

Katastrofer och katastrofbistånd*

Katastrofbistånd är en viktig del av det svenska u-landsbiståndet. Det har en uppenbar humanitär prägel, och är väl förankrat i den svenska opinionen. Rätt utformade kan katastrofbiståndsinsatser nå de allra fattigaste människorna, i situationer då hjälpen som bäst behövs. Både förebyggande och akut katastrofbistånd kan rädda hotade människoliv på ett mer direkt sätt än långsiktigt utvecklingsbistånd. Men kriterier behövs för det svenska katastrofbiståndet, menar Stefan de Vylder.

Många fattiga människor i tredje världen lever i en permanent katastrofsituation. Nöden är kronisk. En miljard utblottade människor i världen kan dock inte alla hjälpas av svenskt, eller ens internationellt, katastrofbistånd.

Kriterier behövs för att avgöra när, var, hur och för vem som svenskt katastrofbistånd kan göra störst nytta. Utan en grundlig analys av katastrofers orsaker och konsekvenser, och en genomtänkt politik för katastrofhjälpens inriktning, riskerar fördelningen av katastrofanlagen att styras av faktorer såsom tryck från massmedierna och från de stora hjälporganisationerna, in- och utrikespolitiska hänsyn, m m.

Syftet med denna artikel, som är en sammanfattning av en uppsats som skrevs 1985 för SIDA's utredningsbyrå, är att diskutera katastrofbiståndets inriktning. Tonvikten ligger dels på frågan om definitioner av "katastrofer" och "katastrofbi-

stånd", dels på avvägningen mellan långsiktigt utvecklingsbistånd, förebyggande katastrofbistånd och akut katastrofbistånd. Diskussionen är principiell, och några förslag till nya riktlinjer för svenskt katastrofbistånd kommer inte att presenteras.¹

Merparten av diskussionen i denna artikel behandlar den typ av katastrofer som kommit att dominera det svenska och internationella katastrofbiståndet på senare år, nämligen svältkatastrofer. Även "traditionella" naturkatastrofer av typ jordbävningar kommer att beröras, men det bör understrykas att de flesta av resonemangen hänförs sig till situationer som präglas av försörjningskriser och svält.

Kort om katastrofer

Antalet offer för "katastrofer" har tenderat att växa. Detta beror inte på att na-

STEFAN DE VYLDER disputerade i nationalekonomi på Handelshögskolan 1974 på en avhandling om Chiles ekonomi. Han har tidigare bl a arbetat på SIDA. Arbetar nu som lärare i internationell ekonomi på Stockholms universitet och som konsult i samhällsekonomi.

* Bland de många som lämnat värdefulla synpunkter på den uppsats som skrevs för SIDA vill jag framhålla Jonas Björnerstedt, Bo Karlström och Joakim Stymne. Speciellt Joakim Stymnes kommentarer har påverkat skrivningen i viktiga avscenden.

¹ Sture Linnérs [1986] nyligen presenterade utredning *Katastrofbistånd för utveckling* innehåller många konkreta förslag till en förbättrad utformning av det svenska katastrofbiståndet.

turkatastrofer av typ jordbävningar, torka och cykloner blivit vanligare, utan på att fler och fler människor i de fattiga länderna blivit mer och mer sårbara.

Våra definitioner av "katastrofer" är godtyckliga, och motsvarar ofta massmediernas behov av nyheter snarare än omfattningen av nöden, eller orsakerna till den uppkomna krissituationen. Att tjugo miljoner människor är kroniskt undernärda i nordöstra Brasilien, och ett par hundra miljoner människor svälter i Indien och Bangladesh även vid goda skördeår, eller att tusentals barn i tredje världen dör av svält eller svältrelaterade sjukdomar varje dag, bedöms sällan utgöra "katastrofer".

Ett gemensamt drag hos alla gängse definitioner av katastrofer är att de syftar på situationer där människors villkor drastiskt försämrats. Att situationen är dålig räcker inte – den måste ha blivit värre. Kronisk nöd kallas normalt inte "katastrof". Människor som har förlorat sina hus utgör en målgrupp för katastrofbistånd – däremot knappast människor som aldrig haft några hus att förlora. De senaste årens halvpermanenta försörjningskris i Afrika – som haft karaktären av en utdragen process snarare än av en plötslig händelse – har dock gjort att gränserna mellan kronisk och akut nöd har suddats ut alltmer.

Vid svältkatastrofer, som stått i centrum för de senaste årens svenska och internationella debatt om katastrofbistånd, är distinktionen mellan "naturkatastrofer" och andra – "man-made disasters" – meningslös. Den ofta förekommande analysen av svältkatastrofer i termer av

torka (alternativt översvämning) => minskad skörd => svält

döljer mer än den förklarar, och kan leda till felaktiga slutsatser om katastrofbiståndets inriktning.

Katastrofer – några försök till definitioner

Litteraturen om katastrofer och katastrofbistånd innehåller många klassificeringar av katastrofer. I regel tar definitionerna sin utgångspunkt i katastrofens orsaker, där distinktionen mellan naturkatastrofer (torka, översvämningar, jordbävningar, cykloner, etc) och "man-made disasters" – t ex krig – spelar en viktig roll. En tydlig tendens i de senaste årens litteratur har varit att ge ekonomiska, sociala och politiska faktorer en ökad, och naturen en minskad, del av skulden.² Allt oftare betonas att människan har huvudansvaret för att katastrofer uppkommer och, framför allt, för att verkningarna av naturens härjningar blir så allvarliga.

Ett annat sätt att klassificera katastrofer är att utgå från en skala där kronisk nöd utgör en ytterlighet och plötsliga, dramatiska försämringar en annan ytterlighet. Vi skulle då få tre typfall:

Katastrofens art:

1 Permanent tillstånd (kronisk fattigdom och svält för grupper av människor).

2 Långsam process (successivt ökande fattigdom och sårbarhet, t ex till följd av fortgående jorderosion, en snabb befolkningstillväxt i översvämningshotade områden, eller en ekonomisk politik som utarmar vissa befolkningsgrupper).

3 Plötslig nöd (akut katastrofsituation till följd av t ex krig, cyklon eller jordbävning).

Även i denna klassificering är gränserna synnerligen flytande. Så kan t ex en långsam process av ökande fattigdom och utsatthet vid en viss yttre impuls (torka, inbördeskrig, ekonomisk kris, etc) övergå i

² Se t ex Hagman m fl [1984], Cuny [1981] och Sen [1981] m fl nyutkomna och värdefulla bidrag.

akut nöd, och på sikt även i kronisk nöd. Klassificeringen motsvarar emellertid ganska väl den traditionella synen på biståndets roll i olika situationer. Följande samband kan, något förenklat, sammanfatta vilken form av bistånd som är anpassad till de olika katastroftyperna ovan:

1 Kronisk nöd => Långsiktigt utvecklingsbistånd

2 Process av ökad fattigdom och utsatthet => Katastrofförebyggande bistånd

3 Plötslig försämring och akut nöd => Akut, eller kurativt, katastrofbistånd

Kategori 3 motsvarar vad vi normalt förknippar med "katastrofer". Huvudsyftet med katastrofhjälp är i dessa fall att så snart som möjligt återföra de drabbade människorna till ett normalt liv igen, under det att fall 1 motsvaras av en situation där det normala tillståndet i sig är katastrofalt dåligt.

Sårbarhet och utsatthet

Akut nöd förorsakas – åtminstone till synes – av en yttre impuls: jordbävning, krig, torka, etc. Konsekvenserna av denna yttre impuls är en funktion av sårbarheten/utsattheten hos dem som drabbas. Sårbarheten är framför allt en funktion av fattigdomen: fattiga länder är sårbarare än rika, fattiga människor mer utsatta än rika. Fattiga människor i fattiga länder saknar i regel försäkringar som kan täcka plötsligt uppkomna inkomstbortfall eller förluster av annat slag. Ofta saknas även ett socialt nätverk som har ekonomiska resurser att överbygga en akut nödsituation. För fattiga människor med små marginaler innebär ofta en plötsligt uppkommen kris att de få tillgångar som finns – boskap, en bit jord, etc – måste säljas, och den akuta nödsituationen förvandlas till ett kroniskt tillstånd.

De ofta dramatiska förändringar i relativa priser som brukar äga rum vid natur-

katastrofer – speciellt i svältsituationer är det vanligt att spannmålspriserna stiger drastiskt jämfört med arbetslöner och priserna på boskap och jord – leder också till kraftiga inkomst- och förmögenhetsförändringar i samhället. Naturkatastrofer skapar inte bara fattigdom, utan även rikedom.

Det finns också andra faktorer som påverkar sårbarheten, och som har att göra med tillgången till alternativ – för människor och för länder. Hur stora är möjligheterna att flytta, eller byta sysselsättning, om de normala försörjningskällorna har spolierats? Kan ett lands import av nödvändiga insatsvaror fortsätta om oljepriserna eller räntorna på utlandsskulden går upp, eller exportpriserna försämras?

Sannolikheten för att akuta katastrofer skall inträffa beror dels på hur stor risken är för att en svårartad "impuls" (cyklon, jordbävning, etc) kommer, dels på hur sårbart ett land, en region eller en folkgrupp är. Katastrofens omfattning är givetvis också en funktion av antalet människor som befinner sig i riskzonen. Ju större sannolikhet för katastrofer, desto större anledning finns det att vidta katastrofförebyggande åtgärder.

Av detta följer också att det *a priori* inte går att avgöra om det är "bra" eller "dåligt" att satsa på katastrofförebyggande insatser. Om sannolikheten för akuta katastrofer är liten, och en uppkommen katastrof är resultatet av olyckliga och sällsynta omständigheter, kan akut katastrofhjälp häva det tillfälliga problemet. Målet bör då vara att återställa situationen till människornas normala villkor. Katastrofförebyggande insatser framstår i dessa fall som föga meningsfulla; kostnaderna är höga i förhållande till det antal offer som katastrofen kan förväntas medföra. Att bota är här bättre än att förebygga.

Om däremot en befolkningsgrupp är speciellt utsatt och sårbar, så kommer katastrofhjälp inte att göra annat än att

häva ögonblickets manifestation av den alltid överhängande katastrofrisken. Förr eller senare slår det till igen. Här handlar det om att vända en destruktiv trend med hjälp av katastrofförebyggande insatser, eller att, vid kronisk nöd, förändra just de helt normala förhållanden som i sig är katastrofala. Långsiktigt utvecklingsbistånd, inte akuta hjälpinsatser som syftar till att återställa status quo efter en tillfällig försämring, är att föredra.

Men vad är orsaken till att ett land, ett område eller en folkgrupp är speciellt utsatt? Fattigdom är det första, självklara svaret, men det kan också finnas skäl att göra en distinktion mellan interna och externa orsaker. Exempel på interna orsaker kan vara att landets centralregering är inkompetent, likgiltig eller illvillig. Som en följd av regimens prioriteringar, t ex att vapen är viktigare än mat, eller av en felaktig jordbrukspolitik, ökar fattigdomen och sårbarheten för vissa folkgrupper. Externa orsaker är sådana som åtminstone i viss utsträckning ligger utanför myndigheternas kontroll, t ex klimatförändringar, en snabb befolkningstillväxt och bosättning i speciellt katastrofutsatta områden, eller stora flyktingströmmar från grannländer.

Diskussionen i det föregående avsnittet leder fram till tre motsatspar. Eller, snarare, extrempunkter på tre olika skalor:

Akut nöd _____ kronisk nöd

Låg sårbarhet _____ hög sårbarhet

Externa orsaker _____ interna orsaker

Kurativt katastrofbistånd är lättast att motivera och kan förväntas göra störst nytta i förhållande till insatsernas storlek, när tillståndet karakteriseras av egenskaper ur den vänstra kolumnen. Är nöden kronisk bör insatserna inriktas på långsiktigt utvecklingsbistånd. Är de drabbade mycket sårbara bör insatserna utgöras av en kombination av långsiktigt utveck-

lingsbistånd och direkt katastrofförebyggande insatser.

Om den höga sårbarheten är en följd av interna orsaker, t ex en ekonomisk politik som bäddar för permanenta katastrofsituationer för delar av befolkningen, framstår både förebyggande och kurativt katastrofbistånd som föga effektivt. Liv kan räddas, men de mekanismer som skapar nöden fortsätter att verka, och torde ofta t o m förstärkas av utländsk katastrofhjälp.

Varför katastrofbistånd?

Om parollen "Prevention is Better than Cure" togs på allvar skulle allt bistånd utgå som utvecklingsbistånd eller katastrofförebyggande bistånd. Som framgått av den tidigare diskussionen finns det dock fall där akut katastrofhjälp inte bara framstår som angelägen från humanitär synpunkt, utan också som långt effektivare än t ex katastrofförebyggande insatser.

För opinionen i givarländerna framstår ofta akut katastrofhjälp som den angelägnaste formen av bistånd. Människor vill hjälpa medmänniskor i akut nöd. Människor i livsfara måste försöka räddas. Detta är ett viktigt och synnerligen legitimt argument för katastrofbistånd. Det totala u-landsbiståndet blir större om det innehåller inslag av katastrofhjälp.

För mottagarländerna är katastrofbiståndet alltså delvis ett extra tillskott. Dessutom lämnas det, förhoppningsvis, just då det bäst behövs (även om de få utvärderingar av katastrofinsatser som finns är fulla av berättelser om fel sorts människor som levererat fel hjälp på fel sätt till fel människor vid fel tidpunkt).

Syftet med bistånd är att hjälpa fattiga människor. Det är dock inte självklart att ett land som just råkat ut för en katastrof har bättre förutsättningar att nå fler fattiga människor per biståndsmiljon än vilket annat land som helst. Det är dock möjligt att själva katastrofsituationen gör det

lättare att *identifiera* och *nå* riktigt fattiga och utsatta människor. Detta är ett skäl till att akut katastrofbistånd kan vara *effektivt* i bemärkelsen att hjälpen kan förväntas nå de allra värst utsatta människorna. Den vanliga frågan "Kommer hjälpen fram?" kan måhända lättare besvaras jakande vid akut nöd, jämfört med situationer då nöden är kronisk, och offren är utspridda i samhället.

Det kan dock finnas en konflikt mellan effektivitet på kort och lång sikt i det akuta katastrofbiståndet. Det faktum att offren för katastrofer kan vara lättare att nå än kroniskt nödställda innebär att det skapas incitament för myndigheterna att fösa ihop utblottade människor i uppsamlingsläger o d. Den "allmänna opinionen" i givarländerna, som i stor utsträckning är en produkt av massmediernas tendens att hellre besöka svältläger än fattigbönder som bor kvar i sina byar, skapar ett tryck på hjälporganisationerna att dela ut mat till människor i läger. Den halvmilitära uppläggningsen av dessa operationer, med räta led av svältande, och exakt uppmätta ransoner, förmedlar bilden av helt hjälplösa, apatiska människor utan egna kunskaper och möjligheter.

Det är alltid lättare för de fattiga ländernas regeringar att övertyga utländska biståndsgivare om att 100 000 människor i läger behöver mat än det är att övertyga dem om att 100 000 småbrukare behöver utsäde för att klara årets skördesäsong. Eftersom huvudsyftet med akut katastrofbistånd bör vara rehabilitering snarare än dess motsats – vilken är att människorna berövas alla utkomstmöjligheter och förvandlas till passiva mottagare av livsmedel, ofta långt från hemorten – finns det en motsättning mellan somliga mottagarländers intresse av att få så mycket hjälp som möjligt och katastrofbiståndets egentliga mål.

Också för hjälporganisationerna har uppsamlingslägren en stor fördel: det är lättare att visa att "hjälpens når fram" än vid någon annan biståndsform. Det är

också lättare för de fattiga länderna, och för massmedierna i de rika länderna, att övertyga biståndsgivarna om att anhöriga till 50 offer för en jordbävning är i större behov av katastrofhjälp än fem miljoner kroniskt fattiga i Calcutta.

Att en katastrof föreligger är inget tillräckligt motiv för katastrofbistånd i en värld där kanske en miljard människor lever under katastrofalt dåliga förhållanden. Alla kan inte hjälpas med bistånd. Vårt katastrofbistånd måste ha som mål att göra så stor nytta som möjligt per biståndskrona, där "nytta" måste definieras i termer av antal människor vars situation förbättras – om möjligt varaktigt – av hjälpen.

De utländska hjälporganisationernas roll

För att motivera att katastrofbistånd inte lämnas i form av en check till mottagarlandet – vilket kanske vore det mest logiska – måste man kunna visa att hjälporganisationerna har vissa komparativa fördelar som mottagarlandets myndigheter och/eller enskilda organisationer saknar. Dessa fördelar kan vara snabbt beslutsfattande, tillgång till snabbt disponibel och effektiv upphandlings- och transportorganisation, erfarenheter av katastrofhjälp som mottagarlandet inte förfogar över, kontrollmöjligheter som minskar svinn och korrruption, möjligheter att nå offren vid sidan om de gängse kanalerna, etc. De flesta utvärderingar av akuta katastrofbiståndsinsatser som har gjorts pekar dock på att den *utländska* hjälpen gör mest nytta under rehabiliteringsfasen, bl a av det enkla skälet att den sällan hinner nå fram under katastrofens mest akuta stadium (detta gäller traditionella naturkatastrofer snarare än utdragna svält-situationer).

De utländska hjälporganisationerna har även stora svagheter, bl a bristande kunskaper om lokala förhållanden. Ibland tycks sådana kunskaper inte ens

betraktas som nödvändiga vid akuta katastrofinsatser; tendensen att behandla katastrofinsatser som paramilitära ingripanden, där ett snabbt och vertikalt beslutsfattande om logistiska och andra tekniska frågor ses som synonymt med effektivitet och professionalism, lever fortfarande kvar i vissa katastrofhjälpsorganisationer (liksom ibland motsatsen, amatörism: för att arbeta med just katastrofbistånd räcker det med litet god vilja).

En annan tendens är att betrakta offer för katastrofer som hjälplösa, okunniga och rentav irrationella, trots att ingenting tyder på att katastrofoffer är mindre kapabla att handla rationellt än några andra människor. För att hjälparbetet skall bli effektivt måste människor som drabbats av katastrofer behandlas som aktörer, huvudansvariga för sin egen rehabilitering, snarare än som passiva mottagare av hjälp. Det finns minst lika goda skäl att betona kunskaper om lokala seder, maktförhållanden, ekonomiska relationer, etc vid katastrofhjälp som vid vilken annan biståndsform som helst.

Villkor i katastrofbiståndet

I begreppet katastrofhjälp ligger ett starkt inslag av villkorslöshet. Hotade människoliv skall räddas, oavsett vilka orsakerna är till den akuta nödsituationen.

När en stor och växande andel av katastrofbiståndsanslagen används för att hjälpa offer för halvpermanenta svältsituationer är det dock omöjligt att kringgå frågan om villkor. Om orsakerna till svälten framför allt är av intern natur måste biståndsgivarna ha rätt att ställa krav. Katastrofbistånd i form av livsmedel o d bör inte utgå år efter år om landets regering fortsätter att föra en politik som i sig bär huvudansvaret för den halvpermanenta katastrofsituationen. Det bör t ex inte accepteras att landets regering – som t ex i Etiopien – prioriterar krig och militärutgifter framför ekonomisk utveckling, och

låter utländska biståndsgivare ta ansvaret för offren för den förda politiken.

Att ställa villkor i samband med katastrofbistånd är inte mindre legitimt än att göra det vid andra biståndsformer. Argumentet att man inte bör "bestraffa" nödställda människor för vad deras regeringar gör är moraliskt riktigt, men irrelevant: det handlar om att utnyttja begränsade resurser på effektivast möjliga sätt. Om ett lands regering fortsätter att föra en politik som skapar katastrofsituationer är det helt enkelt ett dåligt utnyttjande av knappa biståndsmedel att underlätta genomförandet av denna politik.

Det torde dock vara extra viktigt att formulera villkoren på ett *positivt* sätt i samband med katastrofbiståndsinsatser. Syftet med villkoren får inte vara att "straffa", utan att bidra till att undanröja katastrofernas orsaker, dvs att försöka förmå mottagarlandet att ta ett större ansvar för att förebygga katastrofer, och hjälpa dess offer. Positivt formulerade villkor, som löften om extra bistånd om landet självt avsätter resurser för katastrofförebyggande insatser, bör därför föredras framför hot och påtryckningar. Villkor kan och bör även ställas vid val av kanaler; större krav kan ställas på ett land om de egna myndigheterna står som direktmottagare av katastrofhjälpen än om inhemska och utländska frivilliga organisationer distribuerar hjälpen.

Ju mer katastrofbiståndet integreras med det långsiktiga utvecklingsbiståndet, desto lättare och naturligare blir det för givarländerna att föra fram sina synpunkter på katastrofernas orsaker och botemedel i dialogen med mottagarländerna.

Frågan om villkor i katastrofbiståndet måste dock även ges en vidare internationell dimension. Sverige är, och kommer att förbli, en marginell biståndsgivare. En mer aktiv roll i dialogen med mottagarländerna i katastrofbiståndssammanhang förutsätter därför diskussioner och samordning med andra biståndsgivare.

Figur 1 Långsiktigt utvecklingsbistånd kontra akut Katastrofbistånd.

Utvecklingsbistånd		Katastrofförebyggande bistånd		Akut katastrofbistånd
Industri	Dricksvatten-	Familje-	Spannmålslag-	Hjälp-sändningar
Utbildning	försörjning	planering,	ring, Markvård	med mat, filter,
Förvaltnings-	Transporter,	Hälsovård	Skogsplantering,	medicin, etc
bistånd	Kommunikation		Early Warning	
			Systems	

Utvecklingsbistånd kontra katastrofbistånd och förebyggande kontra akut katastrofbistånd

Det akuta katastrofbiståndet kan ses som en extrem form av hjälp på ett spektrum av biståndsinsatser där långsiktigt utvecklingsbistånd (industriell infrastruktur, hälsovård, institutionsbyggande, etc) utgör en ytterlighet och där traditionellt katastrofförebyggande bistånd (markvård, skogsinsatser, "early warning systems", etc) bildar en mellanform. En inplacering av olika biståndsinsatser i detta spektrum skulle kunna se ut ungefär som i *Figur 1*. Allt bra utvecklingsbistånd är dock katastrofförebyggande, på lång eller kort sikt. Alla insatser som reducerar fattiga människors fattigdom och sårbarhet är katastrofförebyggande, liksom – potentiellt – alla insatser som t ex förbättrar mottagarlandets valutasituation.

Det övergripande målet för förebyggande katastrofbistånd bör vara att *minska riskerna för att människor drabbas av katastrofer*. Hur detta görs måste dock bedömas från fall till fall.

Det finns ingenting som säger att den typ av insatser som vi normalt förknippar med katastrofförebyggande bistånd – t ex markvård – är mer katastrofförebyggande än andra typer av insatser som minskar fattiga människors utsatthet och sårbarhet. Det är därför nödvändigt att fastställa orsakerna till utsattheten för katastrofer i varje enskilt fall för att kunna utforma det katastrofförebyggande biståndet

på rätt sätt. Målet måste, som alltid, vara att uppnå största möjliga effekt per biståndskrona.

Svältkatastrofer

Svältkatastrofer skiljer sig från övriga typer av katastrofer i flera viktiga avseenden, bl a följande:

– Svältkatastrofer hänger mer intimt samman med landets övergripande utvecklingspolitik än t ex cykloner och jordbävningar. Ett lands jordbrukspolitik, pris- och växelkurspolitik, fördelningspolitik, etc har sålunda en stor, ofta helt avgörande, betydelse för svältkatastrofers uppkomst och omfattning.

– Så gott som varje svältkatastrof kan sägas vara följden av politiska beslut i landet i fråga. Nästan alla länder kan, om den politiska viljan finns, förutse kommande svältsituationer, och välja att satsa landets utländska valuta och inhemska tillgångar på att avvärja den hotande svälten. Under de senaste årens mest uppmärksammade svältkatastrofer – Sahel 1969–74, Etiopien 1972–73 och 1983–85, etc – har svälten i länderna samexisterat dels med livsmedellexport, dels med en användning av ländernas valuta och inhemska resurser som klart visar att kampen mot svälten haft en förhållandevis låg prioritet.

– Offren för svältkatastrofer är så gott som undantagslöst de allra fattigaste män-

niskorna. Även offren för jordbävningar och cykloner tillhör normalt de fattigaste grupperna, som bor i de sämsta bostäderna i de mest utsatta områdena, men ingen katastrofsituation är så direkt relaterad till människors köpkraft, jordinnehav och tillgång till ekonomiska resurser i allmänhet som svält.

– Svält kan sällan förknippas med någon speciell, dramatisk händelse, utan är i regel föga spektakulär. Så länge inte offren samlas på speciella ställen, t ex uppsamlingsläger, brukar de försummas av massmedier och biståndsgivare.

– Eftersom kronisk undernäring är det fullständigt normala tillståndet för en betydande del av jordens befolkning är det inte lätt att definiera vad som skiljer normaltillståndet från en svältkatastrof.

– Svält kan förutses i en helt annan utsträckning än traditionella naturkatastrofer. Det är dock viktigt att beakta att en synnerligen vanlig orsak till svält – att en viss befolkningsgrupp av någon anledning, varav torka kan vara en, fått vidkännas en kraftigt sänkt levnadsstandard – inte fångas in av de metoder som brukar användas (nederbördsdata, skördeuppskattningar, satellitbilder, etc) för att förutsäga svält. Den fixering som ibland råder kring frågan om den totala tillgången på mat i ett land skymmer sikten för att svält ofta uppstår utan att skörden är sämre än normalt. Frågan om människors möjligheter att komma över mat har ofta bara ett indirekt samband, via prisnivån, med den totala tillgången på livsmedel i ett land.

– Vid annalkande svältkatastrofer – hur dessa än definieras – finns det i regel mer tid tillgänglig för planering av hjälpinsatser än vid plötsligt uppkomna naturkatastrofer.

Katastrofbistånd och svält

Det finns starka skäl att behandla katastrofbistånd som sammanhänger med svältsituationer på ett annorlunda sätt än hjälp vid traditionella naturkatastrofer.

Orsakssambanden bakom svälten kan vara helt olika i olika situationer, och fordra olika typer av bistånd. Ett par exempel:

– Om svältens huvudorsak är regeringens jordbrukspolitik kan livsmedelsbistånd angripa symptomen på krisen samtidigt som det bidrar till att permanenta katastrofsituationen. Illa genomtänkt katastrofhjälp kan i värsta fall fungera som såpa på ett sluttande golv. Det bästa katastrofförebyggande biståndet kan i detta fall vara förvaltningsbistånd till jordbruksministeriet.

– Om svältens huvudorsak är arbetslöshet och fallande reallöner för en del av befolkningen måste det katastrofförebyggande biståndet inriktas på sysselsättning och trygghet för en väl avgränsad målgrupp snarare än på att höja den totala livsmedelsproduktionen.

– Om svälten är koncentrerad till vissa svårtillgängliga områden kan en utbyggnad av transportväsendet, i kombination med stöd åt handelsutbytet mellan stad och landsbygd och mellan olika regioner, vara det lämpligaste katastrofförebyggande biståndet.

– Om landets valutasituation är så katastrofal att insatsvaror till jordbruket inte kan införskaffas kan det bästa katastrofförebyggande biståndet vara riktat importstöd. Eller förvaltningsbistånd för att underlätta en skuldkonsolidering. Eller stöd åt exportindustrin. Eller...

– Om jordbruksproduktionen stagnerar därför att kvinnor måste vandra tjugo kilometer om dagen för att hamta vatten

(eller brännved) samtidigt som männen för krig eller arbetar i utländska gruvor kan det bästa katastrofförebyggande biståndet vara att borra brunnar (eller plantera träd), och därmed frigöra arbetstid för jordbruksproduktion.

Exemplen skulle kunna mångfaldigas. Det viktiga är att betona att följande analys:

**torka => minskad livsmedelsproduktion
=>svält=> livsmedelsbistånd**

aldrig är fullständig, och ofta helt felaktig. Svält *kan* sammanhålla med minskad livsmedelsproduktion, som i sin tur *kan* sammanhålla med torka, men sambanden är inte automatiska, och de utgör en dålig vägledning för såväl förebyggande som akut katastrofbistånd.

Det finns heller ingenting som säger att det bästa sättet att förebygga svältkatastrofer måste vara att satsa på jordbruksutveckling. Av iakttagelsen att människor i ett land svälter följer inte att svälten bäst förebyggs genom ökad livsmedelsproduktion – motsatsen kan ofta vara fallet. Länder som Japan och Panama – eller, för att ta ett par extremfall, Hongkong och Singapore – har inte minskat riskerna för svält genom att utveckla jordbruket, utan genom att utveckla helt andra näringar, med högre avkastning. En massiv överföring av resurser till jordbruksproduktion i dessa länder skulle öka katastrofbenägenheten på ett dramatiskt sätt.

Ett land där 80-90 procent av befolkningen arbetar inom jordbruket torde vara mer sårbart för svält än ett land med en mer diversifierad ekonomi.

Avgörande för huruvida en viss insats minskar riskerna för svält eller ej är storleken på de inkomster som genereras, och inkomsternas fördelning – inte om resurserna används till matproduktion eller ej. Att utveckla t ex gruvsdrift, turism, infrastruktur eller industri *kan* vara långt

mer effektivt från svältförebyggande synpunkt än att satsa på ökad jordbruksproduktion.

Tredje världens spannmålsunderskott är idag gigantiskt. Bara veteimporten till de fattiga länderna har på senare år överstigit 60 miljoner ton per år. Afrikas samlade spannmålsimport motsvarar idag den totala konsumtionen i Afrikas städer. Siffror av detta slag illustrerar u-ländernas stora och växande import av spannmål från de utvecklade industriländerna, och ger en uppfattning om de möjligheter som finns att spara knapp utländsk valuta genom att öka matproduktionen.

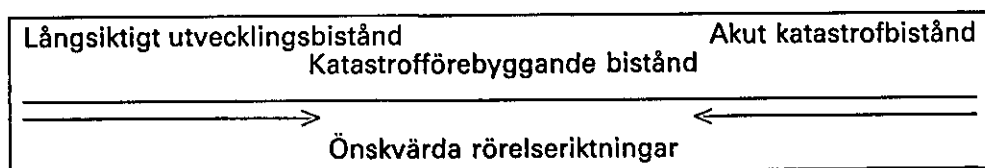
Det mesta talar för att merparten av u-länderna bör minska sin import av över-skottsvete från i-länderna, och i stället stimulera sin egen livsmedelsproduktion. Det finns dock ingen *automatisk* koppling mellan ett lands självförsörjningsgrad på livsmedel och andelen människor som svälter. Indien och Thailand, som båda är stora nettoexportörer av mat, har en långt större andel av befolkningen som svälter än t ex Sydkorea, Nordkorea, Kuba eller Taiwan, som alla är betydande spannmålsimportörer. Det finns heller inget som *a priori* säger oss att det bästa katastrofförebyggande biståndet är stöd åt jordbruksproduktion (även om det förmodligen ofta är det).

Sammanfattande slutsatser

Det halvpermanenta katastroftillståndet i många av u-länderna, och det stora gehör som slagordet "Prevention better than cure" har fått i Sverige och internationellt, tycks tala för att *både* utvecklingsbiståndet och katastrofbiståndet borde röra sig i riktning mot mitten av vår katastrofbiståndsskala, se *Figur 2*.

Denna slutsats bör dock modifieras något, och gälla endast vissa länder, och utatta befolkningsgrupper. I enlighet med den tidigare diskussionen finns det föga anledning att satsa på katastrofförebyggande åtgärder i länder med låg sårbar-

Figur 2 Kombination av långsiktigt utvecklingsbistånd och akuta katastrofinsatser



het. Inte heller i den andra extremen, länder där nöden är kronisk och tillståndet i sig kan betecknas som en katastrof, finns det starka skäl som talar för att specialdestinera delar av biståndet och kalla dessa "katastrofförebyggande". Kombinationen av långsiktigt utvecklingsbistånd och akuta katastrofinsatser – när sådana är effektiva, vilket långtifrån alltid är fallet – är med största sannolikhet den effektivaste biståndspolitikerna även i dessa länder.

Frågan om vilken typ av bistånd som är mest katastrofförebyggande måste dock, som jag har försökt visa i denna artikel, bedömas från fall till fall. I den allmänna debatten har insatser som är direkt inriktade på markförstöring och jordbruk – trädplantering, terrassering, brunnsborring, etc – kommit att dominera på ett olyckligt sätt. Insatser av detta slag är förvisso vällovliga, men det finns mycket som talar för att helt andra åtgärder, t ex politiska reformer, en lösning av tredje världens skuld kris, minskad protektionism i i-länderna, förbättrad utbildning, etc kan vara minst lika katastrofförebyggande.

Svältkatastrofer har, med rätta, kommit i förgrunden i de senaste årens debatt om katastrofbistånd. Med tanke på svältkatastrofers komplicerade orsaker är det viktigt att inte koncentrera all uppmärksamhet till frågan om livsmedelsproduk-

tionens totala storlek. Att människor som svälter behöver mat är uppenbart, men därav följer inte att människor som hotas av svält bör ägna sig åt jordbruk. Den viktigaste biståndspolitiska slutsatsen som kan dras är måhända att det faktum att offren för svältkatastrofer är extremt fattiga och sårbara gör det extra angeläget att målgruppsinriktat allt bistånd som har till syfte att förebygga svältkatastrofer. På lång sikt är dock ekonomisk utveckling, en diversifiering av ekonomierna, ansvarskännande regeringar och en eliminering av den djupaste fattigdomen de enda effektiva botemedlen mot svält.

Referenser

- Cuny, F C, [1981], *Disasters and Development*. Oxford University Press, Oxford.
 - Hagman, G, m fl, [1984], *Prevention Better than Cure: Report on Human and Environmental Disasters in the Third World*, Svenska Roda Korset, Stockholm & Genève, 1984.
 - Hjort, A, Ståhl, M, [1984], *Katastrof och samhälle i Afrika*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala
 - Linnér, S, [1986], *Katastrofbistånd och utveckling*, stencil, Stockholm
 - Sen, A, [1981], *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, Oxford.
 - Wijkman, A, Timberlake, L, [1984], *Natural Disasters: Acts of God or Acts of Man?*. Earthscan, London, Washington.
- En utmärkt bibliografi över de senaste årens litteratur om katastrofer och katastrofbistånd har gjorts av Yann de Caprona: *Svält och katastrofbistånd - En annoterad bibliografi*, SIDA:s utredningsbyrå, Oktober 1985.