

Kronisk hungersnød i Etiopia

Etiopia er på ny kommet i medienes søkelys. 11–14 millioner mennesker sulter og trenger mat for å overleve.

I et av de mest fruktbare områdene i landet, Sidama, ses store tellleirer langs hovedveien. Hundrevis av alvorlig underernærte barn får mat og behandling. Mange barn har kwashiorkor. At situasjonen er alvorlig blir understreket ved at hungersødem ses hos eldre barn og voksne. Liknende forhold så man sist i 1984.

Sidama er et av de tettest befolkede områder i landet. For de mange jordløse familiene blir dessverre matutdeling den eneste mulighet for å overleve. Men, hver periode med hungersnød forverrer fattigdommen. Befolkningen blir mer sårbar. AIDS-epidemien kompliserer situasjonen. Det gode regnet i sommer har ført til en omfattende malariaepidemi.

Verden er dessverre blitt trett av Etiopias mange rop om hjelp. En av avisene i Addis Abeba skrev nylig at landet trenger mer enn mat og reflekterer over Etiopias hovedproblem: Raskt økende befolkning og ekstrem fattigdom. Utsagnet om at land med et godt styresett sjelden opplever hungersnød gjelder også Etiopia.

Bernt Lindtjørn

bernt.lindtjorn@cih.uib.no
Senter for internasjonal helse
Universitetet i Bergen

Internasjonal medisin

Finansiering av nødhjelp – avlat eller plikt?

Det er ingen konsistens i måten humanitær nød blir vurdert på. Derfor er det for tilfeldig hvilke land som får nødhjelp og hvor mye disse får. Behovsvurdering er lite viktig ved de avgjørelser som tas av organisasjoner og givere. Giverlandenes egeninteresser teller mer.

Følg pengene! er slagordet når man skal avsløre hvor makten sitter. Når det gjelder nødhjelp er det svært enkelt: ti land bidrar med 90 %. De største bidragsyterne er EU og USA. Bidrag per innbygger er størst i de skandinaviske land og Luxembourg og varierer mellom 300 og 350 kroner. Enkelte frivillige organisasjoner samler inn mer til humanitær hjelp enn det mange regjeringer bidrar med.

Den offisielle nødhjelpen ble mer enn doblet mellom 1990 og 2000, og ligger nå på ca. 70 milliarder norske kroner, frivillig innsamlede midler inkludert (1). Det er vanskelig å angi størrelsen nøyaktig av ulike årsaker: Mye hjelp til land i kriser blir rapportert som utviklingsbistand, det finnes ingen enkelt fullstendig datakilde og de forskjellige aktørene benytter ulike definisjoner og regnskapskategorier. Den kraftige veksten i humanitær hjelp står i kontrast til en samtidig reduksjon i bistandsmidler totalt. I 2002 var nødhjelp 10 % av den offisielle bistanden sammenliknet med et gjennomsnitt på under 3 % i årene 1970–90.

De siste ti årene har en stadig økende andel av nødhjelpen blitt kanalisert til langvarige kriser. Sju av de ti landene som mottok mest nødhjelp, er preget av kriser. Disse mottok over 35 milliarder kroner mellom 1995 og 2001. Den resterende nødhjelpen er spredt til mer enn 100 land, 40 av disse mottar mindre enn 8 millioner kroner per år (2).

Langsiktig nødhjelp vil kunne begrense fremtidig vekst i nødhjelpen, forsinke responshastighet og svekke kapasiteten i forhold til nyoppståtte nødssituasjoner. De sentrale spørsmål med hensyn til finansiering av nødhjelp er likevel hvorvidt det er tilstrekkelig med midler i forhold til nøden, hvorvidt hjelpen blir fordelt rettferdig i forhold til humanitære prinsipper og hvorvidt gitte midler blir utnyttet effektivt. Den siste problemstillingen har vært viet mye oppmerksomhet de siste ti årene, med alle humanitære organisasjoner konstant under lupen og med stadig økt vektlegging av kostnadseffektivitet og resultater, internasjonale kodekser og standarder, objektive

behovsvurderinger, kvalitetssikring og evalueringer av aktiviteter i felten (3–5).

Hvem får hva?

Det er ingen konsistens i måten humanitær nød blir vurdert på. Det er derfor store variasjoner med hensyn til størrelsen på bidragene de humanitære organisasjonene anser som nødvendige. De siste tre årene har finansieringsoversikten til FNs organisasjon for koordinering av humanitær hjelp (OCHA) notert forskjeller i behovsvurderingene fra 285 til 2 200 kroner per nøddested i ulike kriser.

Også de reelle bidragene har variert, fra 150 til vel 1 300 kroner per person. I løpet av denne perioden var det nødlidende i Sørøst-Europa og Rwanda som mottok mest hjelp per innbygger, med 1 125–1 350 kroner. De som mottok minst var Kongo, Nord-Korea og Sierra Leone, med under 190 kroner per person (1). Nødhjelpsappellene fra FN blir sjelden oppfylt fullt ut. I 2002 hadde ni av 25 appeller om nødhjelp fått dekket under 50 % av antatt behov. Land som Burundi og Liberia hadde fått dekket under 30 % av appellene.

Hva bestemmer innsatsen? Undersøkelser viser at det er umulig å isolere en enkelt faktor som avgjørende for hvor mye nødhjelp en gitt krisesituasjon vil utløse. Tilstedeværelsen av de humanitære organisasjonene betyr en viss basal respons i de fleste middelsstore nødssituasjoner. «CNN-effekten» er mye omtalt, men forskningen viser at mediene bare sjelden spiller en avgjørende rolle for størrelsen på donasjonene til spesifikke nødssituasjoner.

Større betydning har sikkerhetsinteresser i de vestlige land og den eksisterende infrastrukturen til de internasjonale humanitære organisasjonene i kriseområdet. Medieoppmerksomhet spiller en større rolle i tilfeller hvor en nødssituasjon oppstår i et område med liten strategisk betydning for givernasjonene.

En kortvarig dramatisk krig og flyktningkatastrofe i Sørøst-Europa (Kosovo) tiltrakk mer enn fem ganger så mye bistand per nøddested enn de utstrakte krigene og humanitære katastrofene i Angola og Sudan.

Dette tilskrives en kombinasjon av massiv mediedekning og sterke giverinteresser. At Angola og Sudan til tross for manglende medieoppmerksomhet og giverinteresse har mottatt betydelige nødhjelpsmidler fra 1997, blir forklart med langvarig og innflytelsesrik tilstedeværelse av humanitære organisasjoner og lobbyvirksomme nettverk engasjert i disse to spesielle nødssituasjonene (6).

Sterke interesser

Det er manglende sammenheng mellom behovsvurderingene og beslutningsprosessen i alle de undersøkte tilfellene (7). Behovsvurderinger, i alle fall formelt sett, spiller ofte en marginal rolle i de avgjørelser som tas av organisasjoner og givere. I generalsekretærens rapport til FNs hovedforsamling i mai i år sies det rett ut at fordelingen av humanitær hjelp både er ujevn og helt klart ikke fordelt på bakgrunn av nød (2).

Nødhjelpsinnsetningen er avhengig av å yte rask hjelp og ha en forutsigbar finansiering som gjør det mulig med øyeblikkelig iverksettelse av humanitære aktiviteter. Måten nødhjelpen finansieres på utgjør et lappe-teppe av strategier og aktiviteter fra de ulike regjeringenes side. Samlet sett gir ikke dette et sammenhengende eller effektivt system.

Den humanitære innsatsen kompromitteres av øremerking av midlene, kortvarige finansielle sykluser, uinnfridde løfter, forsinkede innbetalinger, binding av bidragene til egne landsmenn, organisasjoner og kontraktører, og ikke minst, giverlandenes politiske interesser. Mange giverland er også opptatt av å styrke sammenhengen mellom den humanitære responsen og andre utenrikspolitiske målsettinger, også i land der giverlandet selv har gått inn militært.

Mistenksomhet og uklarhet gjennomsyrrer giverlandenes holdning til de utøvende humanitære organisasjonene, spesielt FN, og er en av grunnene til øremerking av midler, detaljstyring og resultatkrav. For implementering i felten tenderer giverne mot å velge bilaterale kanaler fremfor multilaterale, militær distribusjon av nødhjelp fremfor sivile hjelpeorganisasjoner og frivillige organisasjoner fra nord fremfor sør (8). For det enkelte giverland kan det virke hensiktsmessig å forholde seg til små organisasjoner med spesielle nisjer og med minimale kostnader til infrastruktur. Et helhetlig system som sørger for at hjelpen først bringes dit hvor nøden er størst, forutsetter vilje til å styrke FN-systemets koordinerende rolle og en binding av en større andel av ressursene.

Hvordan forbedre nødhjelpen?

Tidspunkt for og kvalitet på nødhjelpen reiser også andre fundamentale spørsmål. Et av de mest problematiske er behovet for overgangsfinansiering mellom nødhjelp på



Fordeling av humanitær hjelp er både ujevn og ikke fordelt på bakgrunn av nød. Foto SCANPIX/ Armando Franca Phraseda

den ene siden og gjenoppbygging og utviklingsbistand på den andre. Mangelen på slik sammenhengende finansiering er en trussel for basale humanitære investeringer. For å få optimal effekt av investeringer i humanitær hjelp må man ha et langtidsperspektiv på videre utvikling allerede *under* krisen.

De senere årene har mange giverland satset nødhjelpsmidler på konfliktforebygging og konfliktløsning, på fredsskapende og fredsbyggende aktiviteter, demokratisering og godt styresett. Hvorvidt slike altomfavnende strategier i nødhjelpsarbeidet betyr mer effektiv bistand og beskyttelse, er usikkert.

Det må skapes konsensus omkring sentrale definisjoner. Når har vi en humanitær krisesituasjon? Når er nøden over? Hvilke typer tiltak skal inkluderes i nødhjelpsbeholdningen? Hva skal være utgangspunkt og basis i sultkatastrofer i land hvor en stor andel av befolkningen er kronisk underernært? Slike definisjoner har konsekvenser. Uten at giverne gir sin tilslutning til og forplikter seg på en allokering av nødhjelpsmidler basert på proporsjonalitet, vil vi aldri få forbedringer i systemet. Responsen ved nødssituasjoner er for viktig og midlene for begrensete til at alt kan overlates til tilfældighetene.

Det er en økende erkjennelse av behov for å analysere og sette søkelys på givervirksomheten og sikre større ansvarlighet for helheten i det internasjonale humanitære apparatet. Dette har resultert i utviklingen av retningslinjer for god givervirksomhet, som slår fast prinsippet om at midler til humanitær hjelp skal fordeles proporsjonalt med behov og baseres på behovsvurderinger. Retningslinjene oppmuntrer til regelmessige evalueringer av internasjonal respons på humanitære krisesituasjoner, inkludert vurderinger av givervirksomheten og oppmuntrer til utvikling av standardisert

rapportering og økt åpenhet i nødhjelpsfinansieringen (9).

Humanitær bistand til nødstedte er en forpliktelse som påhviler det internasjonale samfunn ifølge FNs charter, menneskerettighetene og internasjonal humanitær lovgivning. Dette står i skarp kontrast til den tilsynelatende frivillige barmhjertighet og basarmentalitet som preger dagens finansieringsordning.

Berit Olsen

9690 Havøysund

Litteratur

1. Global Humanitarian Assistance 2003. Development Initiatives 2003. <http://www.globalhumanitarianassistance.org/ghafr2003.htm> (13.9.2003).
2. United Nations General Assembly Economic and Social Council. Strengthening the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations. Report of the Secretary-General. <http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/WebPubDocs/D4C1BC7DED1EB001C1256C360022D4A1?OpenDocument> (13.9.2003).
3. Olsen B. Humanitære utfordringer ved inngangen til et nytt årtusen. Tidsskr Nor Lægeforen 2001; 121: 2527–30.
4. Olsen B. Å gjøre godt bedre – om kvalitetssikring av nødhjelp. Tidsskr Nor Lægeforen 2003; 123: 675.
5. Olsen B. Mot en kunnskapsbasert nødhjelp. Tidsskr Nor Lægeforen 2003; 123: 2613–4.
6. Rye Olsen G, Carstensen N, Høyen K. Humanitarian crises: What determines the level of emergency assistance? Media coverage, donor interest and the aid business. Disasters 2003, 27: 109–26.
7. Darcy J, Hofmann C-A. According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector. Summary report. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2003. <http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/WebPubDocs/FA0CDD81255201BAC1256D5D002D428E?OpenDocument> (13.9.2003).
8. Smillie I, Minear L. The quality of money. Donor behaviour in humanitarian financing. Humanitarianism and war project. Medford, MA: Tufts university, 2003. <http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/WebPubDocs/FAE568BBFA9AE8A4C1256D3C0031BA16?OpenDocument> (13.9.2003).
9. Principles and good Practice of humanitarian donorship. <http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/WebPubDocs/80F66FBA724C0F53C1256D5E0026AC46?OpenDocument> (13.9.2003).