

Ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd

Sammanfattning

Januari 1999



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för Samverkan med
Enskilda Organisationer och
Humanitärt bistånd – SEKA

Förord

Det humanitära biståndet verkar i en miljö som har genomgått stora förändringar under senare år. Arbetet sker i komplexa sammanhang och kännetecknas av att ha ett stort antal aktörer. För att underlätta dialogen med biståndsaktörerna har Sidas enhet för humanitärt bistånd utarbetat detta dokument om ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd.

Humanitärt bistånd är det samlade begreppet för bistånd som utgår i konflikt- och katastrofsituationer. En stor del av dagens humanitära insatser avser offer för inbördes konflikter. Det humanitära biståndet har därmed kommit att knytas närmare till en återgång till fred och återuppbyggnad av social och fysisk infrastruktur. Det finns anledning att närmare se hur de kortsiktiga, akuta insatserna redan i sitt inledande skede får en utformning som främjar ett långsiktigt syfte. Det långsiktiga perspektivet är också viktigt vid naturkatastrofer.

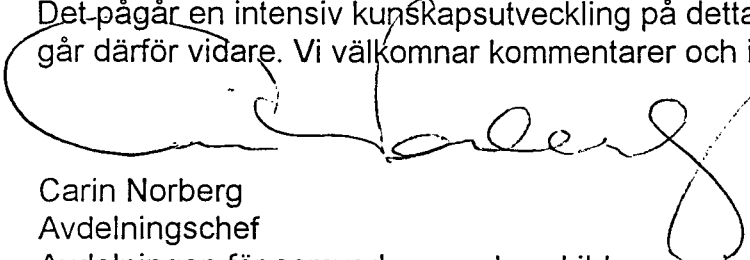
Avsikten med detta dokument är att kortfattat beskriva Sidas principiella syn på utformningen av insatser och att uppmuntra till fortsatt kunskapsinhämtning och dialog. Vår arbetshypotes är att en ökad fokusering på de långsiktiga effekterna av det humanitära biståndet skapar förutsättningar för att detta bistånd blir kvalitativt bättre, mer bärkraftigt och effektivare.

Samtidigt som det är viktigt att bedöma de utvecklingsfrämjande effekterna är det givetvis även fortsättningsvis självklart att det humanitära agerandet i första hand styrs av de humanitära grundprinciperna om opartiskhet, neutralitet, tillträde och parternas ansvar.

Med ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd avses ett bistånd som bl.a

- * fokuserar problem snarare än tidsperioder och tidscheman,
- * har ett rättsperspektiv
- * är förankrat i kunskap om lokala förhållanden kopplat till analys,
- * tar hänsyn till de långsiktiga effekterna i den kortsiktiga insatsen.

Det pågår en intensiv kunskapsutveckling på detta område. Sidas arbete går därför vidare. Vi välkomnar kommentarer och inlägg i debatten.



Carin Norberg
Avdelningschef

Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd - SEKA

Ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd¹

Ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd är det bistånd som i en akut situation främjar långsiktiga och lokalt förankrade lösningar av de akuta behoven för de drabbade människorna, och som ser dessa akuta behov som en del av de drabbades hela livssituation. Detta gäller även när ett humanitärt bistånd ges vid tidig återuppbyggnad eller vid långvariga kriser. Det utvecklingsfrämjande humanitära biståndet är baserat både på en analys av de omedelbara behoven hos de drabbade, och på en analys av de drabbades livssituation i sin helhet. Detta bistånd täcker både fysiska basbehov såsom mat och kläder, sociala behov såsom säkerhet och trygghet, liksom sådana behov och rättigheter som täcks in av internationell rätt exempelvis FN's konvention om barnets rättigheter. Det är ett bistånd som ser de långsiktiga behoven i den kortsiktiga insatsen, och inte de kortsiktiga behoven i den långsiktiga insatsen. Den humanitära rätten och det humanitära imperativet att bistå lidande är en grundsten för detta bistånd.

Bakgrund

Begreppet utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd har sitt ursprung i debatten från mitten av 80-talet då katastrofinsatser p.g.a. torka i Afrika sattes i relation till långsiktiga utvecklingsinsatser. Fokuseringen av orsakssambanden låg ofta på en av naturen skapad katastrofsituation. Internationellt har begrepp som Linking relief and development (LRD), Developmental relief etc myntats. I samband med kalla krigets slut har begreppet fått förnyat intresse, dock med andra förtecken och i en annan kontext. Den tidigare vanligare beskrivningen av i tid avgränsade naturkatastrofer med olika grad av sociala orsaker, har i många fall förändrats till en beskrivning av katastrofer i en kontext där konflikter av olika intensitet och struktur är rådande.

Den tidigare benämningen katastrofbistånd har bl.a. som ett resultat av denna förändring ändrats till humanitärt bistånd. Detta gäller både inom Sida liksom internationellt. De internationella humanitära principerna har idag fått en större tyngd i detta bistånd. Svenska utrikesdepartementet har utarbetat en Humanitärpolitisk strategi, som ger detta bistånd ett tydligare inramning.

Organisatoriskt finns ett arv som påverkar både teori och praktik på detta område. Katastrofinsatser och utvecklingsinsatser har under lång tid varit två skilda verktyg som haft var sin organisatoriska struktur och även metodmässiga avgränsning. Detta har gällt både det statliga biståndet och de flesta enskilda organisationer. I och med att samspelet mellan akuta insatser främst i konfliktsituationer och långsiktig stabilitet och utveckling fått ökad fokusering,

¹ Detta är en förkortad version av dokumentet "Ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd - en lägesrapport och begreppsdiskussion". Sida, SEKA Humanitära enheten, 1998.

måste denna organisatoriska uppdelning på olika sätt överbryggas. Man skulle kunna kalla detta nu fokuserade område en organisatorisk och metodmässig gråzon. Samtidigt har det humanitära biståndet sitt specifika mandat kopplat till ett humanitärt imperativ och humanitär rätt, vilket kräver en organisatorisk tydlighet.

Begreppet utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd är givetvis relevant både för väpnade konfliktsituationer och i naturkatastrofer, eftersom effekterna är beroende av samhällets sociala och ekonomiska struktur.

Diskussion

Den internationella debatten och forskningen på detta område är livlig, vilket i grunden visar på ett tillfälle, "momentum", för nytänkande på ett viktigt område som rimligen berör hela det internationella biståndet. Diskussionen om ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd innebär därmed en möjlighet att upptäcka nya perspektiv som även kan vara väsentliga för biståndet i sin helhet. I samspelet mellan utvecklings- och akutinsatser uppkommer nya frågeställningar och svar som påverkar både utvecklingsinsatsernas liksom akutinsatsernas utformning. Exempelvis kan nämnas behovet av att göra konfliktanalyser som grund även för långsiktiga utvecklingsinsatser.

Beteckningen utvecklingsfrämjande bistånd emanerar, som tidigare angivits, från den situation som var för handen under mitten av 80-talet, varför det i begreppet finns inbyggda tankegodar (bl.a. i form av en begreppsapparat) som skapades i denna situation. Ett exempel på detta är att dela in en kris i urskiljningsbara tidsperioder i form av "före-under-efter" och återgång till det normala. Det kan finnas behov av att ibland använda dessa begrepp även i dagens humanitära kriser. Genom att det humanitära biståndet idag rör sig i en annorlunda omvärld, kan dock denna tidscykel lätt leda in tankarna i fåror som gör att detta begrepp endast får begränsat värde. Oftast finns inget enkelt "före-under-efter" perspektiv i interna konflikter och sönderfallande stater. Metodfrågorna får i stället en högre prioritet. Det betyder att det finns angreppssätt och metodval som är genomgående för en humanitär kris oberoende av var någonstans på en tänkt tidscykel man befinner sig. Metodvalet kan då vara av större betydelse, än att identifiera var på en tänkt tidscykel man befinner sig. Ett sådant metodval kan exempelvis vara att stärka lokal kapacitet som minskar konfliktgraden i området, ett annat kan vara att verka för att folkrättsliga principer stärks.

Detta betyder naturligen dock inte att tidsaspekten skulle vara helt oväsentlig för det utvecklingsfrämjande humanitära biståndet. Exempelvis kan ett fredsavtal mellan stridande parter markera en tydlig gräns i ett före och efter som påverkar villkoren för detta bistånd.

OECD's utvecklingskommitté (DAC) skriver i ett dokument² "Contrary to many past assumptions, we have found that a sharp distinction between short-term emergency relief and longer-term development aid is rarely useful in planning support for countries in open conflict. " "For the purpose of analysis, the transition from emergency crisis to long-term development has often been described as a 'continuum'. This does not, however, conform to actual situations which follow no set pattern, chronology or order. Emergency relief, rehabilitation work and development assistance all co-exist in time of conflict and crisis, and they interact in innumerable ways. The challenge is to overcome the functional disfunctions of the various agencies involved and to integrate, rather than merely co-ordinate, relief, rehabilitation and development objectives within the framework of a long-term strategy."

Begreppet utvecklingsfrämjande humanitärt biståndet är ett angreppssätt och en metod, inom vars ram frågor om miljö, jämställdhet och konflikthantering mm kan rymmas. Man skulle kunna säga att det utvecklingsfrämjande perspektivet är en totalmängd, medan miljö, jämställdhet och konflikthantering etc är olika stora delmängder av denna totalmängd. Detta leder också till att ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd inte är en verksamhet vid sidan av övrigt humanitärt bistånd, utan att hela det humanitära biståndet ska verka i ett utvecklingsfrämjande syfte.

Trots den nära metodmässiga kopplingen mellan långsiktigt utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd, finns vissa tydliga skillnader. Bl.a kan nämnas att det som initierar ett humanitärt bistånd nästa alltid beror på en akut händelse som går utöver vad det aktuella samhället just då klarar av. Exempelvis allvarliga följder av en naturkatastrof, eller av en uppblossande intern eller mellanstatlig väpnad konflikt. I väpnade konfliktsituationer ger dessutom folkrättsliga konventioner specifika förutsättningar för det humanitära biståndet. En konsekvens av detta blir bl.a att mottagarkretsen av länder blir betydligt vidare och ibland annorlunda, än inom det långsiktiga utvecklingsbiståndet.

Begreppet har kritiserats i några avseenden. Det sägs exempelvis bygga på konceptet av "social ingenjörskonst" där man med strategiska planer kan ändra det sociala beteendet hos folk och därmed minska konfliktgraden. Verksamheten berör då två av varandra oberoende frågor, dels den "sociala ingenjörskonsten" som sådan, och dels biståndets fokusering på interna beteenden och attityder inom respektive land utan större hänsyn till de större geopolitiska och världsekonomiska frågorna. Det har även framhållits att "The merging of relief and development has tended to fold humanitarian aid into the framework of development conditionality." (Mark Duffield³) Detta betyder att ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd skulle kunna skymma fokus på de "rena" humanitära behoven som avgörande för insatsens genomförande.

² Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21 st Century, OECD, DAC 1998, (sid 8, 17 samt 48).

³ M. Duffield, "Post-Modern Conflict: Aid policy and Humanitarian conditionality", July 1997.

Som ett ytterligare exempel på den debatt som förs kring dessa frågor kan man peka på spänningen mellan det humanitära imperativet att ge bistånd till behövande varhelst dessa finns, och viljan att ge bistånd på ett sätt som är långsiktigt strategiskt. I en rapport⁴ formuleras detta "The dangers of allowing a conflict resolution strategy to jeopardise the impartiality of humanitarian assistance was set against the argument that root causes can no longer be ignored."

Även om mycket av den internationella debatten kring ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd berör väpnade konfliktområden, är detta begrepp relevant även för naturkatastrofer. Naturkatastrofers effekter är alltid beroende av sociala och ekonomiska faktorer. Därför måste också ett humanitärt bistånd i naturkatastrofer ta sociala och ekonomiska hänsyn, och ha ett långsiktigt perspektiv.

Det är nödvändigt att kritiskt granska de begrepp som all verksamhet utvecklar, inklusive det humanitära biståndets. Vad gäller frågan om social ingenjörskonst och hänsyn till de större geopolitiska och världsekonomiska frågorna rör denna större delen av det internationella biståndet och inte endast det humanitära biståndet. Den är därför en del av en större diskussion. Behovet att fokusera de direkta humanitära behoven, kan dock lätt falla in i en förenklad hjälpsamhet utan hänsyn till omständigheterna. Detta har av erfarenhet visat sig mycket vanskligt och ibland dessutom orsakat starka negativa bieffekter. En viktig förtjänst av denna debatt är att endast genom en god förståelse av begreppens innebörd, möjligheter och svagheter, kan dessa bli ett bra redskap för den verksamhet de tjänar. Dessutom bör ett bra samspel mellan biståndets aktörer och diplomatiska initiativ riktas mot ett "både och" och inte ett "antingen eller".

Sammanfattning

Ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd är det bistånd som i en akut situation främjar långsiktiga och lokalt förankrade lösningar på de akuta behoven för de drabbade människorna, och som ser dessa akuta behov som en del av de drabbades hela livssituation. Detta gäller även när ett humanitärt bistånd ges vid tidig återuppbyggnad eller vid långvariga kriser. Det utvecklingsfrämjande humanitära biståndet är baserat både på en *analys av de omedelbara behoven* hos de drabbade, och på en *analys av de drabbades livssituation* i sin helhet. Detta bistånd täcker både *fysiska basbehov* såsom mat och kläder, *sociala behov* såsom säkerhet och trygghet, liksom sådana behov och rättigheter som täcks in av *internationell rätt*, exempelvis FN's konvention om barnets rättigheter. Det är ett bistånd som ser de långsiktiga behoven i den kortsiktiga insatsen, och inte de kortsiktiga behoven i långsiktiga insatser. Den

⁴ Principled Aid in an Unprincipled World: Relief, War and Humanitarian Principles, ECHO/ODI Conference Report (sid 3), 7th April 1998, London

humanitära rätten och det humanitära imperativet att bistå lidande är en grundsten för detta bistånd.

Detta betyder bl.a.

att utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd handlar om att fokusera problem som kräver ett speciellt biståndsinnehåll och metoder, snarare än att fokusera tidsperioder och tidsscheman. En uppdelning i tidsscheman med begrepp som post-conflict reconstruction, rehabilitation etc begränsar perspektiven bort från de sammanhang som är i behov av att fokuseras. Skillnaden mellan utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd är inte alltid så tydliga. Det handlar här om att utifrån analysen av människors behov och socioekonomiska sammanhang lägga upp en så konsekvent och relevant strategi som möjligt som har långsiktig bäring på situationen. Genom att planering och beredning många gånger behöver ske snabbt i detta bistånd, spelar ett i förväg genomtänkt förhållningssätt och en policy en viktig roll. För utvecklingen av detta förhållningssätt och policy är uppföljning och utvärdering viktig.

att utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd har ett rättsperspektiv. Att hävda människors rätt i akuta och konfliktiva situationer enligt internationell rätt, exempelvis FN's konvention om barnets rättigheter, är en viktig aspekt i ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd. I konkreta situationer kan även stöd till att öka efterlevnad av en befintlig konstitution vara avgörande för hur ett område eller helt land kan klara av exempelvis en akut regional torka. Korruption, dolda politiska agendor och illegala ekonomiska intressen spelar ofta en stor roll i att bestämma förutsättningarna för hur ett land eller en region kan bemästra akuta situationer.

att utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd är förankrad i kunskap om lokala förhållanden kopplat till en analys, eller kritisk distans, gärna från utomstående. Många internationella kontakter inom exempelvis kyrkor och rödakorsföreningar, sker inom organisationer som har en över tiden lång samarbetsrelation. Samarbetet skapar en djup kunskap inom vissa led av dessa organisationer som är av oerhört stort värde i exempelvis akuta situationer. Men då dessa organisationer på vilket samarbetet vilar också är en del av det samhälle de lever i, innebär detta att dessa organisationer dessutom kan vara en del av problemet. En utmaning i denna situation är att hitta möjliga kombinationer och även arbetsdelning, mellan att leva både med närhet, gedigen kunskap och långsiktiga kontakter, och samtidigt kunna ha en hög profil på den planhalva där viktiga beslut tas, exempelvis i internationella konfliktlösnings-, politiska- och diplomatiska kretsar. Denna kombination mellan en långsiktig närhet och kunskap, och den internationella politiska agendan är en tydligt utmaning i ljuset av ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd.

att utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd är ett bistånd som i en motsägelsefull värld tar hänsyn till de långsiktiga effekterna i den kortsiktiga insatsen så långt detta är möjligt. Påverkan från olika politiska agendor och

stora ekonomiska intressen är ofta svårt att tydligt urskilja i en turbulent situation. Det är därför av värde att se att inte i första hand de humanitära biståndsaktörerna ensamt har att värna humanitetens principer, utan är en utmaning för hela det internationella samhällets olika sektorer.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>