til konfliktsituasjonen i Aceh (Indonesia) og Sri Lanka.

Disse erfaringene fra tsunamikatastrofen gjenfinnes i flere andre evalueringsrapporter. Det er for eksempel en gjennomgående erfaring fra tørke- og sultkatastrofer at disse forstås og håndteres som et spørsmål om matvaremangel heller enn som levekårsrisiko. Denne forståelsen medfører et fokus på livreddende utdeling av matvarer og medisiner, men med et begrenset fokus på rehabilitering og utvikling av levekår for å redusere folks sårbarhet overfor nye katastrofer (Steering Committee 2004). ALNAP-rapportene er skeptiske til slik "food aid" fordi dette kan skape avhengighetsrelasjoner heller enn sårbarhetsreducerende levekårsutvikling (ALNAP 2003).

Evalueringsrapportene ved naturkatastrofer påpeker generelt at rehabilitering og gjenoppbygging vanligvis håndteres som en forlengelse av nødhjelp samtidig som den legger føringer for videre utviklingsprosesser og derfor burde integreres i mer langsiktig og deltagende utviklingsplanlegging. Mens nødhjelpsarbeid krever en rask og effektiv respons fra humanitære aktører med nødvendige ressurser og kapasiteter, er utvikling en mye mer kompleks endringsprosess der makt og deltagelsesaspekt står svært sentralt. Christoplos (2006) konkluderer derfor at gjenoppbygging ikke bør implementeres som teknokratisk tjenesteyting ovenfra, men at erfaringer og strategier fra utviklingssamarbeid også må bringes inn i humanitære aksjoner. Dette gjelder spesielt vektleggingen på kjønn, konfliktsensitivitet, fattigdomsfokus, deltagelse og etterrettelighet, som er sentrale prinsipper for god praksis i utviklingssamarbeid. En slik forståelse av gjenoppbyggingens karakter, siktemål og virkemidler har også implikasjoner for valg av partnerorganisasjoner og kanaler for bistand til gjenoppbygging, med en viss forrang for organisasjoner med blandet humanitær og utviklingskompetanse, kontekstspesifikke erfaringer og solid lokal forankring.

Det finnes imidlertid også eksempler i evalueringsrapportene på god praksis i forhold til integrering av nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling. Både tsunamikatastrofen i 2004 og flomkatastrofen i Mosambik i 2000 var preget av en rask overgang fra nødhjelp til rehabilitering, noe som anses som viktig for å unngå å skape avhengighet. I Mosambik brukte myndighetene gjenoppbyggingen strategisk som en mulighet for å implementere eksisterende utviklingsplaner. Omfattende rekonstruksjon av infrastruktur ble gjennomført ut fra allerede eksisterende planer, noe som i seg selv bidro til en relativt god framdrift i gjenoppbyggingen (Wiles, Selvester & Fidalgo, 2005). Når det gjelder koblingene til levekårsutvikling er bildet mer komplisert. Her framheves det at levekår basert på lite kapitalkrevende jordbruksproduksjon er gjenopprettet på samme nivå som før flomkatastrofene, mens myndighetene og de humanitære aktørene har vært lite villige til å finansiere mer kapitalkrevende produksjonsmidler som kveg og fiskeutstyr. Til tross for at det er et generelt fokus på å gjenoppbygge til en bedre standard enn det som eksisterte før en naturkatastrofe ("build back better"), er humanitær innsats ofte kjennetegnet ved at fysisk infrastruktur og ressurser i beste fall erstattes. Dette er for eksempel tilfelle i fiskerisektoren i Sri Lanka, der mange humanitære organisasjoner har bidratt til å erstatte tapte fiskebåter og fiskeutstyr etter tsunamikatastrofen, men der den massive tilstrømmingen av bistand i liten grad er benyttet til å videreutvikle sektoren. I Mosambik vises det imidlertid til at gjenoppbyggingen har bidratt til å endre kvinners posisjon, blant annet ved at humanitære aktører har fremmet kvinnedeltagelse i lokale fora og også insistert på at hus og land skal registreres i kvinners navn. Dette er eksempler på at gjenoppbygging kan institusjonalisere endringer som har betydning for mer langsiktig utvikling.

Selv om det er en gjennomgående vektlegging på at gjenoppbygging og utvikling må sees i sammenheng, etterlater evalueringsrapportene et klart inntrykk av at skillet mellom humanitær katastrofeinnsats og utviklingssamarbeid vedvarer i mange humanitære operasjoner (ALNAP 2004a, 2004b). Behovet for integrering av nødhjelp, rehabilitering/gjenoppbygging og utvikling forblir derfor en viktig lærdom fra evalueringer av humanitær innsats ved naturkatastrofer, et sentralt prinsipp for "Good Humanitarian Donorship" og et viktig evalueringskriterium for humanitære organisasjoner.

Kartlegging og overvåkning av behov og målgrupper

Needs assessment remains the fundamental flaw of the humanitarian system. There is no accepted method of assessment. ... UN Appeals are often used by donors as the basis for aid allocations but bear little relationship to need. Indeed, 'need' is often reduced to little more than a list of what the UN agencies can most easily provide. Vulnerability is a better basis for assessment than need, but the system is only just beginning to define this term and find ways to measure and respond to it. More comprehensive notions, such as human security, have yet to be developed and applied. (ALNAP 2006a, s. 77)

Evalueringsrapportene er enstemmige i sin vektlegging av behovskartlegging (needs assessment), overvåkning (monitoring) og evaluering. Oppdaterte, korrekte og komplette behovskartlegginger framstilles som en absolutt forutsetning for effektiv og rettferdig nødhjelp og gjenoppbygging, så vel som en god overgang fra nødhjelp til gjenoppbygging og utvikling (ALNAP 2004a). Det er også en enstemmig vektlegging på overvåkning og evaluering underveis, spesielt for å sikre at den umiddelbare nødhjelpen så fort som mulig blir kvalitetssikret gjennom behovs-, sårbarhet- og risikoanalyse.

Valide og relevante behovskartlegginger avhenger av flere faktorer. Det framheves ofte at slike kartlegginger må være dagsaktuelle og komplette, at kompetansen og sammensetningen av et team og datainnsamlingsmetoden må være tilpasset behovet og konteksten, at data-materialet må være stratifisert i forhold til sosiale kriterier som alder og kjønn, og at resultatet avhenger av gode relasjoner til lokale institusjoner, kunnskap om lokalsamfunn, kultursensitivitet og konsultasjoner med målgrupper. Det synes å være en økende vektlegging på sårbarhetsanalyse, det vil si at behovskartlegginger tar sikte på å besvare spørsmål av typen "hvem er utsatt for hva slags risiko i hva slags tidsperspektiv?" (Houghton udatert).

Det er et sterkt fokus i evalueringsrapportene på at gode behovskartlegginger identifiserer og synliggjør målgrupper. Flere evalueringsrapporter framhever nødvendigheten av kultursensitivitet i identifisering av målgrupper og design av strategier for humanitært arbeid. Houghton (udatert) observerer at det er en problematisk tendens til å basere målgruppeidentifiseringen på eksterne heller enn lokale sosiale kategorier. Evalueringsrapportene gir ingen enkle svar på denne utfordringen utover å framheve behovet for lokal kunnskap, konsultasjon og kultursensitivitet. Enkelte rapporterer om gode erfaringer med selvidentifisering av spesielt sårbare undergrupper innenfor en bredere definert målgruppe ved langsomme katastrofer (ALNAP 2004a, World Food Programme 2005).

Et fellestrekk innenfor dette temaet er at kjønn framstilles som en svært sentral dimensjon på tvers av sektorer og aktiviteter i humanitære operasjoner. Dette begrunnes delvis i at kvinner ofte er overrepresentert blant de som rammes av en naturkatastrofe og også står overfor spesielle utfordringer i gjenoppbyggingsarbeidet, begge deler som en konsekvens av sårbarhet knyttet til økonomisk, sosial og kulturell posisjon. Til tross for denne vektleggingen på kjønn i humanitære operasjoner og i utviklingssamarbeid generelt, er det et gjennomgående funn i evalueringsrapportene at humanitære operasjoner ikke oppfyller målsetningene på dette feltet. ALNAP (2003, 2004a) identifiserer kjønnsdimensjonen som et av de svakeste punktene i humanitær virksomhet. Det finnes imidlertid enkelte tilfeller av god praksis, som for eksempel den forannevnte sikringen av landrettigheter for kvinner ved gjenoppbyggingen etter flomkatastrofen i Mosambik i 2000.

Det er en rekke eksempler på dårlig praksis innenfor behovskartlegging, overvåkning og evaluering. TEC-studien av tsunamikatastrofen påpeker for eksempel en rekke problemer med dårlige, fragmenterte, ufullstendige og overlappende behovskartlegginger utført av enkeltstående aktører uten nødvendig koordinering og kommunikasjon med andre relevante aktører (de Goyet & Mornière 2006). Mens den humanitære innsatsen etter tsunamikatastrofen var

preget av sviktende behovskartlegginger og problemer med både ujevn fordeling og duplisering av tiltakene, finnes det også eksempler på god praksis. González (2001) observerer at de fleste internasjonale NGOer gjennomførte behovskartlegginger og identifisering av målgrupper i nært samarbeid med nasjonale og lokale myndigheter etter orkanen Mitch i 1998. World Food Programme (2005) framhever på sin side positive erfaringer med felles målgruppeidentifisering mellom flere hjelpeorganisasjoner ("multi-agency targeting structures") og lokalsamfunnsbasert målgruppeidentifisering og distribusjon ("community-based targeting and distribution") i forbindelse med matvarehjelp ved langsomme katastrofesituasjoner.

Tsunamievalueringen påpeker at tilstrømmingen av et stort antall humanitære aktører med betydelige økonomiske ressurser og behov for å oppnå konkrete resultater innenfor en relativt kort tidsramme, skapte en situasjon der humanitær assistanse ble gitt ut i fra organisasjonenes interesser og ressursituasjon heller enn faktiske behov. I Sri Lanka kan det dessuten sies at bistand til rehabilitering og gjenoppbygging ble politisert både lokalt og nasjonalt. Denne situasjonen får de Goyet & Mornière (2006) til å stille spørsmål om hensikten med behovskartlegging når den faktiske humanitære innsatsen i betydelig grad er politisk bestemt heller enn faktabasert. Behovskartlegginger og humanitær respons generelt er situert innenfor en politisk kontekst, noe som i relativt liten grad problematiseres i evalueringsrapportene. Behovskartlegginger kan altså settes til side av politiske grunner eller brukes instrumentelt for å legitimere visse typer respons, men de kan også brukes til å holde myndigheter og humanitære organisasjoner etterrettelige. Det siste forutsetter at kartleggingene ikke bare gjennomføres i henhold til kvalitetskravene som ble nevnt tidligere, men også at de gjøres tilgjengelig for målgruppene og deres representanter. Slik informasjonsdeling synes å være unntaket heller enn normen i humanitær innsats ved naturkatastrofer.

Det er et gjennomgående trekk at behovskartlegging framheves som en forutsetning for effektiv og rettferdig humanitær innsats, men at praksis i forhold til behovskartlegging viser til dels store avvik fra normen. Det er også en gryende vektlegging på sårbarhet og risikoanalyse, men dette er i liten grad omsatt til praksis innenfor humanitær virksomhet.

Synergi mellom lokal, nasjonal og internasjonal kapasitet

The international, humanitarian welfare regime has a dominant Northern imprint. ... Most of the operations, by contrast, take place in the South as conventionally defined. ... This structure raises some critical questions regarding the role that local or "Southern" actors can and should play in the international humanitarian regime. The dominant rhetoric on all sides has long emphasised the need to build more "local capacity", yet this is generally followed by non-action. Even long-term, semi-permanent emergencies have not generated significant local capacity to assist. In some cases, whatever local capacity did exist in this arena has been overwhelmed by the international aid presence and eroded. (Juma & Suhrke 2002, s. 7)

Et tredje gjennomgående tema i evalueringsrapportene er forholdet mellom lokale, nasjonale og internasjonale aktører, der det vektlegges både at effektiv humanitær respons forutsetter positive synergieffekter mellom ulike kapasiteter og at langsiktig katastrofeberedskap og sårbarhetsreduksjon forutsetter lokal og nasjonal kapasitetsbygging. Det er en gjennomgående konklusjon i evalueringsrapportene at lokal kapasitet må spille en sentral rolle i humanitær innsats og at denne kapasiteten må styrkes heller enn svekkes hvis målet om langsiktig sårbarhetsreduksjon skal kunne realiseres. Som antydning i sitatet fra Juma & Suhrke (2000) er realitetene i humanitære aksjoner ofte ikke i samsvar med disse målsetningene.

Lokal kapasitet er et flertydig begrep som brukes på ulikt vis. Vanligvis blir begrepet operasjonalisert som lokale NGOers evne til å identifisere behov og yte humanitær bistand i kata-

¹⁰ Argumentasjonen i favør av kontantutbetalinger fokuserer hovedsakelig på dette kapasitetsspørsmålet (Adams 2007). De utviklingsmessige konsekvensene av en slik strategi, det vil si langsiktig utvikling av markedssystemer og sosial ulikhet, blir i mindre grad drøftet. Dette bør gjøres til gjenstand for grundig analyse før kontantstrategien eventuelt anvendes i stor skala.

stroferammete områder. Evalueringsrapportene framhever ofte lokale organisasjoners kontekstspesifikke kompetanse og at dette fremmer effektivitet og positive ringvirkninger i humanitære operasjoner. Men lokal kapasitet brukes også i en videre betydning for å referere til andre individer, grupper og organisasjoner enn NGOer og deres evne til å håndtere konsekvensene av en naturkatastrofe (ALNAP 2005). Spørsmålet som ofte stilles er hvordan og i hvilken grad internasjonale humanitære organisasjoner kan trekke på slik lokal kapasitet uten at denne undermineres av relasjonen til mer ressurssterke eksterne aktører.

Erfaringene med ”plutselige” naturkatastrofer (for eksempel jordskjelv og tsunamikatastrofer) synliggjør den sentrale rollen til lokal kapasitet og deres ofte problematiske relasjon til ikke-lokale aktører. Slike katastrofer skaper et akutt behov for livreddende nødhjelp, etterfulgt av en hurtig overgang til rehabilitering. Dette betyr at den umiddelbare humanitære innsatsen vanligvis må håndteres av lokale og til dels nasjonale aktører, mens rehabilitering og gjenoppbygging vanligvis krever tilføring av eksterne ressurser.

Evalueringene av jordskjelvene i Pakistan (2005) og Gujarat (2001) og av tsunamikatastrofen (2004) viser at lokalbefolkningen og lokale organisasjoner tok hånd om mye av det umiddelbare bergingsarbeidet, basert på de ressurser som kunne mobiliseres lokalt (Scheper, Parakrama & Patel 2006, Strand & Borchgrevink 2006, Disasters Emergency Committee 2001). Etter hvert som den humanitære innsatsen gikk fra livreddende nødhjelp til rehabilitering og gjenoppbygging ble den lokalsamfunnsbaserte responsen erstattet av nasjonale sivile og militære myndigheter, og spesielt internasjonale NGOer. Tsunamikatastrofen var kjennetegnet av mange, overlappende og til dels konkurrerende aktører, der det var en klar tendens til at lokale kapasiteter ble underordnet og instrumentalisert av internasjonale aktører. Dette skjedde for eksempel ved at lokale strukturer ble marginalisert i beslutningsprosesser og implementering eller ved at nøkkelpersoner i lokale organisasjoner ble rekruttert av internasjonale organisasjoner. Slike relasjoner mellom lokale og internasjonale aktører underminerte heller enn utviklet lokale organisasjoners kapasitet i forhold til nødhjelp, rehabilitering og gjenoppbygging.

Forholdet mellom nasjonale og lokale kapasiteter framstilles også som problematisk i flere av evalueringsrapportene, ettersom sentralisert offentlig forvaltning forhindret effektiv lokal administrasjon og lokal demokratisk deltagelse og kontroll (Disasters Emergency Committee 2001). Erfaringene fra jordskjelvet i Pakistan og flomkatastrofen i Mosambik (2000) illustrerer dette poenget: Mens sentraliserte og byråkratisk-autoritære institusjoner (inkludert militæret i Pakistan) viste en betydelig kapasitet til å organisere effektiv nødhjelp og overgangen fra nødhjelp til rehabilitering, medførte slik sentralisert autoritet et demokratisk underskudd som ble problematisk i forhold til integrasjonen av rehabilitering/gjenoppbygging og langsiktig utvikling (Strand & Borchgrevink 2006, Wiles, Selvester & Fidalgo 2005). Det er et gjennomgående funn i mange evalueringsstudier at katastroferammete grupper får lite informasjon om gjenoppbyggingsplaner og har begrensede muligheter til å delta i beslutningstaking og implementering som angår dem selv. Telford, Cosgrave & Houghton (2006) observerer at den generelle mangelen på gjennomsiktighet og etterrettelighet i forhold til internasjonale NGOers ressurser og planer har bidratt til betydelige frustrasjon og avmaktfølelse lokalt, men har også underminert sivilbefolkningens kapasitet til å ta hånd om egen rehabilitering og gjenoppbygging etter tsunamikatastrofen.

Det finnes imidlertid også eksempler på positive synergieffekter, spesielt mellom internasjonale og nasjonale kapasiteter. Tsunamievalueringen framhever at den internasjonale innsatsen har bidratt til bedret katastrofeberedskap på nasjonalt plan, både i form av beredskapsplaner, varslingsystemer og nasjonale institusjoner for katastrofehandtering (Scheper, Parakrama & Patel 2006). Telford, Cosgrave & Houghton (2006) og Adams (2007) hevder videre at bruken av kontantkompensasjon¹⁰ til tsunamirammete hushold skapte positive synergieffekter mellom de økonomiske ressursene til internasjonale aktører og ferdighetene blant lokalbefolkningen. Alemu & Yoseph (2004) observerer en tilsvarende synergieffekt ved kontantstøtte til kjøp av såkorn (”cash for seed”) etter tørkekatastrofen i Etiopia i 2002/2003. Det framheves også at

internasjonale humanitære organisasjoner involvert i tsunamikatastrofen var mest effektive når de opererte i partnerskap med lokale organisasjoner. Strand & Borchgrevink (2006) observerer det samme for jordskjelvkatastrofen i Pakistan. Flere av de norske NGOene som var involvert i den humanitære responsen tok positive initiativ for å styrke lokale partnerorganisasjoner og statlige institusjoners responskapasitet ved framtidige katastrofer. González (2000) framhever at de fleste internasjonale NGOer som deltok i den humanitære innsatsen etter orkanen Mitch nyttiggjorde seg av lokale aktører med relevante ferdigheter (for eksempel lokale helsearbeidere og murere). Dette gjaldt imidlertid ikke for målgruppene generelt, som ofte ble passive mottakere av ytelser heller enn aktive deltagere i gjenoppbyggingsprosessen.

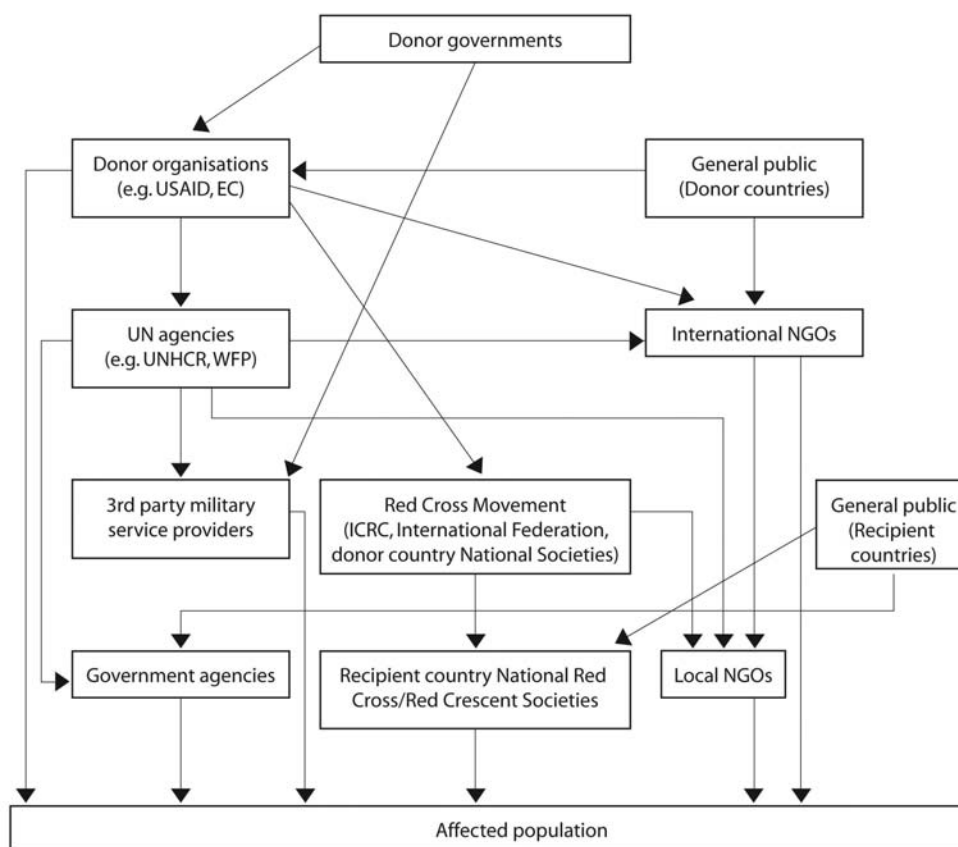
Disasters Emergency Committee (2001) sin studie av jordskjelvet i Gujarat, India (2001) er en av få rapporter som både kan vise til at lokale organisasjoner var ledende i den humanitære innsatsen (inkludert koordinering) og spilte en viktig politisk rolle i å øve press på myndighetene i forhold til gjenoppbygging og utvikling. Folkelige bevegelser kombinerte rollen som tjenesteytende NGOer med politisk representasjon. Disasters Emergency Committee framhever denne koblingen av NGO-rollen og bevegelsespolitikk som et viktig bidrag til en demokratisk utviklingsprosess, men det er få rapporter om tilsvarende dynamikk ved andre naturkatastrofer.

Selv om lokal kapasitet framheves som en nødvendig forutsetning for effektiv humanitær innsats og langsiktig sårbarhetsreduksjon, er det en gjennomgående erfaring at humanitær assistanse underminerer heller enn styrker lokal kapasitet (ALNAP 2005). Denne paradoksale situasjonen har viktige implikasjoner for politikktutforming og praksis i det internasjonale humanitære systemet.

Koordinering av aktører og program

The number of international agencies involved in the [tsunami] response grew unabated. Well-resources agencies and very small ones, competent and incompetent, well-prepared and unprepared, secular and faith-based, reputable and disreputable, household names and unknown, ambitious and humble, opportunistic and committed, governmental and non-governmental, national and international, bilateral and multilateral, well-established and just-formed – they all turned up. (Telford, Cosgrave & Houghton 2006, s. 55)

Et fjerde gjennomgående tema i evalueringsrapportene er behovet for koordinering av den humanitære innsatsen ved naturkatastrofer. Det internasjonale humanitære systemet består av et stort antall aktører, roller og kapasiteter. Figur 1 illustrerer noe av denne kompleksiteten ved å vise flyten av økonomiske ressurser innenfor systemet. Mangfoldet av aktører og fraværet av en sterk autoritetsstruktur, kombinert med uoversiktlige behov i krisesituasjoner og at nødhjelp må ytes hurtig, gjør koordinering av aktører og program til en stor utfordring ved de fleste naturkatastrofer. Koordinert innsats fremmer effektiv og målrettet bruk av humanitære ressurser, blant annet ved at en unngår unødvendig ekstraarbeid for lokale og nasjonale myndigheter, ekstrabelastninger for katastroferammede grupper samt duplisering av administrative strukturer, behovskartlegginger og humanitær bistand. Koordinering framheves også som en viktig forutsetning for læring mellom ulike aktører, så vel som en mekanisme for å fremme etterrettelighet i humanitære organisasjoner overfor andre humanitære aktører, myndigheter, donorer og spesielt katastroferammede målgrupper.



Figur 1. Ressursflyt innenfor det internasjonale humanitære systemet (kilde: OECD/DAC 1999).

TEC-evalueringen av tsunamikatastrofen er igjen illustrerende. Den humanitære innsatsen etter tsunamikatastrofen var generelt svært godt finansiert og til dels overfinansiert. Dette bidrog til den sterke tilstrømningen av humanitære aktører som er omtalt i sitatet overfor, inkludert mange nye organisasjoner med begrenset kompetanse og lokal forankring. Samtidig opplevde mange av disse aktørene et betydelig tidspress i forhold til å anvende midlene, både på grunn av de humanitære behovene og fordi det meste av ressursene var samlet inn for nødhjelp og måtte anvendes innenfor en begrenset tidsperiode. Denne situasjonen skapte et økt behov for koordinering men en redusert vilje blant enkelte aktører til å underordne seg offisiell koordinering. Samtidig framstilles den statlige koordineringen som relativt svak både i Sri Lanka og Indonesia mens FN manglet autoritet til å fungere som en effektiv koordinator (Bennett, Bertrand, Harkin, Samarasinghe & Wickramatillake 2006).

Det finnes imidlertid også mer positive erfaringer med koordinering ved naturkatastrofer. Evalueringsrapportene skiller gjerne mellom koordinering på nasjonalt og lokalt nivå. Det påpekes ofte at koordinering er enklere å oppnå på nasjonalt nivå, men at dette kan ha begrenset effekt i det konkrete arbeidet på lokalt nivå. En generell erfaring er at effektiv nasjonal koordinering fungerer best der det er etablert en solid katastrofeberedskap. I Pakistan eksisterte det kun begrenset nasjonal beredskap for naturkatastrofer, men myndighetene reagerte raskt og effektivt etter jordskjelvet i 2005. Strand og Borchgrevink (2006) framhever spesielt at hæren ble mobilisert i nødhjelpsarbeidet og at en *Federal Relief Commission* ble etablert under militært lederskap kort tid etter katastrofen for å koordinere nødhjelpsarbeidet. En ny *Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority* med viktige funksjoner i forhold til overgangen fra nødhjelp til rehabilitering ble også etablert. Disse institusjonelle nyskapingene viser betydelig statlig kapasitet i forhold til å ta ansvar for koordinering. Det påpekes imidlertid at disse institusjonene ikke har hatt robuste mekanismer for demokratisk kontroll og deltagelse, noe som har vist seg problematisk etter hvert som den humanitære responsen har gått fra nødhjelp til rehabilitering og utvikling.

Strand & Borchgrevink (2006) framhever også at jordskjelvet i Pakistan ble en test for FNs koordineringsrolle og spesielt deres nye klyngetilnærming (cluster approach). Dette innebærer at ulike FN-organisasjoner får ansvar for koordinering innenfor et angitt felt basert på deres spesifikke kompetanse og underlagt koordinering fra FNs *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA). Evalueringsrapporten konkluderer at denne klyngetilnærmingen er et viktig skritt i riktig retning, men også at den viste en rekke svakheter. Det tok lang tid for FN å etablere fungerende klynger, spesielt på lokalt nivå, og det viste seg vanskelig å oppnå effektiv koordinering mellom nasjonalt og lokalt nivå. Flere FN-organisasjoner var motvillige til å ta på seg koordineringsansvar og opplevde ressursbegrensninger både økonomisk og i forhold til kvalifisert personell. Det må også nevnes at selv om kjønn skal være et gjennomgående fokus innenfor alle klyngene ble ikke dette fulgt opp i praksis. Strand og Borchgrevink konkluderer derfor at klyngetilnærmingen ikke er tilstrekkelig til å sikre et kjønnsperspektiv i humanitære operasjoner.

Ved jordskjelvet i Gujarat ble mye av hjelpearbeidet koordinert lokalt gjennom et NGO konsortium (Abhiyan), noe som delvis kan forstås som et resultat av manglende koordinering fra både indiske myndigheter og fra FN (Disasters Emergency Committee 2001). En kilde til suksess i dette tilfellet lå i det omfattende nettverket av lokale medlemmer i organisasjonene, men også at de på et kritisk punkt i operasjonen valgte å gjennomføre en omfattende behovskartlegging som så ble brukt til å fordele ansvarsområder til nyankomne humanitære organisasjoner. Dette eksempelet viser at nettverk og medlemsorganisasjoner som opererer gjennom desentraliserte strukturer kan være effektive i å koordinere lokal respons og deltagelse etter en naturkatastrofe. Et spørsmål i denne sammenheng er i hvilken grad internasjonale humanitære aktører er villige til å bli koordinert av lokale sivilsamfunnsbaserte aktører, ikke minst når disse også er opposisjonelle politiske aktører. Dette rokker ikke ved at det er et stort behov for å finne fungerende mekanismer for koordinering av mangfoldet av aktører i det humanitære systemet.

Katastrofeberedskap og sårbarhetsreduksjon

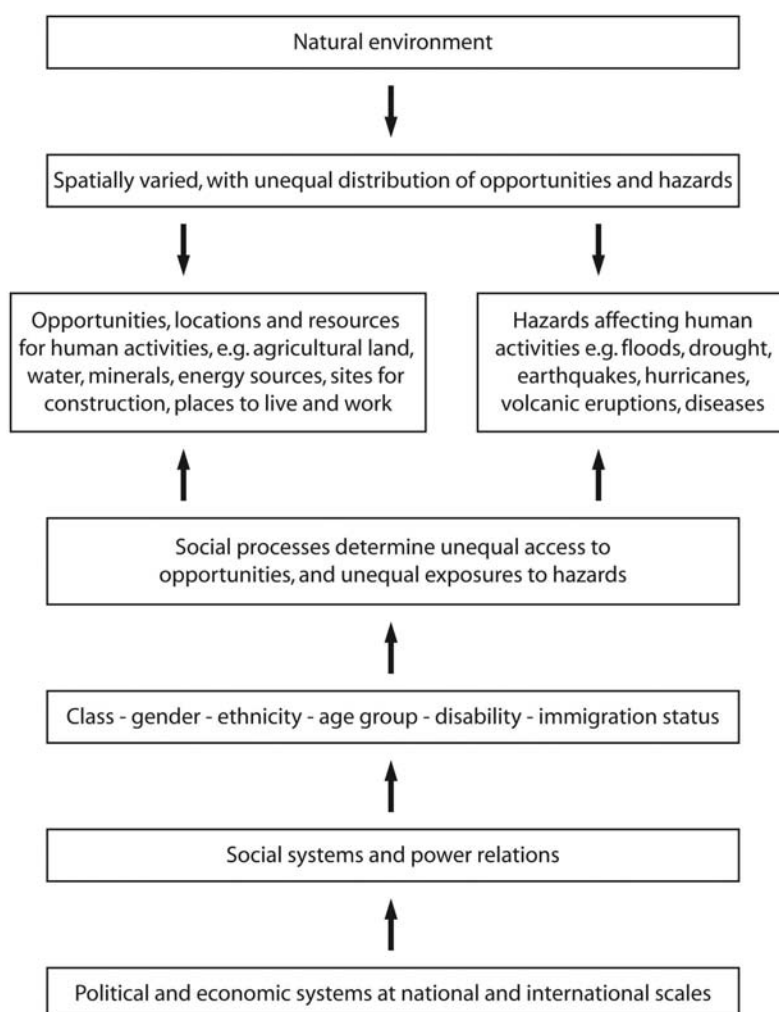
In disasters, a geophysical or biological event is implicated in some way as a trigger event or a link in a chain of causes. Yet, even where such natural hazards appear to be directly linked to loss of life and damage to property, there are social factors involved that cause peoples' vulnerability and can be traced back sometimes to quite 'remote' root and general causes. This vulnerability is generated by social, economic and political processes that influence how hazards affect people in varying ways and with differing intensities. (Wisner, Blaikie, Cannon & Davis 2004, p. 7)

Den kanskje mest gjennomgående observasjonen i evalueringsrapportene er betydningen av beredskap, det vil si behovet for å gå fra humanitær respons til proaktiv beredskap og sårbarhetsreduksjon. Denne argumentasjonen er tosidig. På den ene siden pekes det på behovet for nasjonal og lokal beredskap i forhold til varsling, livberging og koordinering av nødhjelp og gjenoppbygging. På den andre siden påpekes det også at konsekvensene av en naturkatastrofe ikke er naturgitt, men betinget av sosialt produserte og stratifiserte sårbarheter overfor en ekstrem naturhendelse. Dette peker i retning av tiltak for sårbarhetsreduksjon. Denne forståelsen er illustrert i Figur 2, der de fire øverste boksene indikerer at naturmiljøet skaper et ressursgrunnlag for menneskelige aktiviteter og levekår, men også naturfarer. De fire nederste boksene angir at politiske, økonomiske og sosiale systemer stratifiserer folk i forhold til deres tilgang til naturressurser og eksponering overfor naturfarer. Kombinasjonen av de naturbestemte mulighetene og farene, og den samfunnsmessige tilgangen og eksponeringen definerer ulike gruppers sårbarhet overfor naturkatastrofer (Wisner, Blaikie, Cannon & Davies 2004).

Det er et gjennomgående trekk ved evalueringsrapportene at behovet for katastrofeberedskap framheves, men dette blir i økende grad fulgt av en tilleggsvektlegging på behovet for lang-siktig sårbarhetsreduksjon. Den førstnevnte vektleggingen peker i retning av institusjonell

kapasitetsbygging lokalt og nasjonalt. Det sistnevnte fokuset impliserer en integrering av humanitær innsats i ordinært utviklingssamarbeid. FNs *International Strategy for Disaster Reduction* er allerede nevnt som et globalt rammeverk for strategier for å gjøre lokalsamfunn mindre sårbare overfor naturfare. Utfordringen er å omsette denne agendaen til tiltak for sårbarhetsreduksjon på alle politiske nivåer fra det lokale til det globale. En slik "mainstreaming" av sårbarhetsreduksjon i forhold til naturkatastrofer gjør at sentrale utviklingsmål som fattigdomsreduksjon, likestilling mellom menn og kvinner og godt styresett og demokratisk deltagelse også blir viktige hensyn innenfor beredskapsarbeid (Bankoff, Frerks & Hilhorst, 2004).

Flere av evalueringsrapportene peker på svake eller fraværende beredskapsplaner og varslings-systemer ved naturkatastrofer. Dette er slående både ved jordskjelvet i Pakistan (2005) og ved tsunamikatastrofen (2004). Tidlig varsling om at en tsunami var underveis kunne opplagt redusert tapstallene betydelig, spesielt i områder som lå et stykke unna jordskjelvets sentrum i Indonesia, og bedre katastrofeberedskap kunne gjort nødhjelpen mer effektiv. I ettertid er det klart at relativt små investeringer i overvåkning og varslingsystemer ville vært svært kostnads-effektivt. En strategisk implikasjon av tsunamievalueringen og andre naturkatastrofer er derfor at mer internasjonal bistand bør allokere til beredskap og tidlig varsling i naturkatastrofeutsatte områder. Mottet (2002) sin evaluering av ECHO (European Commission Humanitarian Aid Office) nødhjelpsoperasjoner ved jordskjelvene i El Salvador og India i 2001 anbefaler sterkere koblinger mellom nødhjelp og gjenoppbygging/utvikling som diskutert ovenfor, men også en systematisk integrering av sårbarhetsreduksjon i gjenoppbygging og utviklingsfasen.



Figur 2. Naturkatastrofer som et produkt av naturfare og sårbarhet (kilde: Wisner, Blaikie, Cannon & Davies 2004).

Evalueringsrapportene gir imidlertid også eksempler på god praksis i forhold til katastrofeberedskap og integrering av sårbarhetsreduksjon i gjenoppbygging og utviklingsplanlegging. Beck (2005) framhever at Bangladesh har utviklet institusjoner for katastrofeinnsats, inkludert en *Disaster Management Act* og en *National Disaster Management Plan*. Han observerer også at sårbarhetshensyn i økende grad har blitt integrert i nasjonale planleggingsdokumenter og at det har skjedd en delvis overgang fra vektlegging på flomsikring (flood control) til flomskadevern (flood proofing) med fokus på lokale levekårsstrategier. Dette betyr at flommer forstås som en uunngåelig del av den kontinuerlige utviklingsprosessen heller enn som isolerte naturhendelser. Ettersom mange hushold i de mest flomutsatte områder befinner seg i en vedvarende nødhjelpssituasjon, er det en prioritert oppgave å redusere disse husholdenes sårbarhet og samtidig styrke deres rehabiliteringskapasitet. Beck hevder at disse endringene i politikktutforming omring flomkatastrofer i Bangladesh er et resultat av press fra sivilsamfunnet i kombinasjon med det omtalte paradigmeskiftet innenfor katastrofetenkning.

Wiles, Selvester & Fidalgo (2005) observerer at Mosambik også har gått i retning av en integrert katastrofeberedskap med *National Institute for Disaster Reduction* i en nøkkelrolle som koordinator for katastrofeberedskap. González (2001) på sin side peker på positive erfaringer med skogreising etter orkanen Mitch, også som en strategi for bevisstgjøring omring sammenhengen mellom miljødegradering og naturkatastrofer. Dette er en av veldig få henvisninger i evalueringsrapportene til miljøtiltak i tilknytning til humanitær innsats ved naturkatastrofer. De Haulleville & Gander (2001) framhever positive erfaringer med beredskapstrening blant sårbare lokalsamfunn i Andesregionen, men antyder at slik lokal opplæring har begrenset effekt hvis den ikke integreres i nasjonale program for katastrofeberedskap og sårbarhetsreduksjon.

Sørensen, Vedeld & Haug (2006) nevner Kuba som en modell for katastrofeberedskap. Til tross for gjentatte sykkloner har Kuba generelt unngått omfattende naturkatastrofer. Dette forklares vanligvis med henvisning til velfungerende beredskapssystem, inkludert lovgivning, utdanningsprogram, meteorologisk forskning, varslingsystemer, effektive kommunikasjonsystemer, omfattende katastrofeplaner og lokalt sivilforsvar.

Evalueringsrapportene viser at det er en økende bevissthet om behovet for katastrofeberedskap og sårbarhetsreduksjon, men relativt få eksempler på god praksis, spesielt når det gjelder sårbarhetsreduksjon. De fleste evalueringsrapportene etterlater et inntrykk av at katastroferammete områder og grupper mottar humanitær assistanse uten at deres sårbarhet blir nevneverdig redusert. Fokuset på sårbarhetsreduksjon, kombinert med den tidligere omtalte vektleggingen på lokal kapasitet, peker i retning av behovet for reform innenfor det internasjonale humanitære systemet. En slik reform bør ta sikte på å plassere internasjonale aktører i en ny rolle som tilretteleggere for sårbarhetsreduserende lokal utvikling og utvikling av lokal kapasitet til å respondere på naturkatastrofer. Dette siktemålet reiser en rekke problemstillinger omring virkemidler og implementering, inkludert hvilke kanaler som bør velges for humanitær innsats, men også om forholdet mellom lokal sårbarhetsreduksjon/kapasitetsbygging og for eksempel målsetningen om sterkere internasjonal koordinering av humanitær innsats. Det siste kapittelet gir en kortfattet diskusjon av noen av disse problemstillingene.

FN-reform og valg av kanaler for norsk humanitær innsats

Although international aid inevitably involves some level of participation and consultation simply as means to the goal of service delivery, capacity building of communities through information, transparency and accountability are lacking. A fundamental re-orientation of the humanitarian sector is required to recognise that the ownership of humanitarian assistance rests with the claim-holders – i.e. that local capacities are the starting point, that long-term sustainable risk reduction is the aim, and that the role of other players is to support. Only when vulnerable people take control of their environment will they escape from vulnerability. Otherwise they will simply be dependent on fickle Western public responses and the reliability or otherwise of international aid. (Scheper, Parakrama & Patel 2006, s. 44)

OECD/DAC (2005) sin *Peer Review* av Norges bidrag til utviklingssamarbeid og humanitære operasjoner konkluderer at Norge kjennetegnes ved: *"A good performance in humanitarian donorship but a comprehensive policy document is called for and co-ordination could be ensured to better address emerging issues"* (OECD/DAC 2005, s. 16-17, kursiv i original). Rapporten observerer på den ene siden at Norge spiller en ledende rolle som en stor og fleksibel donor for humanitær virksomhet i FN-systemet, innenfor Røde Kors/Røde Halvmånebevegelsen og blant ikke-statlige organisasjoner. Norge har også spilt en ledende rolle når det gjelder å koble humanitær innsats med konfliktløsning og utvikling. På den andre siden pekes det på mangelen av et helhetlig policydokument og klare prioriteringer for det humanitære feltet. Videre bemerkes det at administrasjonen av norsk humanitær innsats er kompleks og at dette stiller store krav til koordinering. OECD/DAC anbefaler derfor politikktutforming og institusjonelle reformer for å sette norske humanitære aktører bedre i stand til å møte nye utfordringer, spesielt i forhold til reell deltagelse av målgrupper i planleggingen, implementeringen og evalueringen av humanitære operasjoner. Denne vektleggingen på politikktutforming og koordinering er også en utfordring for det internasjonale humanitære systemet generelt.

ALNAP (2006a) observerer at det har skjedd en sterk vekst i vestlig humanitær virksomhet etter den kalde krigen og finner det sannsynlig at denne trenden vil fortsette de neste tjue årene. Det framheves at det nå råder en betydelig optimisme innenfor det humanitære systemet angående viljen og muligheten til å levere upartisk og effektiv humanitær assistanse. Forventningen blant sentrale aktører er at det humanitære systemet vil utvikle seg til en rettighetsbasert garanti for global velferd. Dette høye ambisjonsnivået bidrar til at evalueringer ofte framstår som svært kritiske, ettersom det unektelig er et betydelig gap mellom målsettinger og faktiske resultat på sentrale områder, slik det allerede har blitt påvist i de foregående seksjonene.

Denne situasjonen med høye ambisjoner om global velferd kombinert med politiske og praktiske barrierer mot realisering av målsetningene, har blant annet gitt opphav til en reformprosess innenfor FN. Daværende generalsekretær Kofi Annan etablerte et panel på høyt politisk nivå i 2005 med mandat til å utforske hvordan FN-systemet kan arbeide mer koordinert og effektivt innenfor utvikling, humanitær virksomhet og i miljøspørsmål. Arbeidet er oppsummert i rapporten *Delivering as One*, som ble lagt fram i november 2006 (UN 2006). Den overordnede anbefalingen i rapporten er at FN må løse sine flerdimensjonale fragmenteringsproblemer for å kunne utvikle tilstrekkelig responskapasitet og effektivt oppfylle sine forpliktelser innenfor humanitær virksomhet (se også UN/OCHA 2005). Dette innebærer tiltak for

intern koordinering både på hovedkvarter og landnivå, men også en sterkere rolle for FN i koordinering av andre aktører innenfor det humanitære systemet. Anbefalingene for den humanitære virksomheten er at FNs koordineringsrolle bør videreutvikles gjennom seks spesifikke satsninger:

- Stronger coordination between the UN, national governments and NGOs, including the International Red Cross and Red Crescent movement, through a “cluster” approach to establish lead roles to deliver specific needs such as shelter, water, food, etc.
- Fully funding the Central Emergency Response Fund (CERF) to facilitate quicker, more effective flows of funds in response to disasters.
- Clarifying UN mandates with regard to responsibility for internally displaced persons.
- More investment in risk reduction, early-warning and innovative disaster assistance strategies and mechanisms.
- Stronger leadership, quicker funding and better cooperation in post conflict and post-disaster transition, with a clear lead role for UNDP once humanitarian coordination winds down.
- Periodic assessment and review of the performance of UN Agencies and NGOs involved in humanitarian assistance. (UN 2006, s. 5)

Disse anbefalingene er i samsvar med evalueringsrapportenes påpekning av behovet for koordinering, etterrettelighet og kvalitetssikring av internasjonal humanitær virksomhet. Det er imidlertid en mulig spenning mellom rapportens sterke fokus på sentralisert koordinering og humanitær serviceyting, og evalueringenes vektlegging på lokal kapasitet, demokratisk deltagelse og lokal sårbarhetsreduksjon. Det sistnevnte peker heller i retning av det Scheper, Parakrama & Patel (2006) omtaler som en fundamental reorientering av humanitær innsats til fordel for lokal kapasitet og sårbarhetsreduksjon (se sitatet ovenfor). En slik reorientering plasserer internasjonale aktører i en rolle som støttespillere for sårbarhetsreducerende lokal utvikling og for styrking av lokal responskapasitet ved naturkatastrofer. Implikasjonen av dette er at sentralisert internasjonal responskapasitet ikke er universell løsning i forhold til framtidige naturkatastrofer, men at humanitær innsats bør sees i sammenheng med og integreres i utviklingssamarbeid rettet mot lokal sårbarhetsreduksjon og kapasitetsbygging.

Disse to strategiene peker i retning av forskjellige kanaler for humanitær assistanse: på den ene siden støtte til sentralisert internasjonal responskapasitet organisert gjennom FN-systemet, på den andre siden bruk av organisasjoner med lokal forankring, strukturer for demokratisk deltagelse og en kombinert vektlegging på humanitær innsats og utvikling. Evalueringene av tsunamikatastrofen og jordskjelvet i Pakistan peker i retning av at humanitære organisasjoner med langvarig lokal forankring og omfattende kontekstkunnskap var de som var best egnet til å yte effektiv og effektiv humanitær assistanse i en situasjon der den livreddende nødhjelpsfasen ble kortvarig (Telford, Cosgrave & Houghton 2006). Samtidig antyder evalueringer av den humanitære responsen ved jordskjelvet i Pakistan at det var blandete erfaringer med FNs evne til å respondere raskt og å etablere fungerende klynger for koordinering (Strand & Borchgrevink 2006). Utfordringen for Norge som donor dreier seg ikke bare om å bidra til økt internasjonal responskapasitet gjennom bedret finansiering og koordinering, men også å bidra til strategier som setter langsiktig sårbarhetsreduksjon og lokal responskapasitet i fokus. Dette peker i retning av en selektiv bruk av kanaler i henhold til ulike siktemål: (1) rask livreddende nødhjelp, (2) rehabilitering, levekårsutvikling og sårbarhetsreduksjon, og (3) koordinering av nødhjelp, rehabilitering og levekårsutvikling.

Konklusjon

Evalueringene av humanitær innsats ved naturkatastrofer viser mange og klare fellestrekk. Dette gjelder først og fremst i forhold til hvilke tema som vektlegges, men også når det gjelder erfaringene innenfor disse temaområdene. Rapporten har framhevet behovet for (1) integrering av nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling, (2) kartlegging og overvåkning av behov og målgrupper, (3) synergi mellom lokal, nasjonal og internasjonal kapasitet, (4) koordinering av humanitære aktører og prosjekt, og (5) katastrofeberedskap og sårbarhetsreduksjon. Sett under ett peker disse erfaringene både i retning av økt internasjonal responskapasitet og en reorientering av humanitær innsats til fordel for lokal responskapasitet og sårbarhetsreduksjon. En sentral utfordring for Norge som donor og for andre aktører i det internasjonale humanitære systemet dreier seg således om å bidra både til økt internasjonal responskapasitet gjennom bedret finansiering og koordinering, men også å bidra til strategier som setter langsiktig sårbarhetsreduksjon og lokal responskapasitet i fokus.

Referanser

- Adams, L. (2007). *Learning from cash responses to the tsunami. Final Report*. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London.
- Adinolfi, C., Bassiouni, D. S., Lauritzen, H. F. & Williams, H. R. (2005). *Humanitarian Response Review*. United Nations, New York.
- Alemu, T. & Yoseph, G. (2004). *Provision of Seeds to Drought Affected People in Eastern and Central Tigray: An Evaluation*. USAID, Washington, D.C.
- ALNAP (2002). *Annual Review 2001*. ALNAP, Overseas Development Institute, London.
- ALNAP (2003). *Annual Review 2002*. ALNAP, Overseas Development Institute, London.
- ALNAP (2004a). *Annual Review 2003*. ALNAP, Overseas Development Institute, London.
- ALNAP (2004b). *Review of Humanitarian Action 2003*. ALNAP, Overseas Development Institute, London.
- ALNAP (2005). *Review of Humanitarian Action 2004*. ALNAP, Overseas Development Institute, London.
- ALNAP (2006a). *Review of Humanitarian Action 2005*. ALNAP, Overseas Development Institute, London.
- ALNAP (2006b). *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria. An ALNAP guide for humanitarian agencies*. ALNAP, Overseas Development Institute, London.
- Bankoff, G., Frerks, G. & Hilhorst, D. (red.) (2004). *Mapping Vulnerability. Disasters, Development & People*. Earthscan, London.
- Beck, T. (2005). *Learning Lessons from Disaster Recovery: The Case of Bangladesh*. The World Bank, Washington, D.C.
- Bennett, J., Bertrand, W., Harkin, C., Samarasinghe, S. & Wickramatillake, H. (2006). *Coordination of the international response to tsunami-affected countries*. Tsunami Evaluation Coalition, London.
- Christoplos, I. (2006). *Links between relief, rehabilitation and development (LRRD) in the tsunami response*. Tsunami Evaluation Coalition, London.
- Danida (1996). *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Vol. 1-5*. Danida, København.
- de Goyet, C. V. & Morinière, L. C. (2006). *The role of needs assessment in the tsunami response*. Tsunami Evaluation Coalition, London.
- de Haulleville, A. & Gander, C. (2001). *Evaluation of 11 ECHO Operations in the Frame of the First Dipecho Action Plan for the Andean Community. Final Report*. European Commission Humanitarian Aid Office.
- Disasters Emergency Committee (2001). *The Earthquake in Gujarat, India*. Disasters Emergency Committee.
- Flint, M. & Goyder, H. (2006). *The funding response to the tsunami*. Tsunami Evaluation Coalition, London.
- González, J. L. D. (2001). *Central America. Hurricane Mitch, Global Plans 1998 and 1999. Synthesis Report 2000*. European Community Humanitarian Office.
- Graves, S. & Wheeler, V. (2006). *Good Humanitarian Donorship: overcoming obstacles to improved collective donor performance*. Discussion Paper, Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group, London.
- Houghton, R. (udatert). *Tsunami Emergency. Lessons from Previous Natural Disasters*. ALNAP, Overseas Development Institute, London.
- Juma, M. K. & Suhrke, A. (år). *Eroding Local Capacity. International Humanitarian Action in Africa*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

- Kruke, B. I., Olsen, O. E., Mathiesen, E. R. & Scharffscher, K. S. (2005). *"We landed on our feet again". NRC's reaction to the Tsunami of December 26th 2004*. Norwegian Refugee Council, Oslo.
- Mottet, R. (2002). *El Salvador & Gujarat: Evaluation of ECHO relief operations in favour of the victims of the earthquakes in January-February 2001*. European Community Humanitarian Office.
- OECD/DAC (1999). *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*. OECD Development Assistance Committee, Paris.
- OECD/DAC (2005). *DAC Peer Review: Norway*. OECD Development Assistance Committee, Paris.
- Pelling, M. (red.) (2003). *Natural disasters and development in a globalizing world*. Routledge, London.
- Scheper, E., Parakrama, A. & Patel, S. (2006). *Impact of the tsunami response on local and national capacities*. Tsunami Evaluation Coalition, London.
- Simkin, P., Bekele, A.T., Gabissa, A.D., Raven-Roberts, A., Graham, J. & Bastin, L. (2004). *Evaluation of the Response to the 2002-03 Emergency in Ethiopia*. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
- Sphere (2004). *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. The Sphere Project, Geneva.
- Steering Committee (2004). *Evaluation of the response to the 2002-03 emergency in Ethiopia*. Steering Committee for the Evaluation of the Joint Government and Humanitarian Partners Response to the 2002-03 Emergency in Ethiopia.
- Strand, A. & Borchgrevink, K. (2006). *Review of Norwegian Earthquake Assistance to Pakistan 2005 and 2006*. Christian Michelsen Institutt, Bergen.
- Suhrke, A. & Ofstad, A. (2005). *Filling "the Gap": Lessons Well Learnt by the Multilateral Aid Agencies*. Christian Michelsen Institutt, Bergen.
- Sørensen, J., Vedeld, T. & Haug, M. (2006). *Natural hazards and disasters. Drawing on the international experiences from disaster reduction in developing countries*. Norsk Institutt for By og Regionalforskning, Oslo.
- Telford, J., Cosgrave, J. & Houghton, R. (2006). *Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report*. Tsunami Evaluation Coalition, London.
- UN (2006). *Delivering as One. Report of the Secretary-General's High-Level Panel*. United Nations, New York.
- UN/ISDR (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: ISDR International Strategy for Disaster Reduction*. UN/International Strategy for Disaster Reduction, Geneva.
- UN/OCHA (2005). *Humanitarian Response Review*. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, New York.
- Utenriksdepartementet (2002). *Evaluation of the International Humanitarian Assistance of the Norwegian Red Cross*. Utenriksdepartementet, Oslo.
- Wiles, P., Selvester, K. & Fidalgo, L. (2005). *Learning Lessons from Disaster Recovery: The Case of Mozambique*. The World Bank, Washington, D.C.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. & Davis, I. (2004). *At Risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters (2. utg.)*. Routledge, London.
- World Bank (2006). *Hazards of Nature, Risks to Development. An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters*. The World Bank, Washington, D.C.
- World Food Programme (2004). *Full Report of the Evaluation of the WFP Emergency Operations (EMOPs) 10048.00/01/02 in the Sudan: Food Assistance to Populations Affected by War and Drought*. World Food Programme, Rome.
- World Food Programme (2005). *Full Report of the Thematic Review of Targeting in WFP Relief Operations*. World Food Programme, Rome.
- World Food Programme (2006). *Full Report of the Evaluation of the PRRO 10191.00 – Food Aid for Relief and Recovery in Somalia*. World Food Programme, Rome.

11 <http://www.ifrc.org/publicat/conduct/index.asp>

Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship

Endorsed in Stockholm, 17 June 2003 by Germany, Australia, Belgium, Canada, the European Commission, Denmark, the United States, Finland, France, Ireland, Japan, Luxemburg, Norway, the Netherlands, the United Kingdom, Sweden and Switzerland

Objectives and definition of humanitarian action

1. The objectives of humanitarian action are to save lives, alleviate suffering and maintain human dignity during and in the aftermath of man-made crises and natural disasters, as well as to prevent and strengthen preparedness for the occurrence of such situations.
2. Humanitarian action should be guided by the humanitarian principles of *humanity*, meaning the centrality of saving human lives and alleviating suffering wherever it is found; *impartiality*, meaning the implementation of actions solely on the basis of need, without discrimination between or within affected populations; *neutrality*, meaning that humanitarian action must not favour any side in an armed conflict or other dispute where such action is carried out; and *independence*, meaning the autonomy of humanitarian objectives from the political, economic, military or other objectives that any actor may hold with regard to areas where humanitarian action is being implemented.
3. Humanitarian action includes the protection of civilians and those no longer taking part in hostilities, and the provision of food, water and sanitation, shelter, health services and other items of assistance, undertaken for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods.

General principles

4. Respect and promote the implementation of international humanitarian law, refugee law and human rights.
5. While reaffirming the primary responsibility of states for the victims of humanitarian emergencies within their own borders, strive to ensure flexible and timely funding, on the basis of the collective obligation of striving to meet humanitarian needs.
6. Allocate humanitarian funding in proportion to needs and on the basis of needs assessments.
7. Request implementing humanitarian organisations to ensure, to the greatest possible extent, adequate involvement of beneficiaries in the design, implementation, monitoring and evaluation of humanitarian response.
8. Strengthen the capacity of affected countries and local communities to prevent, prepare for, mitigate and respond to humanitarian crises, with the goal of ensuring that governments and local communities are better able to meet their responsibilities and co-ordinate effectively with humanitarian partners.
9. Provide humanitarian assistance in ways that are supportive of recovery and long-term development, striving to ensure support, where appropriate, to the maintenance and return of sustainable livelihoods and transitions from humanitarian relief to recovery and development activities.
10. Support and promote the central and unique role of the United Nations in providing leadership and co-ordination of international humanitarian action, the special role of the International Committee of the Red Cross, and the vital role of the United Nations, the International Red Cross and Red Crescent Movement and non-governmental organisations in implementing humanitarian action.

Kilde: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)¹¹

¹¹ <http://www.reliefweb.int/ghd/a%2023%20Principles%20EN-GHD19.10.04%20RED.doc>

Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief

1. The Humanitarian imperative comes first.
2. Aid is given regardless of the race, creed or nationality of the recipients and without adverse distinction of any kind. Aid priorities are calculated on the basis of need alone.
3. Aid will not be used to further a particular political or religious standpoint.
4. We shall endeavour not to act as instruments of government foreign policy.
5. We shall respect culture and custom.
6. We shall attempt to build disaster response on local capacities.
7. Ways shall be found to involve programme beneficiaries in the management of relief aid.
8. Relief aid must strive to reduce future vulnerabilities to disaster as well as meeting basic needs.
9. We hold ourselves accountable to both those we seek to assist and those from whom we accept resources.
10. In our information, publicity and advertising activities, we shall recognise disaster victims as dignified human beings, not hopeless objects.

Kilde: The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies¹²

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
*Norwegian Agency for
Development Cooperation*

Postadresse:

Pb. 8034 Dep, 0030 OSLO

Kontoradresse:

Ruseløkkveien 26, Oslo, Norge

Tlf.: 22 24 20 30

Fax: 22 24 20 31

postmottak@norad.no

www.norad.no

Opplag: 100

Mai 2007

ISBN 978-82-7548-203-5

