

Sidas arbete med att minska fattigas utsatthet för naturkatastrofer

Att minska risken för katastrof



”Effektivare förebyggande strategier skulle inte bara innebära besparingar på flera miljarder dollar utan även rädda tiotusentals människors liv. Det stöd som idag kanaliseras genom humanitärt bistånd skulle istället kunna användas för att säkerställa jämlik och hållbar utveckling, vilket ytterligare skulle minska riskerna för krig och katastrofer. Att utveckla en kultur av förebyggande är emellertid inte enkelt. Medan kostnaderna för arbetet med förebyggande insatser måste betalas i dag, återfinns fördelarna i en avlägsen framtid. Därtill är resultaten inte påtagliga; de består av katastrofer som inte inträffat.”¹

Kofi Annan, Facing the Humanitarian Challenge:
Towards a Culture of Prevention, UNGA, A/54/1

1 Egen översättning

Utgiven av Sida 2005

Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konflikthantering

Författare: Patrick Kratt

Foto: PHOENIX

Tryckt av Edita Communication AB, 2005

Artikelnummer: SIDA22204sv

Denna publikation kan laddas hem/beställas från www.sida.se/publikationer

Innehåll

Sammanfattning	5
Introduktion: Sidas initiativ kring katastrofförebyggande 2004.....	7
1. Naturkatastrofer & utvecklingssamarbete.....	9
Orsaker bakom naturhändelser	9
Onaturliga naturkatastrofer	11
Fattigdom och naturkatastrofer	14
2. Att förebygga naturkatastrofer.....	17
Tre sätt att arbeta katastrofförebyggande	18
Sidas förutsättningar att arbeta katastrofförebyggande.....	19
Styrande dokument.....	19
Pågående processer kring katastrofförebyggande	20
3. Integrering av ett katastrofförebyggande perspektiv	23
Förståelse för & kunskaper om katastrofförebyggande	23
Katastrofförebyggande – en svårdefinierad verksamhet.....	25
Ägarskap för Sidas katastrofförebyggande insatser.....	26
Finansiering	27
Konkurrens om utrymme för integrering	28
4. Rekommendationer	31
Referenser & litteratur för vidare läsning	36
Appendix: Sidas stöd till katastrofförebyggande insatser	40

Förkortningar

AFRA	Sidas avdelning för Afrika
ADPC	Asian Disaster Preparedness Center
ASIEN	Sidas avdelning för Asien
BCPR	Bureau for Crisis Prevention and Recovery
CEPRENAC	Coordination Center for Natural Disaster Prevention in Central America
CRED	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
DAC	Development Assistance Committee
DFID	Department for International Development
FN	Förenta Nationerna
HPN	Humanitarian Practice Network at ODI
HUM	Sidas enhet för humanitärt bistånd
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
INEC	Sidas avdelning för Infrastruktur och ekonomiskt samarbete
ISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction
NATUR	Sidas avdelning för naturresurser och miljö
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PLUS	Sidas interna ekonomiska planeringssystem
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
RELA	Sidas avdelning för Latinamerika
SAREC	Sidas avdelning för forskningssamarbete
SEI	Stockholm Environment Institute
SEKA	Sidas avdelning för samverkan med svenska enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konflikthantering
SENSA	Swedish Environmental Secretariat for Asia
SGI	Statens Geotekniska Institut
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
VARG	Vulnerability and Adaptation Resource Group

Sammanfattning

Sedan ett flertal decennier tillbaka har antalet, frekvensen och effekterna av naturkatastrofer intensifierats världen över. Mellan åren 1994 och 1998 rapporterades globalt i snitt 428 naturkatastrofer per år. Mellan 1999 och 2003 var denna summa 707. Detta har fått till följd att minst en kvarts miljard människor årligen drabbas av naturkatastrofer, med svält, död och fattigdom som förödande konsekvenser. Trots att naturkatastrofer utgör globala fenomen är det de fattigaste människorna i de fattigare delarna av världen som drabbas oproportionerligt hårdast av naturkatastrofernas effekter. Således finns det ett tydligt samband mellan naturkatastrofer och fattigdom.

Samtidigt som fattigdom förstärker människors utsatthet för till exempel översvämningar, erosion och orkaner utgör förekomsten av naturkatastrofer en starkt bidragande orsak till drastiskt ökad fattigdom. Att minska de mänskliga aktiviteternas påverkan på miljön och samtidigt stärka utsatta människors förmåga att skydda sig och snabbt återhämta sig efter naturkatastrofer, utgör centrala faktorer för att minska fattigdomen i världen. Dagens ökade insikt om att människors utsatthet för naturhändelser är av avgörande betydelse i strävan att nå millenniemålen, har stärkt förståelsen för vikten av förebyggande åtgärder.

I de internationella ansträngningarna att minska fattigdomen i världen har givare och andra utvecklingsaktörer övergett den tidigare utbredda synen på naturkatastrofer som oförutsägbara och ofrånkomliga händelser, till att idag se möjligheterna och behovet av att på olika sätt minska risken för naturkatastrofer. Dock saknas fortfarande en grundläggande förståelse för orsakerna bakom och effekterna av naturkatastrofer. På grund av människans miljöpåverkan genom felaktigt utnyttjande av naturresurser och ökade klimatförändringar är dagens naturkatastrofer långt ifrån 'naturliga'. En naturkatastrof blir heller ingen 'katastrof' förrän till exempel en jordbävning eller orkan får så omfattande konsekvenser på ett

samhälle att det överstiger detta samhälles förmåga att klara av de mänskliga och ekonomiska påfrestningarna.

På senare tid har en rad studier påvisat de ekonomiska fördelarna av förebyggande insatser (utöver de självklart positiva mänskliga effekterna). Enligt UNESCO:s beräkningar, går idag endast 4 av 100 dollar inom det humanitära biståndet till förebyggande insatser. Detta trots att varje dollar som spenderas på riskreduktion resulterar i sparande på upp till 25 dollar i uteblivna katastrofförluster.² Dessa, och en mängd liknande beräkningar, belyser de stora ekonomiska besparingar som finansieringen av katastrofförebyggande insatser innebär.

Förutsättningarna för att öka givarnas finansiering av katastrofförebyggande insatser försvåras dock av det faktum att ägarskapet för dessa frågor hamnat mellan det humanitära biståndets och det långsiktiga utvecklingssamarbetets ansvarsområden. Finansieringen av Sidas humanitära insatser präglas av kortsiktiga tidsramar, vilket försvårar ett långsiktigt förebyggande perspektiv i andra situationer än omedelbara återuppbyggnadsfaser. Samtidigt beror utvecklingssektorns begränsade finansiering av riskreducerande insatser många gånger på bristande förståelse för orsakerna bakom naturkatastrofer liksom utvecklingssamarbetets möjligheter att minska risken för katastrof.

Även om behovet av att minska fattigas utsatthet för naturhändelser i mångt och mycket uppmärksammas i Sidas styrande dokument, visar kartläggningen av befintliga katastrofförebyggande insatser att Sida i dagsläget inte tar hänsyn till dessa förhållanden i önskad utsträckning. Mot bakgrund av detta undersöker denna rapport Sidas förutsättningar att integrera ett katastrofförebyggande perspektiv i Sidas utvecklingssamarbete. I studiens avslutande diskussion presenteras 13 rekommendationer för hur Sida bör gå tillväga för att effektivt integrera ett katastrofförebyggande perspektiv i utvecklingssamarbetet, och därmed stärka myndighetens arbete för hållbar utveckling och fattigdomsminskning.

² *Disaster Risk Management in a Changing Climate*, Vulnerability and Adaptation Resource Group (VARG), 2005, s.24f.

Introduktion: Sidas initiativ kring katastrofförebyggande 2004

I 2004 års regleringsbrev fick Sida i uppdrag att rapportera om hur den humanitära verksamheten och utvecklingssamarbetet medverkar i "insatser för förebyggande av naturkatastrofer". Med anledning av detta uppdrag anlät Avdelningen för svenska enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konflikthantering (SEKA) vid Sida en konsult med uppgift att bland annat kartlägga Sidas pågående verksamhet inom ramen för katastrofförebyggande. SEKA har även sett som sin uppgift att tillsammans med övriga region- och ämnesavdelningar föreslå en relevant agenda och förmedla angelägna frågeställningar, impulser och kontakter med viktiga aktörer och nätverk inom det katastrofförebyggande området. Denna ambition resulterade under hösten i en seminarierie på temat "Utvecklingssamarbetets möjligheter att minska fattigas utsatthet för naturhändelser", där representanter från Sida, ett flertal departement samt svenska enskilda organisationer medverkade för att diskutera regionala och tematiska frågor inom området.³

Det övergripande syftet med kartläggningen liksom seminarierieserien är att underlätta för Sida att integrera ett katastrofförebyggande perspektiv i planeringen med samarbetsländer där naturkatastrofer har uppenbar betydelse för de fattiga. De två processerna har även utgjort en del av Sveriges förberedelser inför FN-konferensen World Conference on Disaster Reduction som hölls i Kobe, Japan, 18–22 januari 2005.⁴

Denna rapport är ett resultat av Sidas ovannämnda initiativ. För att nå en grundläggande förståelse för centrala begrepp och samband kring naturkatastrofer inleds denna rapport med ett bakgrundskapitel. I kapitel 2 diskuteras vikten av och möjligheterna att arbeta katastrofförebyggande. Kapitel 3 behandlar identifierade

3 Promemoria "Om Sidas arbete med förebyggande av naturkatastrofer" skriven av SEKA:s avdelningschef Eva Asplund, 2004-08-23.

4 Ibid.

hinder och möjligheter för att integrera ett riskperspektiv i Sidas verksamhet. Slutligen presenteras i kapitel 4 ett förslag på handlingsplan och rekommendationer för Sidas fortsatta katastrofförebyggande arbete. Informationen som presenteras bygger på aktuell litteratur samt kunskaper och erfarenheter som presenterats under ovannämnda seminarier.⁵

⁵ För att underlätta möjligheterna att hoppa mellan olika delar i denna rapport har de skilda avsnitten utformats separat. Detta medför dock att vissa marginella aspekter av diskussionen upprepas i de skilda avsnitten.

1. Naturkatastrofer & utvecklingssamarbete

I takt med ökade klimatförändringar och felaktigt utnyttjande av naturresurser har både antalet, effekterna och frekvensen av naturkatastrofer intensifierats världen över. Detta har fått till följd att minst en kvarts miljard människor årligen drabbas av naturkatastrofer – med svält, död och fattigdom som förödande konsekvenser. I det internationella arbetet med att minska fattigdom och lidande runt om i världen, utgör de svåra verkningarna av naturkatastrofer ett av de främsta hoten mot dessa ansträngningar.

Under de senaste åren har insikten om att naturkatastrofer kan förebyggas nyanserat den tidigare utbredda synen på naturkatastrofer, som oförutsägbara och ofrånkomliga händelser. Denna missuppfattning (vilken förekommer än idag) har förbytt mot ett ökat fokus på att förebyggande insatser skulle kunna rädda tusentals människors liv varje år. Att belysa orsakerna bakom naturkatastrofer och stärka förståelsen för hur möjliga förebyggande strategier kan främja fattigdomsbekämpande ansträngningar, utgör ett första steg i ett sådant arbete.

Orsaker bakom naturhändelser

Varje dag inträffar och pågår naturhändelser såsom översvämningar, jordbävningar och torrperioder; ytterst få med global, vissa med regional, och de flesta med enbart lokal inverkan på människors liv och välbefinnande. Omfattningen på den förstörelse som dessa naturhändelser medför beror bland annat på intensiteten, tidsintervallet, det geografiska området och tidpunkten för inträffandet.⁶ Endast en mycket liten proportion av dessa händelser resulterar i så förödande effekter på människors hälsa och materiella tillgångar att de klassificeras som naturkatastrofer.⁷ Det är således viktigt att skilja på *naturhändelser*⁸ och de relativt fåtal tillfällen som dessa utlöser *naturkatastrofer*.

6 Dille, Maxx, et.al., *Global Natural Disaster Hotspots*, draft, 2004, s.2.

7 Abramovitz, Janet, *Unnatural Disasters*, Worldwatch Institute, s.8.

8 Termen "naturhändelser" motsvarar i denna rapport engelskans "hazards".

En ofta förekommande missuppfattning är att naturhändelser uteslutande är orsakade av naturliga⁹ processer inom de ekologiska systemen. I själva verket påverkar mänskliga aktiviteter i stor utsträckning naturhändelsers tillkomst och intensitet. Förra århundradets exceptionella ekonomiska tillväxt innebar en exempellös förbättring av materiell utveckling och fattigdomsminskning. Men för att möta den ökade globala efterfrågan för bland annat mat, färskt vatten och fossila bränslen har människans ekonomiska, politiska och sociala aktiviteter även resulterat i förändringar av de ekologiska systemen. Dessa förändringar saknar historiskt motstycke och har orsakat stora försämringar av de ekologiska systemens förmåga att sörja för bland annat luft- och vattenrening, och upprätthållandet av naturens skydd mot naturkatastrofer.¹⁰

De mänskliga aktiviteterna innebär framförallt olika former av miljöförstöring och överutnyttjande av naturresurser. Genom omfattande avskogning runt om i världen bidrar människan till att radikalt försämra jordens förmåga att absorbera vatten och därmed ökar risken för översvämningar och bränder. Skogsskövling i bergslandskap riskerar att resultera i jordskred och omfattande erosion, medan liknande aktiviteter i kustzoner ökar risken för att orkaner och cykloner får vida större effekter över land. Torka och ökenspridning utgör ett mer utdraget händelseförlopp, men är lika starkt påverkat av människans överutnyttjande av naturresurser genom överbetning, skogsavverkning och omfattande avledning av vatten för konstbevattning.¹¹

Mycket tyder på att globala klimatförändringar bidrar till att öka frekvensen och intensifieringen av naturhändelser. En stor majoritet av dagens ledande forskare inom klimatområdet anser att människans ekonomiska aktiviteter utgör en bidragande orsak till det senaste millenniets ökade klimatförändringar. Det är framförallt koldioxidutsläpp från förbränning av fossila bränslen (inom sektorer såsom energi, transport och hantering av avfall) som riskerar att få negativt förstärkande effekter på exempelvis översvämningar och torka.¹² Under hela 1900-talet har det skett förändringar i både temperatur och nederbörd och den ökade globala växthuseffekten utgör redan idag en stor fara för miljontals människors tillgång till färskt dricksvatten och mat. På sikt varnas även för att de smältande arktiska isarna kommer höja havsvattennivån till den grad att befolkningen på öar och kustområden riskerar att se sina tillgångar försvinna ner under ytan.¹³

Behovet av förebyggande åtgärder och anpassning till de nya globala hot som de ökade klimatförändringarna innebär är påfallande. Människan har stor inverkan på förekomsten av torrperioder,

9 Med begreppet "naturlig" menas i denna rapport förhållanden och processer i det ekologiska systemet som inte påverkats av mänskliga aktiviteter.

10 Millennium Ecosystem Assessment, *Living Beyond Our Means*, 2005 (draft version) s.2.

11 Abramovitz, Janet, *Unnatural Disasters*, Worldwatch Institute, s.16.

12 Sida, *Klimat och utveckling*, 2004.

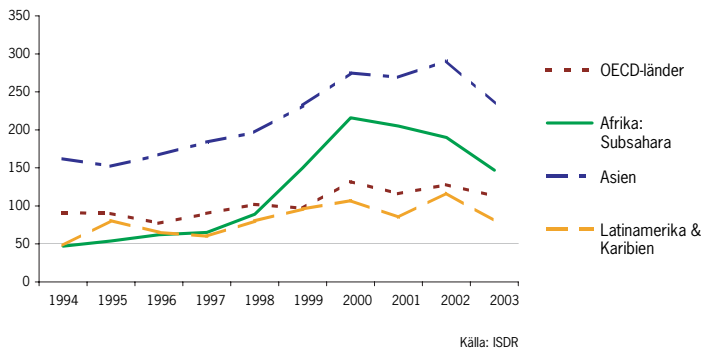
13 Trobe, Sarah La, *Climate Change and Poverty*, Tearfund, 2002.

översvämningar, och jordskred vilket också ger oss stora möjligheter att förebygga omfattningen av dessa naturhändelser. Genom ansträngningar för att minska människans tryck på de ekologiska systemen, i form av insatser som bidrar till att minska miljöförstöring och överutnyttjandet av naturens resurser, kan förebyggande insatser bidra till en miljömässigt, och därmed social och ekonomisk, hållbar utveckling.

Onaturliga naturkatastrofer

Varje år leder ett antal varierande typer av naturhändelser runt om i världen till så stora konsekvenser på samhällen att händelsen övergår till att bli en naturkatastrof. Än råder ingen allmän konsensus kring när en sådan övergång per definition sker¹⁴. Dock är en ofta förekommande syn bland såväl forskare som praktiker på området att en naturkatastrof bildas när till exempel en jordbävning eller orkan får så omfattande konsekvenser på ett samhälle att det överstiger detta samhälles förmåga att klara av de mänskliga och ekonomiska påfrestningarna¹⁵. Hur ofta en viss typ av naturhändelse förekommer och hur allvarliga effekterna blir på natur och människor varierar från region till region. I Asien, Europa och Nordamerika tillhör översvämningar och stormvindar de naturhändelser som oftast leder till naturkatastrofer. Afrika är hårdast drabbat av torka och epidemier, medan översvämningar, vulkanutbrott, orkaner och jordbävningar hör till de mest frekventa naturhändelserna i Centralamerika och Anderna. Önationerna i Stilla havet och Karibiska havet är däremot mest utsatta för tropiska cykloner.¹⁶ Figur 1 nedan illustrerar det totala antalet naturkatastrofer per region under det senaste decenniet.

Figur 1. Antal naturkatastrofer per region 1994–2003



14 Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) handhar den internationellt erkända och välanvända databasen EM-DAT för registrering av naturkatastrofer över hela världen. Enligt organisationens definition inträffar en naturkatastrof när en naturhändelse får sådana konsekvenser att en eller flera av följande kategorier är uppfyllda: 1) minst tio rapporterade döda; 2) minst 100 rapporterade skadade; 3) om regeringen efterförfrågar internationellt katastrofbistånd; 4) om regeringen deklarerar undantagstillstånd.

15 Twigg, John, *Disaster Risk Reduction, Good Practice Review*, Humanitarian Practice Network at ODI, 2002, s.13.

16 ISDR, *Living with Risk*, 2004, s.37.

2004 utlöstes en orkan, som senare fick namnet Jane, ute i Karibiska havet. När de starka vindarna väl svept förbi den ö som Haiti och Dominikanska Republiken delar, befann sig Haiti i ett katastroftillstånd med tretusen dödsfall och omfattande materiell ödeläggelse. Dominikanska republiken däremot hade klarat sig förhållandevis bra med ett tjugotal döda och relativt liten förstörelse.¹⁷ Hur kan det komma sig att en orkan som sveper in över en och samma ö utgör en naturkatastrof för ena landets befolkning, men inte det andras? Svaret ligger naturligtvis inte i orkanens karaktär, utan i samhällenas förmåga att skydda sig från sådan yttre påverkan, samt de förberedande åtgärder som vidtagits innan orkanen nådde land. Den huvudsakliga orsaken till fördöelsen på Haiti var den omfattande miljöförstörelse och avskogning som pågått under längre tid. Vid tidpunkten för det inträffade var cirka 70 procent av Dominikanska Republikens yta fortfarande täckt av skog, vilket utgjorde ansenligt skydd mot Jane's verkningar. Att stora delar av skogen fått stå kvar var resultatet av en medveten strategi från den Dominikanska regeringens sida, vilket förhindrade fördjupad fattigdom och räddade tusentals människors liv. Exemplet understryker insikten om att det främst är människors utsatthet¹⁸ för naturhändelser som ligger till grund för skapandet av naturkatastrofer. Figur 2 belyser de bakomliggande samhälleliga dimensionerna¹⁹.

Som tidigare betonats tillhandahåller de ekologiska systemen en rad olika resurser, såsom bördig mark, vatten, mineraler och energikällor, vilket möjliggör ekonomiska aktiviteter för ökat välbefinnande och trygghet. Samtidigt medverkar naturliga processer till att skapa olika typer av naturhändelser som hotar dessa aktiviteter. Varje geografiskt område utgörs av mer eller mindre gynnsamma kombinationer av naturtillgångar och naturhändelser. Dessa kombinationer är oftast ojämnt fördelade, i den meningen att priset för att leva inom ett område där en av faktorerna är gynnsam sker till bekostnad av den andra. Översvämningsbenägna flodslätter utgör relativt billiga platser för produktion och boende, och vulkaners bergsluttningar tillhandahåller bördig jord för odling. På grund av ekonomiska och sociala ojämlikheter är det främst fattiga människor som tvingas att leva och bo på dessa ogynnsamma platser, liksom låglänta slumområden utanför storstäder, där risken för naturhändelser är särskilt hög.

Det är i grunden samhälleliga processer, såsom ekonomiska, politiska och sociala omständigheter, som avgör om individer har en tryggad tillgång till resurser som jordbruksmark, vatten och säkra bostäder. Dessa processers påverkan på var och hur olika samhällsgrupper lever och arbetar, samt deras möjligheter till förberedelse inför och information om naturhändelser, avgör således vilka män-

17 Exemplet är hämtat ur en intervju med Sálvano Briceño, chef för UN Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (ISDR). I World Chronicle, No. 968, 28 februari 2005.

18 Termen "utsatthet" motsvarar i denna rapport engelskans "vulnerability".

19 Wisner, Ben et al., *At Risk*, 2004, s.6ff.

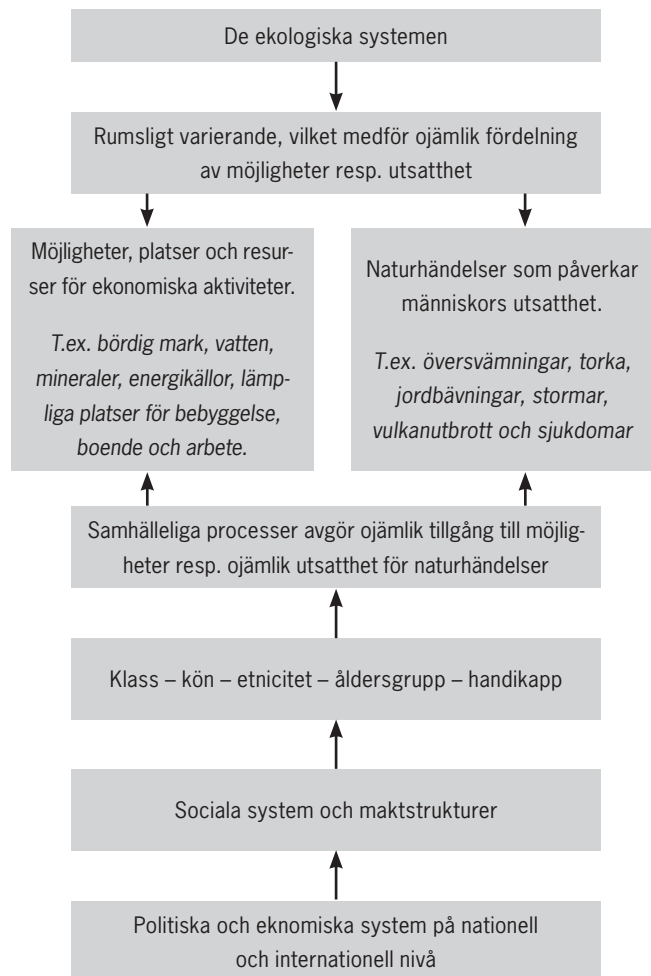
niskor som är i störst risk att utsättas för olika typer av naturhändelser. Orkanen Jane's skilda effekter på Haitis respektive Dominikanska Republikens befolkning bör således uppfattas som interaktionen mellan två motstående krafter: De verkande faktorerna bakom naturhändelsen och de sociala processer som genererar utsatthet.²⁰

Att förebygga naturkatastrofer innebär således aktiviteter som syftar till att

- minska förekomsten av naturhändelser och
- minska människors utsatthet för dessa naturhändelsers verkningar.

Risk = Sannolikheten att en specifik naturhändelse uppstår X Människors utsatthet för denna naturhändelse

Figur 2. Naturkatastrofers samhälleliga dimensioner



²⁰ Ibid, s.49f.

Fattigdom och naturkatastrofer

Mellan åren 1994 och 1998 rapporterades varje år i snitt 428 naturkatastrofer. Mellan 1999 och 2003 var denna summa 707. Den största ökningen skedde i utvecklingsländerna där antalet naturkatastrofer ökade med 142 procent.²¹ Som ovanstående diskussion om risken för naturkatastrofer belyst, utgör fattiga människor de mest utsatta grupperna i samhället. Mer än hälften av alla dödsfall till följd av naturkatastrofer sker i utvecklingsländer vars sammanlagda invånare endast utgör 11 procent av den globala befolkningens mängd. Denna statistik visar på ett starkt samband mellan utsatthet och fattigdom²². De fattiga bor i otrygga bostäder, på marginella landområden och saknar information om vilka förebyggande åtgärder de kan vidta för att bäst skydda sig. Miljontals sluminvånare tvingas leva utanför storstädernas samhällsstrukturer, utan möjligheter att ta del av sociala skyddsnet eller försäkra sina tillgångar mot risken för naturkatastrofer.²³

Under de senaste decennierna har det skett en omfattande urbanisering. Denna globala trend bidrar till att öka miljontals människors utsatthet för olika typer av naturhändelser. Idag bor närmare hälften av världens befolkning i och runt städer (en fyrdubbling sedan 1950) och andelen urban befolkning växer i dagsläget tre gånger snabbare än befolkningen på landsbygden.²⁴ I takt med den ökade koncentrationen av människor och materiella tillgångar i städer har även risken för naturkatastrofer ökat. Det vill säga risken för att en naturhändelse inträffar, samt risken att denna händelse överstiger människornas förmåga att klara av de mänskliga och ekonomiska påfrestringarna. Detta på grund av stadsbornas stora beroende av fungerande fysisk och ekonomisk infrastruktur för att tillgodose livsnödvändiga behov (till skillnad från landsbygdsbefolkningen som av erfarenhet möjligtvis har bättre förutsättningar att finna vatten och föda efter en naturkatastrof).

Samtidigt som fattigdom förstärker människors utsatthet för naturhändelser, utgör förekomsten av naturkatastrofer en starkt bidragande orsak till drastiskt ökad fattigdom. Till exempel resulterade jordbävningarna i El Salvador och Seattle 2001 i cirka 2 miljarder dollar i ekonomiska förluster. Samtidigt som den amerikanska ekonomin utan särskilda svårigheter kunde hantera dessa kostnader, utgjorde motsvarande summa 15 procent av El Salvadors totala BNP för detta år.²⁵ Orkanen Mitch våldsamma härjningar över Centralamerika 1998 beräknades i efterhand ha lämnat tre miljoner människor helt beroende av bistånd och dragit Honduras

21 IFRC, *World Disasters Report*, 2004, kap.8.

22 Wisner, Ben et al., *At Risk*, 2004, s.12.

23 DFID, *Disaster risk reduction: a development concern*, 2004, i.

24 Abramovitz, Janet, *Unnatural Disasters*, Worldwatch Institute, s 23

25 UNDP, *Reducing Disaster Risk – A Challenge for development*, 2004, s.20.

ekonomiska utveckling 20 år tillbaka i tiden.²⁶ Ökad miljöförstöring, urbanisering och ökade klimatförändringar utsätter idag alltför många människor för risken för naturkatastrofer. Att minska vår påverkan på miljön och samtidigt stärka utsatta människors förmåga att skydda sig och snabbt återhämta sig efter naturkatastrofer, utgör centrala faktorer för att minska fattigdomen i världen.

²⁶ Tearfund, *One Disaster Too Many*, 2005, s.13.



2. Att förebygga naturkatastrofer

De senaste årens ökade insikt om att människors utsatthet för naturhändelser är av avgörande betydelse i strävan att nå millenniemålen, har ökat förståelsen för vikten av förebyggande åtgärder.²⁷ Insatser för att stärka fattiga länders ekonomiska utveckling och minska fattigdom saknar allt som oftast uttalat syfte att verka riskreducerande. Som konstaterats i tidigare avsnitt orsakar många gånger mänskliga aktiviteter för att öka ekonomisk tillväxt en förhöjd risk för naturkatastrof. Således riskerar insatser som endast syftar till att öka ekonomisk tillväxt att även öka dels sannolikheten att till exempel översvämnningar och erosion uppstår, dels fattigas utsatthet för dessa naturhändelser. Det tydligaste exemplet på detta kan än en gång hämtas från orkanen Mitch's förödande verkningar i Centralamerika. Flera studier har i efterhand påvisat att det omfattande internationella stödet för rehabilitering och långsiktig utveckling, helt förbisett de stora behoven av katastrofförebyggande insatser. Fokus har istället legat på återuppbyggnad och främjande av regional ekonomisk tillväxt.²⁸ Som följd av denna brist på riskperspektiv i utvecklingssamarbetet beräknas idag fler centralamerikaner vara utsatta för naturhändelser jämfört med situationen innan Mitch.²⁹

Naturkatastrofer brukar sägas utgöra resultatet av misslyckade utvecklingsprocesser. Genom ökade koldioxidutsläpp och miljöförstöring samt överutnyttjande av naturresurser bidrar ekonomiska aktiviteter till att öka risken för naturkatastrofer. Behovet av katastrofförebyggande perspektiv i utvecklingssamarbetet är följaktligen stort. Dels för att undvika att insatser ökar förekomsten av naturhändelser, dels för att aktivt verka för att minska människors utsatt-

27 UNDP, *Reducing Disaster Risk – A Challenge for development*, 2004, s.15.

28 Se bl.a. Rocha, José Luis & Christoplos, Ian, *Disaster Mitigation and Preparedness on the Nicaraguan Post-Mitch Agenda*, i "Disasters", 2001, 25(3): 240–250.

29 Inlägg av representant från CEPREDENAC, under Workshop på temat "Natural Disaster Hotspots". Anordnat av Norges Geotekniske Institutt, Oslo, 27 september 2004.

het för dessa händelser. Förebyggande insatser såsom utbildning om naturkatastrofer, utvecklande av varningssystem, och byggande av katastrofsäkra hus utgör några konkreta exempel på katastrofförebyggande insatser. Men det är främst genom en integrering av ett riskperspektiv i samtliga delar av utvecklingssamarbetet som en mer hållbar utveckling och fattigdomsminskning kan nås.

Tre sätt att arbeta katastrofförebyggande

Risken för naturkatastrofer, dvs. risken för att en naturhändelse såsom översvämning, tsunami eller jordbävning inträffar, samt risken att denna händelse överstiger människornas förmåga att klara av de mänskliga och ekonomiska påfrestningarna, är mer eller mindre närvarande i samtliga av Sidas samarbetsländer. Som konstaterats i tidigare avsnitt utgör naturkatastrofer en starkt bidragande orsak till vidmakthållande av och ökad fattigdom. Av denna anledning är det av stor vikt att Sidas stöd till fattigdomsminskande projekt och program tar hänsyn till och hanterar risken för naturkatastrof. Till vilken grad detta är angeläget beror givetvis på insatsens specifika karaktär liksom de lokala miljömässiga och samhällliga omständigheterna. Denna rapport definierar tre kompletterande tillvägagångssätt för utvecklingssamarbetet att ta hänsyn till och minska risken för naturkatastrofer:

1. *Att i beredning och implementering av insatser ta hänsyn till hur risken för naturkatastrofer påverkar respektive insats.* För att undvika att fattigdomsminskande arbete går förlorat i samband med förekomsten av en naturkatastrof måste samtliga av Sidas projekt- och programstöd innehålla en analys av hur risken för naturkatastrofer kan komma att påverka respektive insats.
2. *Att i beredning och implementering av insatser säkerställa att insatsen inte ökar risken för naturkatastrof.* Genom att analysera hur Sidas projekt- och programstöd påverkar risken för naturkatastrof kan Sidas personal tillse att Sidas verksamhet inte bidrar till att öka människors utsatthet för naturhändelser. Denna analys genomförs lämpligast inom ramen för miljökonsekvensbedömning och bör utgöra ett minimikrav för samtliga av Sidas insatser.
3. *Att ge stöd till direkt katastrofförebyggande insatser.* Denna insatskategori innebär att Sida ger stöd till projekt och program som har som del- eller huvudmål att minska risken för naturkatastrof. Till skillnad från de två förestående kategorierna syftar dessa insatser till att direkt förebygga naturkatastrofer genom att till exempel återplantera skog eller stärka befolkningens beredskapssystem för specifika naturhändelser.

Det är av stor vikt att Sida vid beredning och implementering av samtliga projekt- och programstöd tar hänsyn till hur respektive insats påverkar och påverkas av naturkatastrofer. Dessa åtgärder har

dock som begränsat syfte att säkerställa att den specifika insatsen inte ökar risken för naturkatastrof. Det är framförallt inom ramen för tredje kategorin som insatser med uttalat mål att minska risken för naturkatastrofer kan medverka till effektivt katastrofförebyggande arbete och i förlängningen främjande av hållbar utveckling.

Sidas förutsättningar att arbeta katastrofförebyggande

Idag saknar Sida en särskild strategi för styrning av myndighetens katastrofförebyggande arbete³⁰. Detta är en grundläggande orsak till att en övervägande del av Sidas medverkan till att minska risken för naturkatastrofer ingår som komponenter i projekt och program med andra mer övergripande mål. Följaktligen utgör Sidas katastrofförebyggande insatser i allmänhet delmål och därmed ofta sekundära mål. För att mer specifikt ta del av Sidas idag existerande katastrofförebyggande insatser, se Appendix.

Styrande dokument

Kartläggningen av Sidas katastrofförebyggande arbete har endast identifierat ett fåtal existerande insatser på detta område. Resultatet kan delvis bero på att Sida saknar en strategi för hur utvecklings-samarbetet kan främja katastrofförebyggande projekt. Med syfte att klargöra förutsättningarna för Sida att i framtiden öka omfattningen och stärka kvaliteten av det katastrofförebyggande arbetet, är det av stor vikt att kartlägga de dokument och processer som på strategi- och policynivå kan underlätta en integrering av katastrofförebyggande i Sidas utvecklings-samarbete.

Utöver finansiellt stöd återfinns ett flertal styrande dokument och processer som medverkar till att stärka Sida och dess samarbetspartners kapacitet att minska fattigas utsatthet för naturhändelser. Under de senaste åren har det skett betydande utveckling på policy- och strateginivå, som medför goda förutsättningar för en integrering av ett katastrofförebyggande perspektiv i Sidas utvecklings-samarbete. Under 2003 antog riksdagen regeringens proposition om en ny integrerad policy för jämlik och hållbar utveckling; *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*³¹. I denna övergripande policy konstateras att gränsöverskridande frågor inom bland annat miljö och utveckling måste hanteras effektivare och kraftfullare. Hållbart nyttjande av miljö och naturresurser är en av förutsättningarna för en långsiktigt framgångsrik global utveckling. Detta kräver samhällseliga omställningar för att stävja miljöförstöring, klimatförändringar och naturkatastrofers verkningar. För att minska fattigas utsatthet framhålls därför behovet av miljömässigt hållbara tillväxt- och utvecklingsstrategier. Tillsammans med den

30 Promemoria, Om Sidas arbete med förebyggande av naturkatastrofer, 2004–08–23.

31 Regeringens proposition 2002/03:122

kompletterande regeringsskrivelsen *Svensk strategi för hållbar utveckling*³² sätter regeringens policy ramen för hur det internationella utvecklingssamarbetet bör bedrivas.

Under 2004 publicerade Sida skriften *Klimat och utveckling*³³ som presenterar Sidas synsätt på klimatfrågorna. Här beskrivs orsaker bakom klimatförändringar samtidigt som utvecklingssamarbetets möjligheter att minska dessa förändringars effekter på bland annat förekomsten av naturkatastrofer lyfts fram. Sidas *Handlingsplan för klimat* bygger på detta dokument och fastställer hur Sida ska integrera klimathänsyn i utvecklingssamarbetet och fördelar specifika ansvarsområden mellan olika avdelningar och enheter. Insatser för att stärka anpassning till klimatförändringar respektive katastrofförebyggande insatser har många gemensamma beröringspunkter. Därför är det viktigt att Sidas arbete med att minska risken för naturkatastrofer utformas inom ramen för dessa två nyckeldokument.

Under 2004 publicerade även Sidas Miljöpolicyenhet en handbok³⁴ med samlad kunskap om miljöfrågor, med syfte att främja integreringen av ett miljöperspektiv i Sidas övergripande arbete för hållbar utveckling. Handboken riktar sig främst till Sidas anställda och beskriver bland annat sambanden mellan hållbar naturresursanvändning, miljöförstöring och fattigdomsbekämpning. Ett särskilt avsnitt behandlar hur människor påverkar och påverkas av naturkatastrofer och behovet av katastrofförebyggande insatser för hållbar utveckling och fattigdomsminskning.³⁵

Genom ett samarbete mellan svenska ambassaden i Bangkok och Asian Disaster Preparedness Center har Sida även givit stöd till framtagandet av en studie kring sambanden mellan miljö, naturresursanvändning och naturkatastrofer i Asien³⁶. Denna studie har fått internationell uppmärksamhet och använts av internationella aktörer verksamma inom det katastrofförebyggande området.

Pågående processer kring katastrofförebyggande

Under 2004 medverkade Sida i Sveriges förberedelser inför och deltagande under FN-konferensen *World Conference on Disaster Reduction* som hölls i Kobe, Japan, 18–22 januari i år. I dessa förberedelser ingick de verksamheter som innefattas av detta uppdrag, såsom kartläggningen av Sidas katastrofförebyggande verksamhet samt seminarieserien på temat ”Utvecklingssamarbetets möjligheter att minska fattigas utsatthet för naturhändelser”. Dessa processer har bland annat fördjupat förståelsen för katastrofförebyggande och skapat ökad diskussion mellan enheten för humanitärt bistånd och avdelningarna för långsiktigt utvecklingssamarbete. Särskilt har

32 Regeringens skrivelse 2003/04:129

33 Sida, *Klimat och utveckling*, 2004

34 Sida, *Integrating the environment*, Miljöpolicyenheten, 2004

35 Sida, *Integrating the environment*, Miljöpolicyenheten, 2004, s.30–31.

36 Sida beslut nr: SENSA200306

samarbetet mellan avdelningarna NATUR och SEKA intensifierats med uppföljande diskussioner om förutsättningarna för integrering av ett katastrofförebyggande perspektiv i Sidas utvecklingssamarbete. Därtill undersöks möjligheterna att inkorporera risker för naturkatastrofer i Sidas existerande metodstöd, såsom verktyg för miljökonsekvensbedömningar.

Sidas regionala humanitära rådgivare i Bangkok har under Sidas regi, tillsammans med SENSEA, anordnat ett regionalt seminarium under slutet av våren 2005. Deltagarna bestod av representanter från flertalet svenska ambassader i Asien, internationella experter och regionala organisationer med erfarenheter från katastrofförebyggande verksamhet. Diskussionen tog sin utgångspunkt i slutsatserna från FN-konferensen i Kobe. Syftet med seminariet var att analysera och identifiera problem och möjligheter för samverkan mellan katastrofförebyggande, miljöfrågor och naturresursförvaltning i utvecklingsbiståndet. Under hösten tog Sida ett annat positivt steg i riktning mot att stärka dess samarbete med andra internationella aktörer kring dessa frågor. Genom diskussioner mellan SEKA och ProVention Consortium har Sida beretts plats att ingå i organisationens "Steering Committee". ProVention Consortium utgör en internationell organisation som samlar aktörer såsom givare, FN, internationella organisationer, enskilda organisationer, Världsbanken, de regionala utvecklingsbankerna och näringslivet med målet att utveckla det internationella samarbetet och därmed stärka kunskapen om och ansträngningarna för att minska människors utsatthet för naturhändelser.



3. Integrering av ett katastrofförebyggande perspektiv

Som tidigare avsnitt i denna rapport visat har utvecklingssamarbetet stora möjligheter att spela en betydelsefull roll i ansträngningarna för att minska människors utsatthet för naturhändelser. Det är även tydligt att katastrofförebyggande insatser är av avgörande betydelse för att nå millenniemålen om hållbar utveckling och minskning av andelen fattiga i världen. Även om detta i mångt och mycket konstateras i Sidas styrande dokument visar kartläggningen av befintliga katastrofförebyggande insatser att Sida i dagsläget inte tar hänsyn till dessa förhållanden i önskad utsträckning³⁷. Vid en jämförelse skiljer sig Sida i det avseendet inte från flertalet andra likasinnade givare.³⁸

För att främja en ökad tillämpning av ett katastrofförebyggande perspektiv inom Sidas utvecklingssamarbete, är det viktigt att som första steg identifiera centrala kunskapsmässiga och organisatoriska områden som kan utgöra hinder eller möjligheter för en sådan utveckling. I intervjuer med Sidas personal har ett par sådana områden uppmärksammats, och dessa analyseras nedan utifrån slutsatser från intervjumaterialet.

Förståelse för & kunskaper om katastrofförebyggande

Den enskildes kunskap om utvecklingssamarbetets möjligheter att minska risken för naturkatastrofer, liksom medvetenheten om katastrofförebyggande insatserns betydelse för fattigdomsminskning varierar bland Sidas personal. Samtliga handläggare som innehar god förståelse för dessa frågor tillhör även den grupp som bedöms vara mest insatta i innebörden och vikten av miljöfrågor och hållbar utveckling. Den tydliga skillnaden mellan denna grupp och övriga intervjuade visar på att grundläggande miljökunskaper utgör en direkt avgörande faktor för att handläggare ska kunna

³⁷ Se Appendix för närmare presentation av kartläggningens resultat och slutsatser.

³⁸ Trobe, Sarah La & Venton, Paul, *Natural Disaster Risk Reduction*, Tearfund, 2003, s.7.

tillägna sig ett katastrofförebyggande perspektiv. Samtidigt bör det understrykas att en majoritet av de intervjuade saknar kunskaper och erfarenheter kring hur Sidas utvecklingssamarbete kan minska risken för naturkatastrofer, men framhåller att sådan information för deras arbete är önskvärd.

I ljuset av ovanstående iakttagelser bör grundläggande utbildning om miljömässigt hållbara strategier för fattigdomsminskning utökas och stärkas. Att Sidas återkommande interna miljöutbildning under hösten fick ställas in på grund av för få anmälda deltagare är ur detta perspektiv bekymmersamt. Det finns givetvis ett flertal förklarande faktorer till låg efterfrågan på sådan utbildning men den mest framträdande är handläggarens begränsning av tid samt det anspråk som integrering av andra ämnesområden tar (ett hinder som diskuteras i kommande avsnitt). Det tydliga intresset för miljöfrågor som en klar majoritet av de intervjuade visar, understryker behovet av ytterligare analys av personalens låga deltagande vid dessa utbildningstillfällen. Den interna miljöutbildningen (såväl allmän som avdelnings- och enhetsanpassad) utgör ett viktigt forum för att främja personalens kunskaper om fattigas utsatthet för naturhändelser. Att integrera riskperspektiv i denna utbildning vore ett viktigt första steg för ett katastrofförebyggande perspektiv i Sidas utvecklingssamarbete.

Intervjuerna åskådliggör även att minst en eller ett par anställda inom respektive avdelning som representerats i denna studie besitter väsentliga kunskaper om katastrofförebyggande aktiviteter. Dessa omständigheter har även höstens seminarier på detta tema påvisat och bidragit till. Det är av stor vikt att deras förståelse för de resonemang som diskuteras i denna studie tas tillvara och understöds. Dessa individer utgör nyckelpersoner för vidareförmedlingen av ett katastrofförebyggande perspektiv till relevanta områden inom utvecklingssamarbetet³⁹. Liksom för exempelvis Sidas integrering av klimatfrågor i utvecklingssamarbetet kan dessa representanter för relevanta avdelningar bilda fokuspunkter för integrering av katastrofförebyggande. För att kunna tillgodose dessa nyckelpersoner med erforderligt stöd är det nödvändigt att fördjupa samarbetet mellan Sidas enhet för humanitärt bistånd och NATUR samt INEC.

Bland regionavdelningarna utmärker sig avdelningen för Latinamerika (RELA) när det gäller insikten om katastrofförebyggande insatser betydelse för det långsiktiga utvecklingssamarbetet. En förklaring till detta är RELA:s erfarenheter från 1998, då orkanen Mitch orsakade mer än 10 000 människors liv och gjorde två miljoner centralamerikaner hemlösa. Dessa tragiska händelser – som till stora delar orsakades av översvämningar och jordskred och sänkte Honduras ekonomiska utveckling 20 år tillbaka i tiden⁴⁰ – visade på behovet av att minska

39 Trobe, Sarah La & Venton, Paul *Natural Disaster Risk Reduction*, Tearfund, 2003, s.17.

40 Twigg, John, *Disaster risk reduction*, Good Practice Review, Humanitarian Policy Group, 2002, s. 9

fattigas utsatthet för naturhändelser. Sidans samlade erfarenheter kring Mitch har i efterhand publicerats i ett par dokument⁴¹. I dessa konstateras bland annat att katastrofförebyggande insatser i det svenska, liksom flera andra givares omfattande återuppbyggnadspaket är ett alltför lågprioriterat område⁴². Bristen på ett riskperspektiv i återuppbyggnadsarbetet bekräftas även av den centralamerikanska organisationen CEPREDENAC, som arbetar med att stärka myndigheters katastrofförebyggande kapacitet. Enligt denna organisations beräkningar är idag fler centralamerikaner utsatta för naturhändelser jämfört med situationen innan Mitch⁴³. Sida bör kunna dra många värdefulla lärdomar från RELAS erfarenheter efter Mitch, då bland annat effektiva samarbetsformer kring återuppbyggnad utvecklades mellan det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet.

Katastrofförebyggande – en svårdefinierad verksamhet

För att minska fattigas utsatthet för naturhändelser behövs tillgång till kvalitativ information om lokala och regionala riskförhållanden. Denna riskinformation innefattar ett flertal miljömässiga samhällseliga och individuella faktorer, vilket gör den komplex och svårtillgänglig. Därför behöver handläggare kunna kombinera expertis med ett fördjupat multidimensionellt fattigdomsperspektiv.⁴⁴

Att arbeta med katastrofförebyggande insatser är alltså en bred verksamhet som berör de flesta delarna av det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet. Detta ställer stora krav på ett holistiskt förhållningssätt till fattigdomsbekämpning. Av denna anledning är Sidans *Perspectives on Poverty*⁴⁵ ett nyckeldokument för att öka Sida-personalens förståelse för risk och utgör ett centralt verktyg för integreringen av katastrofförebyggande i utvecklingssamarbetet. Här beskrivs fattigas särskilda utsatthet för ekonomiska, sociala, politiska och miljömässiga faktorer. Vad gäller det senare understryks fattigas beroende av livsnödvändiga naturresurser, såsom färskt vatten, ren luft, skog och bördig jord för att tillfredställa behovet av mat, energi och skydd. Hållbart utnyttjande av naturresurser och skydd av miljön är ur dessa hänseenden en förutsättning för effektiv fattigdomsbekämpning.

Då utsatthet för naturhändelser utgör en del av att vara fattig⁴⁶ bör ansträngningar göras för att integrera risk i Sidans existerande

41 Se Sidans publikationer *Mitch and After, 2001 & Turning Disasters into Opportunities, 2002*.

42 Sida, *Mitch and After, 2001*, s.29.

43 Inlägg av representant från CEPREDENAC, under Workshop på temat "Natural Disaster Hotspots". Anordnat av Norges Geotekniske Institutt, Oslo, 27 september 2004.

44 *Disaster Risk Management and Climate Change, Vulnerability and Adaptation Resource Group (VARG), draft discussion paper inför FN-konferensen i Kobe 2005*, s 23.

45 Sida, *Perspectives on Poverty, 2002*. För den internationella diskussionen om fattigdomsbegreppets multidimensionella karaktär se även *Voices of the Poor, Världsbanken, 2002*.

46 Dävarande enhetschef på SEKA/Hum Johan Schaar citeras i *Natural Disaster Risk Reduction, Tearfund, 2003*, s.25.

förhållningssätt till fattigdom. För att implementera det multidimensionella fattigdomsperspektivet i Sidas utvecklingssamarbete pågår i dagsläget en intern process för att utarbeta operationella metodverktyg. Detta är en synnerligen viktig process som ger tillfälle att analysera hur Sidas framtida utvecklingssamarbete kan stärkas med ett mer integrerat katastrofförebyggande förhållningssätt.

Ägarskap för Sidas katastrofförebyggande insatser⁴⁷

Indelningen av Sidas verksamhet i geografiska och tematiska ansvarsområden gör integrering av risk och katastrofförebyggande perspektiv till en svår uppgift. Denna indelning resulterar i att viktiga frågor och perspektiv riskerar att negligeras eftersom ingen avdelning bär huvudansvaret. Sådana frågor utgörs allt som oftast av breda ämnesområden som till sin karaktär inte kan placeras inom den existerande ansvarsfördelningen. Katastrofförebyggande är ett mycket tydligt exempel på ett av dessa områden där ägarskapet har hamnat mellan det humanitära biståndets och det långsiktiga utvecklingssamarbetets ansvarsområden.

Sidas humanitära verksamhet styrs av det humanitära imperativet och syftar till att minska mänskligt lidande genom att möta de mest nödställdas omedelbara behov. På grund av naturkatastrofer och väpnade konflikter runt om i världen krävs snabba humanitära insatser, vilket medför relativt kortsiktiga tidsramar. Trots att risk utgör en mycket påtaglig faktor i det humanitära arbetet måste de humanitära aktörerna allt som oftast konstatera att förebyggande insatser kräver ett utvecklingsperspektiv och långsiktiga finansiella åtaganden. Av denna anledning understryker aktörer inom den humanitära sektorn ofta behovet av att stärka utvecklingssektorns ägarskap för katastrofförebyggande.

Samtidigt som denna ståndpunkt ter sig vara rimlig, har ett sådant ägarskap i realiteten varit svår att förverkliga. En grundläggande orsak är utvecklingsaktörernas ofta förekommande syn på naturkatastrofer som oförutsägbara och oundvikliga avvikelser från fortsatt utveckling. Denna missvisande uppfattning innebär stora svårigheter i försöken att tydliggöra utvecklingsprocessernas inverkan på katastrofrisker. I linje med detta perspektiv uppfattas utveckling vara katastrofförebyggande till sin natur – ”Att minska fattigdom är detsamma som att minska risken för katastrofer”. Som denna rapport tidigare understrukit finns det stora brister i ett sådant resonemang. Utvecklingsprojekt omfattar sällan nödvändiga och specifika insatser för att reducera risk, såsom uppbyggnad av förvarningssystem, jordbävningssäkra byggnader eller särskilda

⁴⁷ Under år 2003 utförde Sarah La Trobe och Paul Venton vid Tearfund en kartläggning över ett antal givares katastrofförebyggande arbete. Syftet var dels att utvärdera vilka prioriteringar och metoder som ligger till grund för detta arbete, samt dels att identifiera eventuella hinder som givarna själva uppfattat hämmar mer effektivitet inom denna verksamhet. Detta avsnitt utgår till vissa delar från diskussionen i denna studie. *Natural Disaster Risk Reduction*, Tearfund, 2003, s.20ff.

utbildningssatsningar kring naturkatastrofer. Både den felaktiga synen på naturkatastrofer liksom antagandet att utvecklingsinsatser alltid är katastrofförebyggande, utgör två missuppfattningar som även uttryckts i intervjuerna med Sidas handläggare.

Den nuvarande indelningen av ansvarsområden mellan Sidas humanitära enhet och avdelningarna för utvecklingssamarbete, visar tydligt att bristen på ägarskap för insatser ämnade att minska risken för naturkatastrofer även existerar inom Sida.

Det finns inga lätta lösningar på denna problematik. Samtidigt utgör risk ett av de områden där de båda världarna faktiskt möts, konstaterar tidigare enhetschefen för SEKA/Hum, Johan Schaar. Därför utgör de hinder som den bristande förståelsen för risk och utsatthet innebär, på samma gång en reell möjlighet att överbygga klyftan mellan det humanitära biståndet och utvecklingssektorn.⁴⁸ Förutom särskilda utbildningssatsningar och ökat samarbete mellan avdelningarna, krävs att användarvänliga och lättförståeliga metodverktyg utvecklas för att underlätta förståelsen för och identifieringen av risker och utsatthet.⁴⁹

Finansiering

I dag har alltså varken sektorn för humanitärt bistånd eller utvecklingssamarbete huvudansvaret för katastrofförebyggande insatser. Istället tenderar de olika sektorerna att skjuta ansvaret mellan varandra. Konsekvensen av detta är att riskreducerande insatser förblir underfinansierade.

Som konstaterats i ovanstående avsnitt präglas finansieringen av Sidas humanitära insatser av kortsiktiga tidsramar, vilket försvårar ett långsiktigt förebyggande perspektiv i andra situationer än omedelbara återuppbyggnadsfaser. Tidigare avsnitt har också påvisat att utvecklingssektorns begränsade finansiering av riskreducerande insatser bland annat beror på ett flertal missvisande uppfattningar om naturkatastrofers orsak och verkan.

En ytterligare försvårande omständighet som hämmar möjligheterna till ökad finansiering av förebyggande insatser är den inneboende osäkerheten inom detta område. Genom tidigare erfarenheter och aktuella analyser av samhällsliga och miljömässiga förhållanden, har vi idag möjlighet att med relativt god precision uppskatta vilka samhällen som löper störst risk för naturkatastrofer. Dock går det aldrig att säkert förutse förekomsten av naturhändelser i tid och rum, vilket försvårar möjligheterna att påvisa behovet av riskreducerande insatser. Denna osäkerhet riskerar att styra potentiell finansiering av katastrofförebyggande mot andra, mer påtagliga frågor, såsom till exempel konflikt-hantering. Osäkerheten tenderar följaktligen att skapa en passiviserande inställning i form av

48 Johan Schaar, citerad i *Natural Disaster Risk Reduction*, Tearfund, 2003, s.25.

49 För en genomgång av olika verktyg för analys av utsatthet och risk se bl.a. *Living with Risk*, ISDR, 2004.

att ”vänta och se” och utgör därför en starkt bidragande faktor till underfinansieringen av riskreducerande arbete.

Trots tillgången av säkra prognoser om kommande naturhändelser, visar ett flertal exempel att detta inte garanterar att förebyggande åtgärder vidtas. Sex månader före översvämningkatastrofen i Mocambique år 2000 utfärdades varningar om ovanligt stora skyfall. Mocambiques regering bad det internationella samfundet om 2,7 miljoner dollar för förberedande insatser, men fick mindre än hälften av denna summa. När väl översvämningarna var ett faktum emottog Mocambique 100 miljoner dollar i humanitärt bistånd, samt i ett senare skede ytterligare 450 miljoner dollar för rehabilitering.⁵⁰

En av förklaringarna till svårigheterna att finna finansiering för förebyggande insatser är att när väl riskreducerande insatser implementerats är det svårt att visa på den direkta nyttan av detta arbete. Svårigheten ligger i, som citatet av Kofi Annan i inledningen av denna rapport påvisar, att effekten av katastrofförebyggande insatser ofta inte syns. Det går inte att bevisa att en icke-händelse är resultatet av förebyggande insatser. Även om behovet av ”cost-benefit”-analyser inom detta område fortfarande är stort, har en rad studier på senare tid påvisat de ekonomiska fördelarna av förebyggande insatser (utöver de självklart positiva mänskliga effekterna). Enligt UNESCO:s beräkningar, går idag endast 4 av 100 dollar inom det humanitära biståndet till förebyggande insatser. Detta trots att varje dollar som spenderas på riskreduktion resulterar i sparande på upptill 25 dollar i uteblivna katastrofförluster.⁵¹ Dessa, och en mängd liknande beräkningar, belyser de stora ekonomiska besparingar som finansieringen av katastrofförebyggande insatser innebär.

Omfattningen av Sidas finansiering av riskreducerande insatser måste öka. Dock bör detta ske i andra former än upprättandet av en separat budgetlinje för denna verksamhet. Ett sådant tillvägagångssätt skulle försvåra integreringen av risk i samtliga av Sidas verksamhetsgrenar, eftersom en alltför tydlig uppdelning riskerar att minska den enskilde handläggarens känsla av ansvar för frågorna.

Konkurrens om utrymme för integrering

Utvärderingar av tidigare erfarenheter kring integrering av ett nytt perspektiv visar att dessa ansträngningar ofrånkomligen innebär att arbetsbelastningen på den enskilde handläggaren inledningsvis ökar⁵². Detta uppmärksammas även genomgående i intervjuerna, då ett flertal handläggare pekar på den redan generellt stora

50 *Natural Disaster Risk Reduction*, Tearfund, 2003, s.12.

51 *Disaster Risk Management in a Changing Climate*, Vulnerability and Adaptation Resource Group (VARG), 2005, s.24f.

52 *Mainstreaming Disaster Risk Reduction*, Tearfund, 2005, s.7.

arbetsbördan och inte anser sig ha utrymme för ännu ett nytt perspektiv. Dessa förhållanden måste givetvis tas i beaktande och utgör frågor om genomgripande organisatoriska och arbetsmässiga omständigheter inom Sida. Samtidigt är det viktigt att betona att integreringen av ett riskperspektiv i Sidas utvecklingssamarbete i stora delar innebär att stärka de redan existerande multidimensionella fattigheds-, miljö- och rättighetsperspektiven. Det handlar således inte om att genomdriva stora förändringar av handläggares arbetsomfattning eller -inriktning, utan snarare att stärka det multidimensionella förhållnings sätt som redan existerar i Sidas övergripande verksamhet.

I ambitionerna att integrera ett ”nytt” perspektiv i Sidas verksamhet är det givetvis angelägenhet att också ta hänsyn till pågående ansträngningar att integrera andra viktiga ämnesområden. Dessa utgörs i dagsläget bland annat av verksövergripande frågor såsom konflikthantering, hiv/aids, jämställdhet samt miljö. Genom att identifiera och samarbeta kring gemensamma beröringspunkter mellan ämnesområdena, kan insatser för integrering (till exempel gemensamma utbildningstillfällen) utgöra ömsesidigt förstärkande effekter och leda till en effektiv integrering av de olika perspektiven. Som positivt exempel kan den gemensamma utbildningen av jämställdhet, miljö och konflikthantering i Sidas återkommande utresekurser nämnas. Dessa har generellt varit mycket uppskattade av både kursens deltagare och representanter för de olika ämnesområdena.



4. Rekommendationer

Som uppföljning av SEKA:s seminarier serie kring risk, utsatthet och katastrofförebyggande tog NATUR i januari initiativ till en diskussion om det fortsatta arbetet med att integrera dessa frågor i Sidas utvecklingssamarbete. Deltog i samtalet gjorde representanter från SEKA, Stockholm Environment Institute (SEI) och Sidas två helpdesks för miljöanalys. Diskussionen utgick ifrån åtta centrala områden som identifierats som kritiska för att stärka Sidas katastrofförebyggande arbete. Dessa områden presenterades av Mats Segnestam, enhetschef för Miljöpolicyenheten. Nedanstående rekommenderade handlingsplan för att integrera risk och utsatthet i Sidas utvecklingssamarbete tar sin utgångspunkt i denna diskussion och speglar de slutsatser som redovisats i denna rapport.

1. Integrera katastrofförebyggande i Sidas utvecklingssamarbete

Som denna rapport konstaterat utgör effektivt katastrofförebyggande arbete en avgörande del i utvecklingssamarbetets ansträngningar att minska fattigdom och nå millenniemålen. För att Sida ska kunna medverka till att minska dels förekomsten av naturhändelser, dels människors utsatthet för dessa naturhändelser måste katastrofförebyggande verksamhet integreras i Sidas utvecklingssamarbete.

2. Utarbeta en strategi för styrning av Sidas katastrofförebyggande arbete

Det krävs långsiktigt strategiskt arbete för att uppnå en fullgod integrering av ett katastrofförebyggande perspektiv i Sidas utvecklingssamarbete. Därför är det av central betydelse att Sida utarbetar en strategi för hur denna integreringsprocess ska utformas och vidmakthållas. Sida bör inom ramen för denna strategi även överväga möjligheterna att avsätta särskilda medel för implementeringen av strategin.

3. Stöd samarbetsländernas införande av riskanalyser i PRSPs

Endast i ett fåtal av dagens PRSP-processer tas nationella riskfaktorer i beaktning⁵³. Sida bör genom stöd till samarbetsländerna främja införandet av riskanalyser i dessa nyckeldokument, då de utgör ett centralt verktyg för utvecklandet av betydande katastrofförebyggande insatser. Sidans deltagande i OECD/DAC:s miljögrupp, Environment, bör utgöra ett centralt forum för detta arbete. I denna process bör även SEI:s pågående studie om hur risken för naturkatastrofer behandlas i PRSP:s vara en viktig källa för kunskaper och erfarenheter på området.

4. Befrämja flexibilitet i Sidans finansiella mekanismer för att underlätta bred finansiering av katastrofförebyggande

På grund av det katastrofförebyggande arbetets långsiktiga karaktär måste denna verksamhet finansieras inom utvecklingssamarbetets budgetramar. Det faktum att stora delar av Sidans samlade erfarenheter och kunskaper kring katastrofförebyggande idag återfinns inom den humanitära verksamheten får inte ses som ett skäl till att låta det humanitära biståndet bära finansieringen av katastrofförebyggande. Sida bör även inom utvecklingssamarbetet ge multilateralt stöd till att bygga upp finansiella resurser i samarbetsländerna, i form av gemensamma fonder för katastrofförebyggande ändamål.

5. Integrera ett katastrofförebyggande perspektiv i Sidans landstrategier, landanalyser, program- och projektarbete

I Sidans landstrategier utarbetas riktlinjer för utvecklingssamarbetets inriktning och omfattning för Sidans respektive samarbetsländer. Dessa strategier utformas på basis av information om nationella, regionala och lokala förhållanden. Inom arbetet med att inhämta och bearbeta denna information bör Sida inkludera en analys av risknivåer och människors utsatthet för naturhändelser. Då kunskapen om behov och lösningar på nationell och lokal nivå givetvis återfinns bland samarbetsländernas befolkning är det av avgörande betydelse att Sida inkluderar stöd till nationell kapacitet, nationellt ägarskap och institutionell kompetens för katastrofförebyggande arbete. I dagsläget pågår en revidering av Sidans anvisningar för strategisk landanalys. Denna process bör integrera risk som en naturlig del i Sidans framtida utvecklande av landstrategier. Till sammans med Sidans ämnesavdelningar bör SEKA identifiera vilken typ av information om lokala riskförhållanden som behövs, för att möjliggöra tillfredsställande analyser på detta område. I detta ar-

⁵³ Disaster Risk Management and Climate Change, Vulnerability and Adaptation Resource Group (VARG), draft discussion paper inför FN-konferensen i Kobe 2005.

bete bör Sida också samverka med svenska enskilda organisationer, departement och institutioner i enlighet med Sveriges politik för global utveckling.

6. Integrera riskanalys i Sidas metodverktyg för miljökonsekvensbedömning

Som ett steg i att minska utvecklingssamarbetets negativa påverkan på risk och utsatthet bör Sida undersöka möjligheterna att utveckla metoder för riskbedömningar i samband med redan existerande verktyg för miljökonsekvensbedömning. Sida bör även tillse att myndighetens help-desks får möjlighet att så tidigt som möjligt delta i processer kring bedömning av projekt och utvecklande av landstrategier. Endast på detta sätt kan Sida säkerställa att insatser genomgått en tillfredsställande riskanalys och därmed har potential att minska risken för naturkatastrof.

7. Identifiera specifika ansvarsområden för Sidas avdelningar och enheter

I arbetet med att integrera ett riskperspektiv i samtliga delar av Sidas utvecklingssamarbete är det angeläget att identifiera särskilt centrala aktörer och arbetsområden för att stärka Sidas medverkan till att minska risken för naturkatastrofer. Därför är det viktigt att – i linje med existerande miljöledningssystem och handlingsplan för klimatfrågor – specificera ansvarsområden för respektive avdelning och enhet. Då SEKA besitter betydelsefulla kunskaper och erfarenheter kring risk och utsatthet bedöms avdelningen vara mest lämpad för att identifiera och sammanställa avdelningarnas skilda roller på det katastrofförebyggande området. Slutsatser från Sidas avslutade projekt kring rehabiliteringsfrågor, där klyftan mellan den humanitära verksamheten och utvecklingssamarbetet analyserats, bör kunna utgöra en värdefull kunskapskälla för denna process.

8. Identifiera särskilt prioriterade ämnesområden för Sidas katastrofförebyggande arbete

Sida bör identifiera ämnesområden inom utvecklingssamarbetet som särskilt tydligt angränsar till risk och utsatthet. Detta bör göras i ett tidigt skede i integreringsprocessen. På så sätt kan redan etablerade arbetsformer och förhållningssätt utnyttjas för att smidigt integrera risk. Sådana ämnesområden bör bland annat utgöra klimatfrågor, governance, hälsa och hållbar naturresursanvändning. Framförallt kan Sidas klimatnätverk utgöra ett betydelsefullt forum för att stärka kunskapen om katastrofförebyggande frågor.

9. Vidareutbilda Sidas personal i katastrofförebyggande

För att fördjupa personalens kunskaper om risk och utsatthet för naturhändelser, och därmed öka förståelsen för utvecklingssamarbetets möjligheter att främja katastrofförebyggande insatser, bör Sida genomföra satsningar på utbildning inom området. Detta kan utgöra ett komplement till dagens interna miljöutbildning. För integreringen av ett katastrofförebyggande perspektiv i Sidas utvecklingssamarbete är det viktigt att utbildningen förtydligar sambanden mellan katastrofförebyggande och fattigdom. Sidas dokument *Perspectives on Poverty* bör utgöra ett centralt verktyg för en sådan process. Därtill bör miljöförstöring och överutnyttjande av naturresurser kopplat till risken för naturkatastrofer understrykas. Erfarenheterna från SEKA:s seminarier bör kunna ligga till grund för fortsatt informationsspridning mellan avdelningarna. Expertis inom Sidas helpdesk-funktioner och samarbetsorganisationer på miljöområdet utgör en viktig tillgång i detta arbete. Med syftet att främja integreringsprocessen bör särskilda utbildningssatsningar initialt genomföras för SEKA:s personal. Detta för att stärka den humanitära enhetens funktion som pådrivare av integrering av dessa frågor i Sidas utvecklingssamarbete.

10. Utveckla faktablad för spridning av lättförståelig information om risk och utsatthet

Sida bör överväga olika metoder för att kontinuerligt sprida nya kunskaper och erfarenheter om risk och utsatthet. Ett lämpligt och välbeprövat sätt är utvecklandet av faktablad på olika avgränsade teman inom det katastrofförebyggande området. På så sätt säkras tillgången av dels grundläggande information om risker kring naturkatastrofer, dels uppdaterade erfarenheter om möjliga strategier för att verka katastrofförebyggande.

11. Stärk utbytet av kunskaper och erfarenheter mellan Sidas huvudkontor, ambassader & samarbetsorganisationer

Sidas anställda vid svenska ambassader besitter ofta mångåriga erfarenheter kring katastrofförebyggande insatser. Därför bör Sidas respektive regionavdelningar vidta åtgärder för att öka informationsflödet kring risk och utsatthet mellan ambassaderna och huvudkontoret. Att intensifiera detta erfarenhetsutbyte bedöms vara en avgörande faktor för att stärka utvecklingsavdelningarnas ägarskap av katastrofförebyggande frågor inom Sidas utvecklingssamarbete. Det är på samma gång viktigt att upprätthålla det ökade samarbetet, som bland annat SEKA:s seminarier gett upphov till, mellan Sida och svenska, regionala och internationella samarbetsorganisationer. Svenska aktörer såsom Räddningsverket, SGI, Röda korset och SEI, liksom Utrikes-, Miljö- och Jordbruksdepartementet utgör värdefulla samarbetspartners för utvecklandet av svenskt katastrofförebyggande arbete.

12. Möjliggör årlig uppföljning & utvärdering av Sidas katastrofförebyggande verksamhet

Ett flertal åtgärder bör vidtas för att underlätta löpande uppföljning av Sidas arbete med att minska risk och utsatthet för naturhändelser. Framförallt bör Sidas ekonomiska system för planering av insatser (PLUS) kompletteras med möjligheten att kategorisera insatserns del- respektive huvudmål som katastrofförebyggande. En sådan kategorisering skulle ge goda förutsättningar för att kontinuerligt följa omfattningen och kvaliteten på Sidas stöd till riskreduktion, vilket i sin tur skulle belysa vikten av förebyggande. Därmed bör dessa åtgärder ses som en del i ansträngningarna att integrera risk och öka personalens insikt om dessa frågor.

13. Dra nytta av dagens politiska vilja att stärka katastrofförebyggande insatser

Arbetet med att implementera ovanstående rekommenderade insatser för att stärka integreringen av risk i Sidas verksamhet bör påbörjas snarast möjligt. Sverige var det land utanför den sydostasiatiska regionen som med närmare femhundra döda drabbades värst av tsunamins katastrofala verkningar under julhelgen förra året. En månad senare medverkade Sverige i den största konferensen någonsin på temat risk och utsatthet för naturhändelser, där den svenska delegationen manade till stora ansträngningar för att stärka katastrofförebyggande insatser världen över. Den politiska viljan att minska risken för naturkatastrofer är således stor och Utrikesdepartementet har varit en drivande kraft och initiativtagare i höstens processer inom området. Därmed bedöms det i dagsläget föreligga särskilt goda möjligheter att dels öka finansieringen av katastrofförebyggande insatser, och dels stärka integreringen av risk och utsatthet för naturhändelser i samtliga delar av Sidas utvecklings-samarbete. Sida bör inte låta detta unika tillfälle gå förlorat.

Referenser & litteratur för vidare läsning

- Abramovitz, J, *Unnatural Disasters*, Worldwatch Paper 158, Worldwatch Institute, 2001
- Abramovitz, J, et.al, *Adapting to Climate Change: Natural Resource Management and Vulnerability Reduction*, 2003
- Adger, N. et.al, *Living with environmental change. Social vulnerability, adaptation and resilience in Vietnam*, 2001
- After the Tsunami: New Impetus for Disaster Reduction?*, World Chronicle nr 968, 2005
- Asian Disaster Preparedness Center (ADPC), *Environmental Degradation and Disaster Risk*, Issue Paper for Embassy of Sweden/ Sida Bangkok, 2004
- Barakat, Sultan, *Housing reconstruction after conflict and disaster*, Humanitarian Practice Network (HPN) at ODI, Network Paper nr 43, 2003
- Benson, C. & Clay, Edward J., *Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters*, Disaster Risk Management Series Nr. 4. The World Bank, 2004
- Benson, C. & Twigg J, *Integrating disaster reduction into development: recommendations for policy-makers*, ProVention Consortium, 2004
- Benson, C. & John Twigg, *Measuring Mitigation: Methodologies for assessing natural hazard risks and the net benefits of mitigation – A scoping study*, 2004
- Conway, T. and Turk, C, *Reducing Vulnerability and Providing Social Protection, Strategies for Achieving Vietnams Development Targets*, World Bank, 2001
- Davis, I, *Expert Opinion Concerning the Funding of Disaster Risk Reduction*, 2003
- Department for International Development (DFID), *Disaster risk reduction: a development concern – A scoping study on links between disaster risk reduction, poverty and development*, 2004
- Dilley, Maxx, et.al., *Global Natural Disaster Hotspots*, draft, 2004.

- Erikson, K, *A New Species of Trouble: The Human Experience of Modern Disasters*, 1995
- Hansson, K, *Managing Natural Catastrophe Loss; Simulation of Policy Strategies*, Stockholms universitet, 2002
- Hewitt, K, *Interpretations of Calamity from the viewpoint of human ecology*, 1983
- Hewitt, K, *Regions of Risk – A geographical introduction to disasters*, 1997
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report*, 1999–2004
- International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), *Facts about drought disasters in Africa*, 2005
- International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), *Knowing risk*, 2005
- International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), *Living with Risk – A global review of disaster reduction initiatives*, Volume I, 2004
- International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), *Living with Risk – A global review of disaster reduction initiatives*, Volume II Annexes, 2004
- Kasperson, Roger E. & Kasperson, Jeanne X., *Climate Change, Vulnerability, and Social Justice*, Stockholm Environment Institute (SEI), 2001
- Kreimer, Alcira & Arnold, Margaret, *Managing Disaster Risk in Emerging Economies*, Disaster Risk Management Series Nr. 2. The World Bank, 2000
- Kreimer, Alcira, et.al. *Building Safer Cities*, Disaster Risk Management Series Nr. 3. The World Bank, 2003
- La Trobe, S & Davis, I, *Mainstreaming disaster risk reduction – a tool for development organisations*, Tearfund, 2005
- La Trobe, S & Venton, P, *Natural Disaster Risk Reduction – The policy and practice of selected institutional donors*, Tearfund, 2003
- La Trobe, S, *Climate Change and Poverty – a discussion paper*, Tearfund, 2002
- Lewis, J, *Development in disaster-prone places. Studies of vulnerability*, 1999
- Mileti, Dennis S, *Disaster by Design – The Changing Risk Landscape: Implications for Insurance Risk Management*, 1999
- Millennium Ecosystem Assessment, *Living Beyond Our Means*, draft, 2005
- Monday, Jacquelyn L, *Building Back Better – Creating a Sustainable Community After Disaster*, Natural Hazards Informer nr 3, 2002
- Possekkel, A, *Living with the Unexpected. Linking Disaster Recovery to Sustainable Development in Montserrat*, 1999
- Quarantelli, E. *What is a Disaster: Perspectives on the Question*, 1998
- Regeringens proposition 2002/03:122, *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*

- Regeringens skrivelse 2003/04:129, *En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig*
- Rocha, José Luis & Christoplos, Ian, *Disaster Mitigation and Preparedness on the Nicaraguan Post-Mitch Agenda*, i “Disasters”, 2001, 25(3): 240–250.
- Schaar, J, *World Conference on Disaster Reduction – Cluster Five: Preparedness for Effective Response*, Sida, opublicerat dokument
- Sida, *In Brief: Climate Change and Development*
- Sida, *Integrating the environment – Knowledge for environmentally sustainable development*, 2004
- Sida, *Klimat och utveckling – Sidas synsätt*, 2004
- Sida, *Mitch and After*, 2001 & *Turning Disasters into Opportunities*, 2002
- Sida, *Om Sidas arbete med förebyggande av naturkatastrofer*, promemoria, Asplund, Eva, SEKA:s avdelningschef, 2004–08–23
- Sida, *Perspectives on Poverty*, 2002
- Sida, *Sidas miljöledningsystem – Policy och handlingsplan för en miljömässigt hållbar utveckling*, 2004
- Sida, *Strategi för svenskt stöd till fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling I Viktoriasjö-regionen 2004–2006*, 2004
- Sida, *Turning Disasters into Opportunities*, 2002
- Smith, K., *Environmental Hazards – Assessing Risk and Reducing Disaster*, 3:e upplagan, 2001
- Sperling, F & Szekely F, *Disaster Risk Management in a Changing Climate*, Draft Discussion Paper, 2005
- Tearfund, *One Disaster Too Many – Why thousands are dying needlessly each year in preventable disasters*, A briefing for the World Conference on Disaster Reduction, 2005
- The Feinstein International Famine Center, *Ambiguity and Change: Humanitarian NGOs Prepare for the Future*, 2004
- Twigg J, *Disaster risk reduction – Mitigation and preparedness in development and emergency programming*, Humanitarian Practice Network (HPN) at ODI, Good Practice Review nr 9, 2004
- United Nations (UN), *Guidelines for Reducing Flood Losses*
- United Nations Development Programme (UNDP), *Reducing Disaster Risk – A Challenge for Development*, 2004
- United Nations Environment Programme (UNEP), *After the Tsunami: Rapid Environmental Assessment*, 2005
- van Essche, L, *Planning and Mangement of Disaster Risks in Urban and Metropolitan Regions*, International Seminar on Regional Development for Disaster Prevention. Geneva: UNDRO, 1996
- Venton, Courtenay C & Venton P, *Disaster preparedness programmes in India – A cost benefit analysis*, Humanitarian Practice Network (HPN) at ODI, Network Paper nr 49, 2004

Vordzorgbe, Seth Doe, *Disaster Risk Assessment for Sustainable Development in Africa*, Part I &II, prepared for ISDR, 2004

Vulnerability and Adaptation Resource Group (VARG), *Disaster Risk Management and Climate Change*, draft discussion paper, 2005

Världsbanken, *Voices of the Poor*, 2002

Winchester, P, *Power, Choice and Vulnerability*, 1992

Wisner, B. et.al, *At Risk*, 2:a utgåvan, 2004

Internetsidor

Asian Disaster Preparedness Center (ADPC)

<http://www.adpc.net>

Bureau for Crisis Prevention & Recovery (BCPR)

<http://www.undp.org/bcpr>

Center for Research on the Epidemiology of Disaster (CRED)

<http://www.cred.be>

Coordination Center for Natural Disaster Prevention in Central Amerika (CEPREDENAC)

<http://www.cepredenac.org>

Humanitarian Practice Network

<http://www.odihpn.org>

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)

<http://www.ifrc.org>

International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)

<http://www.unisdr.org>

ISDR Terminology

<http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm>

Munich Re

<http://www.munichre.com>

Provention Consortium

<http://www.proventionconsortium.org>

Stockholm Environment Institute (SEI)

<http://www.sei.se>

Tearfund

<http://www.tearfund.org>

World Conference on Disaster Reduction – 18–22 January 2005, Kobe Hyogo, Japan

<http://www.unisdr.org/wcdr>

Appendix:

Sidas stöd till katastrofförebyggande insatser

Metod och avgränsningar

Under de senaste åren har kunskapen om naturkatastrofer fördjupats bland såväl forskare som praktiker. Det har skett en anmärkningsvärd ökning av publicerade forskningsstudier och rapporter som behandlar katastrofförebyggande frågor. Denna forskning har starkt bidragit till att öka vår förståelse för de mänskliga och ekologiska orsakerna bakom naturkatastrofer. Miljö- och utvecklingsaktörer har sammanställt erfarenheter från åtskilliga lokala och regionala katastrofförebyggande projekt och presenterat exempel på möjliga metoder för att minska samhällets utsatthet för naturhändelser. Trots att både forskare och praktiker ofta understryker utvecklingssamarbetets och givares centrala roll för katastrofförebyggande återfinns emellertid mycket lite generell dokumentation kring hur givare uppfattar sin egen verksamhet inom detta område, samt på vilket sätt de de facto bidrar till dessa ändamål. Med syftet att nå bättre förståelse för dessa frågor har Sida därför initierat nedanstående kartläggning.

Sidas datoriserade registreringssystem för de projekt myndigheten stöder ger i dagsläget inga möjligheter för Sidas handläggare att på ett systematiskt vis kategorisera insatser som katastrofförebyggande⁵⁴. Av denna anledning har information med relevans för rapportens syfte inte kunnat inhämtas med hjälp av detta system. Kartläggningen bygger istället till stora delar på intervjuer med utvalda handläggare och chefer bland Sidas personal. Prioritet har lagts på intervjuer med personal vid regionavdelningar och tematiska avdelningar som arbetar med länder och/eller ämnesområden som är särskilt tydligt sammankopplade med orsaker till och effekter av naturkatastrofer. Detta innefattar framförallt avdelningarna

54 Att Sida inte har utarbetade och tydliga rutiner som ger möjlighet att sammanställa insatser inom katastrofförebyggande, utgör ett hinder för att implementera ett katastrofförebyggande perspektiv i Sidas kontinuerliga arbete. Denna rapport föreslår därför att ett sådant system utvecklas, något som diskuteras i senare avsnitt.

AFRA, ASIEN, RELA, INEC, NATUR, SAREC och SEKA. Samtidigt bör det understrykas att samtal även förts med personal tillhörande andra avdelningar inom Sida. Utöver genomförda intervjuer har även en begränsad genomgång av relevanta beslutsdokument utförts.

Den metodologiska strukturen för denna studie har i mångt och mycket hämtats från två nytänkta studier genomförda av Tearfund⁵⁵. Det analytiska ramverk som använts för att behandla intervjumaterialet bygger på Tearfunds performance targets and indicators⁵⁶. I arbetet med att analysera kartläggningens resultat, dra slutsatser och sätta dessa i ett sammanhang har Tearfunds studie av nio givares katastrofförebyggande verksamhet varit till stor nytta⁵⁷. Med dessa studier som bas har säkrare och mer generaliserbara slutsatser kunnat dras.

Kartläggningens knappa omfattning i tid har begränsat intervjustudien till att endast omfatta en liten andel av Sidas personal. Detta faktum, samt svårigheterna att inhämta relevant material ur Sidas elektroniska registreringssystem, innebär att studien inte har till avsikt att ge en komplett bild av Sidas katastrofförebyggande verksamhet. Den bör istället läsas som en exemplifierande presentation av Sidas stöd till katastrofförebyggande insatser. Trots detta har, genom intervjumaterial, beslutsdokument, samt informationsinhämtning under seminarier och andra möten med Sidas handläggare och chefer, en tydlig bild av Sidas katastrofförebyggande verksamhet vuxit fram. Denna bild har utgjort ett tillfredsställande underlag för rapporternas slutsatser.

Terminologi & definition av katastrofförebyggande insatser

Det är långt ifrån oproblematiskt att finna en definition för vad som bör räknas som ett katastrofförebyggande projekt⁵⁸. Som tidigare framhållits saknar det katastrofförebyggande verksamhetsområdet en fullt utvecklad svensk terminologi⁵⁹. Detta har bland annat fått till följd att Sidas handläggare i allmänhet inte använder termer och perspektiv som inbegrips i den katastrofförebyggande diskursen⁶⁰. Dessa omständigheter har dels medfört viss begreppsförvirring vid intervjuer och samtal med Sidas personal och dels försvårat utformandet av precisa kriterier för vilka insatser som bör klassificeras som katastrofförebyggande och vilka som faller utanför denna

55 Tearfund är en brittisk enskild biståndsorganisation vars fattigdomsbekämpande verksamhet, som bygger på kristen grund, till stora delar omfattar katastrofförebyggande insatser. <http://www.tearfund.org>

56 Trobe, Sarah La & Davis, Ian, *Mainstreaming disaster risk reduction*, Tearfund, 2005.

57 Trobe, Sarah La & Venton, Paul, *Natural Disaster Risk Reduction*, Tearfund, 2003.

58 Se bl.a. *Natural Disaster Risk Reduction*, Tearfund, 2004, s24.

59 För god förteckning över engelsk terminologi på området se ISDR:s hemsida för terminologi; <http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm>

60 Skälen till och konsekvenserna av dessa förhållanden är flera, och behandlas utförligare i kapitel 3.

kategori. Hur denna klassificering utformas har av naturliga skäl stor inverkan på studiens resultat, slutsatser och val av upplägg. I samråd med uppdragsgivaren har studien inriktats mot att först och främst kartlägga insatser som har som uttalat huvud- eller delmål att minska människors utsatthet för naturhändelser. Följaktligen definieras katastrofförebyggande insatser i denna kartläggning som: Insatser som i bakgrunds- eller beslutsdokument tydligt uttalar mål om att minska risken för naturkatastrofer.

Flera handläggare har under intervjudiskussionerna lyft fram den katastrofförebyggande effekt som fattigdomsminskning potentiellt kan ha för utsatta människor i Sidas samarbetsländer⁶¹. En sådan utgångspunkt gör det möjligt att uppfatta hela Sidas verksamhet som direkt eller indirekt katastrofförebyggande. Detta är dock ett problematiskt förhållningssätt. Det är påtagligt att utvecklings-samarbete ofta har stor effekt på risken för naturkatastrofer. Men det är felaktigt att a priori förutsätta att denna potentiella effekt är positiv, och därmed ignorera det tidigare påvisade faktum att utvecklingsfrämjande insatser riskerar att öka fattigas utsatthet för naturhändelser. I de fall då orsaksmekanismerna bakom insatsens förväntade effekt inte är uttalade eller beskrivna i bakgrunds- eller beslutsdokument har det inte varit möjligt att på tillräckligt säkra grunder kategorisera insatsen som katastrofförebyggande. Dessa omständigheter har utgjort det främsta hindret för en mer precis kartläggning och fölaktligen inneburit relativt öppna intervjuer av mer allmän karaktär. Därmed har även utrymmet för tolkningar av intervjumaterialet ökat. Gemensamt för samtliga intervjuer är att diskussionen utgått ifrån följande grundläggande frågor:

- Hur den intervjuade uppfattar att utvecklingssamarbete kan påverka förekomsten av naturkatastrofer och på vilket sätt naturkatastrofer kan påverka fattigdom.
- På vilket sätt den intervjuade uppfattar att dennes arbetsområde påverkar och/eller påverkas av fattigas utsatthet för naturhändelser.
- Hur Sidas verksamhet i allmänhet, och den intervjuades regionala/tematiska arbete i synnerhet, kan medverka till att förebygga uppkomsten av, och minska människors utsatthet för, naturhändelser.
- Om den intervjuade arbetar med några pågående insatser som har som huvud- eller delmål att minska fattigas utsatthet för naturhändelser.
- Om den intervjuade anser sig behöva mer kunskap om hur utvecklingssamarbete kan minska risken för naturkatastrofer, samt om denne upplever hinder och/eller möjligheter för att utveckla Sidas katastrofförebyggande verksamhet.

61 Liknande diskussioner om potentiella katastrofförebyggande effekter har även förts om insatser med hållbar utveckling som huvud- eller delmål.

Sidas övergripande verksamhet

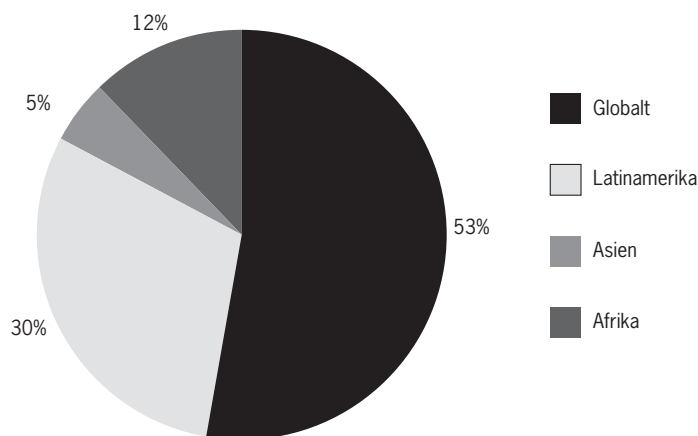
Under år 2004 utbetalade Sida totalt ca 200 miljoner SEK i stöd till insatser som har som uttalat huvud- eller delmål att minska risken för naturkatastrofer.⁶² Då inga inventeringar gjorts för tidigare år, har det inte varit möjligt att jämföra detta resultat över tid. Omfattningen av potentiellt katastrofförebyggande insatser bedöms vara stor.

Sida saknar en särskild strategi för styrning av myndighetens katastrofförebyggande arbete⁶³. Detta är en grundläggande orsak till att en övervägande del av Sidas medverkan till att minska risken för naturkatastrofer ingår som komponenter i program med andra mer övergripande mål. Följaktligen utgör Sidas katastrofförebyggande insatser i allmänhet delmål och därmed ofta sekundära mål.

Geografisk fördelning

Merparten av det kartlagda stödet innefattar insatser på global nivå. I övrigt är insatserna ofta specifikt avgränsade till vissa geografiska områden. I huvudsak koncentreras stödet till regioner där naturkatastrofernas effekter är särskilt uppmärksammade. Sidas stöd till katastrofförebyggande insatser på global nivå uppgår till 106,2 miljoner SEK; Latinamerika 60,65 miljoner SEK; Afrika 25,1 miljoner SEK; samt Asien 10,8 miljoner SEK. (Se figur 3 nedan)

Figur 3. Sidas katastrofförebyggande stöd – geografisk fördelning



62 Avser insatser som har som uttalat huvud- eller delmål att minska människors utsatthet för naturkatastrofer.

63 Promemoria, Om Sidas arbete med förebyggande av naturkatastrofer, 2004–08–23.

Globalt

Sidas stöd till katastrofförebyggande insatser på global nivå innefattar bland annat stöd till ISDR/OCHA:s katastrofförebyggande verksamhet (2 miljoner SEK)⁶⁴ samt stöd till de nationella Röda kors- och halvmåneföreningarna för att stärka internationella Röda kors- och halvmånefederationens arbete med att bygga upp lokal kapacitet för att utveckla ”system för tidig varning” och cyklonskydd samt agera snabbt vid katastrofer (100 miljoner SEK).

Latinamerika

Att 30 procent av Sidas övriga stöd i dagsläget går till insatser i Latinamerika förklaras dels av den höga årliga frekvensen av naturkatastrofer i regionen, och dels av det fokus området fått efter orkanen Mitch's ödesdigra konsekvenser år 1998. Som en del av uppföljningsarbetet kring orkanen Mitch gav Sida stöd för återuppbyggnad av katastrofsäkra bostäder i El Salvador, (12,7 miljoner SEK)⁶⁵, samt 2,5 miljoner SEK för landsbygdsutveckling med inriktning mot att stärka beredskap för naturkatastrofer i Nicaragua⁶⁶.

Asien

Bland Sidas stöd till insatser i Asien återfinns en förebyggande komponent i ett större landsbygdsutvecklingsprogram i Vietnam (5,4 Miljoner SEK)⁶⁷. Sida har även i landstrategin för Vietnam 2004–08 framhållit behovet av insatser för att minska risken för naturkatastrofer och förstärkande av katastrofberedskap som viktiga åtgärder för fattigdomsminskning⁶⁸. Inom ramen för Vietnams Partnerskap för katastrofförebyggande förbereder Sida dialog om stöd till en internationell resurs i form av en fond för katastrofhantering. I Nordkorea gav Sida det gångna året 4 miljoner SEK i stöd till återplantering av skog för att förebygga erosion⁶⁹. Att enbart fem procent av det sammanlagda stödet till att minska risken för naturkatastrofer utgår till insatser i Asien är anmärkningsvärt. Dels med hänsyn till att mer än en tredjedel av alla rapporterade naturkatastrofer förekommer i denna region⁷⁰. Dels med anledning av att mer än tre fjärdedelar av samtliga dödsfall globalt på grund av naturkatastrofer inträffar i Asien⁷¹.

64 Beslut nr: SEKA 449/04 Edoc

65 Beslut nr: INEC376/01

66 Beslut, AMUNIC, 62000278

67 Insatsnummer för Quang Tri komponenten är 46000159

68 Regeringsbeslut nr: UD2003/64881/ASO

69 Beslut nr: SEKA 427/04

70 Statistiken inbegriper naturkatastrofer rapporterade 1994–2003. Inhämtat av CRED International Disaster Database och presenterat av ISDR.

71 Abramovitz, Janet, *Unnatural Disasters*, Worldwatch Institute, s 8

Afrika

Sidas medverkan till att minska människors utsatthet för naturhändelser i Afrika omfattas till stor del av ett flertal samarbetsfrämjande insatser på regional nivå, för att stärka afrikanska länders kapacitet att gemensamt förvalta flodsystem⁷². I 2004 års antagna ”Strategi för svenskt stöd till fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling i Victoriasjöregionen 2004–2006”⁷³ behandlas katastrof-förebyggande insatser som en grundläggande del i Sidas arbete för hållbar utveckling och fattigdomsminskning i Victoriasjöregionen.

Stöd till forskning kring katastrofförebyggande

Till antalet utgör Sidas stöd till forskning och metodutveckling inom katastrof-förebyggande en betydande del. En förklaring är att forskning inom detta ämnesområde fått större uppmärksamhet det senaste decenniet på grund av introduktionen av begreppet ”sustainable livelihoods” som i mångt och mycket behandlar människors förmåga att skydda sig från och klara av chocker (däribland naturkatastrofer)⁷⁴. Därtill tenderar forskningsinstitutioner i Sidas samarbetsländer att prioritera forskning och metodutveckling på det katastrofförebyggande området. Cirka 2 miljoner SEK i sammanlagt stöd har även utgått till svenska universitets forskningssamarbete med institutioner i Sidas samarbetsländer för forskning kring bland annat kartläggning av risker, stadsplanering för minskad utsatthet, samt utveckling av riskanalysmetoder. Utöver detta erhöll Stockholm Environment Institute 2 miljoner SEK⁷⁵.

Genom ett samarbete mellan svenska ambassaden i Bangkok och Asian Disaster Preparedness Center har Sida även givit stöd till framtagandet av en studie kring sambanden mellan miljö, naturresursanvändning och naturkatastrofer i Asien⁷⁶. Denna studie har fått internationell uppmärksamhet och använts av internationella aktörer verksamma inom det katastrofförebyggande området. För ytterligare beskrivning av Sidas stöd till forskning kring katastrof-förebyggande, se tabell 1 nedan.

Mot bakgrund av de starkt begränsande urvalskriterierna och de definitionssvårigheter som bristerna i svensk terminologi innebär, redovisas i tabell 2 Sidas sammanlagda stöd till katastrofbyg-gande insatser under 2004. Observera att de presenterade insatserna utgör stöd som har som uttalat del- eller huvudmål att minska risken för naturkatastrofer. Denna sammanställning innefattar inte det stora antalet insatser som bedöms ha potential att verka katastrofförebyggande.

72 Beslut nr: NAT122/02, NAT88/04, NAT59/02, NAT/65/03, Komponent nr: 73004559, 73000538

73 Regleringsbeslut nr: UD2004/43530/AF

74 Wisner, Ben et.al, *At Risk*, 2004, s.95f.

75 Beslut nr: NATUR240/04

76 Beslut nr: SENSA200306

Tabell 1. Sidans stöd till forskning kring katastrofförebyggande

Organisationer/ institutioner	Finansiellt stöd	Geografiskt forsknings- område	Tematiskt forsknings- område
SEI	2 mnkr	Globalt	Forskning & metodutveckling
ADPC	200 000 kr	Globalt	Studie kring sambandet mellan naturresursanvändning och naturkatastrofer.
Stockholms universitet	450 000 kr	Moçambique, Tanzania, Vietnam	Utveckla riskanalysmetoder beträffande översvämningsrisker.
Stockholms universitet	450 000 kr	Argentina	Katastrofers inverkan på samhällets kollektiva minnen
Lunds universitet	450 000 kr	Kenya, Filipinerna	Förebyggande och hantering av risker i samband med naturkatastrofer och bebyggelse.
Lunds universitet	400 000 kr	Vietnam	Kartlägga och utveckla förvarningssystem av översvämningsrisker
Sveriges Lantbruksuniversitet	450 000 kr	Vietnam	Hushållens strategier och institutioners kapacitet att hantera naturkatastrofer
Totalt	4.4 mnkr		

Tabell 2. Sidas stöd 2004 /mnkr

Globalt	
IFRC	100
ISDR/OCHA	2
PAHO	2
SEI	2
Sida/ADPC	0,2
	106,2
Afrika	
NELSAP	0,5
Okavango Delta Mngmt Plan	2
PUNGUE	6,5
ZACPRO	8,3
Small Holder System Innovative	4,4
Global Water Partnership	2,5
Stockholms universitet	0,45
Lunds universitet	0,45
	25,1
Latinamerika	
FUSAI	12,7
FOCUENCAS	41
AMUNIC	2,5
Stockholms universitet	0,45
ISDR/OCHA	4
	60,65
Asien	
ISDR/OCHA	0,5
CONCERN/TRIANGLE	4
CHIA SE	5,4
Lunds universitet	0,4
Sveriges Lantbruksuniversitet	0,45
	10,8
Totalt	202,7

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm
Besöksadress: Sveavägen 20
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-20 88 64
sida@sida.se, www.sida.se