

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 720 Nødhjælp



A ripple in development?

Long term perspectives on the response to the Indian Ocean tsunami 2004

A joint follow-up evaluation of the links between relief, rehabilitation and development (RRD)

OPFØLGENDE FÆLLESEVALUERING AF INDSATSEN EFTER TSUNAMIEN I 2004



evalueringresumé

2009.05

Denne evaluering ser på om og hvordan, der er sammenhæng mellem den første akutte nødhjælpsindsats, den efterfølgende genopbygning og den mere langsigtede udviklingsstøtte, der blev givet efter tsunamien i december 2004. Evalueringen fokuserer på Indonesien, Sri Lanka og Maldiverne, der modtog størstedelen af de omkring 70 milliarder kroner, der i de første måneder strømmede ind fra hele verden som støtte til ofrene for tsunamien. Evalueringens hovedformål er at sammenfatte erfaringerne fra denne komplekse og omfattende hjælpe- og genopbygningsindsats. Den dækker perioden 2005-2008 og har fem tematiske områder – staten og civilsamfundets rolle, levevilkår og fattigdom, social sammenhængskraft, katastrofeberedskab og kapacitetsopbygning. Evalueringen er baseret på et omfattende litteraturstudie af omkring 600 dokumenter, to store interviewundersøgelser og feltstudier i de tre lande og er

blevet gennemført af britiske Channel Research i samarbejde med tre partnere – konsulentfirmaerne Dara, AIDMI og TeamC Voter. Evalueringen, der er blevet støttet af mere end ti donorer, nationale myndigheder, og en række internationale NGO'er, er blevet ledet af Sida med støtte af blandt andet Udenrigsministeriets Evalueringskontor.

Overordnede konklusioner

Evalueringen anerkender den omfattende indsats, der blev ydet efter tsunamien og dens enorme ødelæggelser. Det er en indsats, der har reddet liv, lindret nød og ført til genopbygning af lokalsamfundene på historisk kort tid i en situation med enorme behov, under vanskelige lokale omstændigheder og af en række forskellige aktører.

Alligevel er de forventede resultater kun delvist blevet opnået. Selv om der findes gode eksempler på, at der er skabt sam-

menhæng mellem forskellige former for støtte, har en generel mangel på koordination og overordnet analyse bevirket, at udviklingseffekten har været svagere, end den kunne have været. Det er bedst lykkedes at skabe sammenhæng mellem de forskellige indsats, der hvor staten har været i stand til at etablere en koordinerende indsats i selve den katastroferamte region (som i Aceh i Indonesien), og der hvor hjælpeorganisationerne har kunnet skabe et klima af gensidig tillid.

Hvad angår den langsigtede udvikling, har tsunami-indsatsen været mest effektiv ved dens bidrag til en genbygning af infrastruktur, boliger og erstatning af ejendele samt ved, at den har været med til at øge opmærksomheden om katastrofebygning. Derimod er de forskellige former for støtte ikke blevet koordineret på en måde, så det har haft større indflydelse på den langsigtede fattigdomsbekæmpelse eller opbygningen af lokal kapacitet.

Som hovedårsag hertil peger evalueringen på den lave prioritering af langsigtet planlægning og gensidig udveksling af information. Overordnede tiltag som hurtig genopbygning, katastrofeberedskab og fattigdomsbekæmpelse blev planlagt og implementeret hver for sig. De forskellige aktører har haft en tendens til at koncentrere sig om resultaterne af deres egne indsatser, der ofte har haft en kort tidshorizont. Den lokale kulturelle og politiske virkelighed er ikke blevet systematisk analyseret og kun i få tilfælde er der udviklet strategier for opbygning af kapacitet i lokalområderne.

Baggrund

Jordskælvet i det Indiske Ocean den 26. december 2004 og den efterfølgende tsunami resulterede i over 225.000 menneskers død og skabte kolossale ødelæggelser. Dette førte til en støtte af et hidtil uset omfang over meget kort tid. I 2005-06 fik 'the Tsunami Evaluation Coalition' (TEC) – der var dannet af en række donorer og organisationer - lavet en fælles international evaluering af tsunami-indsatsen. Denne evaluering var bl.a. baseret på et studie, der så på sammenhængen mellem nødhjælp, genopbygning og udviklingshjælp (også kaldet LRRD-studiet).

Den første evaluering pegede bl.a., at der var behov for en opfølgning på LRRD-studiet, når en større del af genopbygnings- og udviklingsindsatsen var blevet gennemført. Det er denne opfølgende evaluering (LRRD 2), der nu er blevet lavet. Evalueringen dækker det hjælpearbejde, der er blevet udført af såvel NGOer, FN-organisationer, donorer og nationale regeringer - samt civilsamfundsorganisationer og initiativer i lokalsamfundet. Et vigtigt udgangspunkt for evalueringen har været, at tsunami-

hjælpen ikke kun skulle bringe lokalsamfundene tilbage til det niveau, de var på før tsunamien, men også styrke de berørte samfund socialt og økonomisk og gøre dem mindre sårbare fremover.

Delkonklusioner

Staten og civilsamfundets rolle

Tsunamien resulterede i en stærkere rolle for nationalstaterne. Koblingen mellem nødhjælp og genopbygning gav de nationale myndigheder i alle tre lande mulighed for at overtage ledelsen af genopbygningsprocessen. Den berørte befolkning har ændret opfattelse af, hvem der er hovedaktør i genopbygningsprocessen, så der i mindre grad peges på de internationale organisationer og i højere grad på de nationale (Sri Lanka) eller de lokale (Indonesien) myndigheder. Katastrofehjælpen åbnede også nogle nye - omend varierende - muligheder for civilsamfundet i de tre analyserede lande, og selvhjælpsgrupper og lokale NGOer spillede en meget stor rolle især i perioden umiddelbart efter tsunamien.

Katastrofen har i alle tre lande haft en positiv indflydelse på tidligere interne konflikter, idet stridende parter blev tvunget til at samarbejde omkring de fælles udfordringer. Men samarbejdet holdt ikke altid ret længe, blandt andet fordi donorerne ikke kobledede genopbygning og konflikthåndtering sammen.

I perioden umiddelbart efter tsunamien skete der også en vis decentralisering af ansvar og styrkelse af de lokale autoriteter og civilsamfund, men selv om denne uddelegering ikke altid er blevet fastholdt, så gav det nogle erfaringer og åbnede døren for en erkendelse af værdien af at decentralisere beslutningerne.

Evalueringen erkender, at det er en vanskelig balance, men peger på, at der er blevet lagt så stor vægt på en hurtig indsats, at det er sket på bekostning af en inddragelse af lokalbefolkningen og dens behov. Hastværk har også ført til manglende gennemsigthed og en utilstrækkelig styring af de midler, der blev givet.

Beskæftigelse, fattigdom og økonomisk fremgang

En af de omfattende konsekvenser af tsunamien var, at de fattige, der ofte var meget sårbare over for ændringer i omgivelserne, mistede deres levebrød. En grundlæggende forbedring af situationen ville således kræve, at der blev opnået mindre sårbare former for beskæftigelse og et mere sikkert eksistensgrundlag.

På den positive side har alle tre lande oplevet fremskridt i genetablering af de ødelagte økonomier og i folks levebrød. Det er blandt andet sket takket være det stærke fokus på genopbygning og erstatning af mistet ejendom og ejendele. Men en af evalueringens konklusioner er, at donorbistanden ikke har været i stand til at give den fattigste del af befolkningen i de tre lande mere langsigtede økonomiske udviklingsmuligheder. I områder, hvor størstedelen af beskæftigelsen var i den uformelle sektor, har store genopbygningsprogrammer ikke haft den store varige indvirkning på den lokale beskæftigelse. Evalueringen vurderer, at donorerne har haft en utilstrækkelig forståelse af de lokale økonomiske drivkræfter. Blandt andet at det ikke kun er infrastrukturen og produktionsmidler som net og fiskebåde, der er vigtige, men også et velfungerende marked og opbygning af færdigheder.

Fokus på erstatning af ejendele har også virket diskriminerende, idet de mandligt

dominerede aktiviteter, der typisk er baseret på brug af fysiske redskaber, er blevet støttet. Omvendt har erhverv baserede på forarbejdning og handel, der i højere grad varetages af kvinder, ikke fået den samme opmærksomhed.

Desuden har hjælpeorganisationerne haft en tendens til at koncentrere sig om de mere synlige lokaliteter og mest synlige programmer, og indsatsen var ofte koncentreret i de mest tilgængelige områder og var ikke i stand til at udligne regionale indkomstforskelle. Evalueringen peger også på, at indsatserne var for kortsigtede, og at en længere tidshorisont formentlig ville have givet nogle bedre resultater.

Lokaludvikling og social sammenhængskraft

Karakteren af genopbygningsprocessen har haft en betydelig indflydelse på relationerne i de berørte lokalsamfund. På den ene side har især fordelingen af boliger spillet en vigtig lighedsskabende rolle, men på den anden side har støtten også været en vigtig årsag til konflikt, når den lokale elite søgte at sikre sig fordele, når jord og boliger blev fordelt. Antallet af konflikter er dog faldet, og evalueringen peger på, at mange føler, at den sociale sammenhængskraft i lokalsamfundene helt eller delvist er blevet genoprettet, og at hjælpen har medført en tilbagevenden til en normal tilstand og skabt bedre forhold for mange af de berørte lokalsamfund.

Evalueringen har søgt at indkredse de faktorer, der især synes at være vigtige, når de sociale relationer i lokalsamfundene skal genskabes. Det drejer sig bl.a. om betydningen af, at der anvendes en integreret tilgang, hvor støtten til infrastruktur, beskæftigelse, social mobilisering, psykosocial støtte osv. forstærker hinanden i

stedet for at blive gennemført i isolation. Evalueringen peger også på vigtigheden af initiativer, der lægger vægt på kvinders deltagelse, tager udgangspunkt i lokale normer og baserer sig på lokalt ejerskab.

Katastroforebyggelse

I de seneste fire år er der gjort store fremskridt gennem lovgivningsmæssige og institutionelle ændringer for at mindske risikoen ved naturkatastrofer. Viden om tsunamier og relevante forholdsregler er vokset kolossalt, og befolkningens opmærksomhed har ændret sig markant. Katastroforebyggelse er blevet en prioritet i hele regionen, og der er blevet etableret advarselsystemer både nationalt og internationalt.

Katastrofeberedskabet skal dog stadig helt ud til befolkningen i de udsatte områder, og en række af indsatserne gennemføres fortsat uden en overordnet koordination. Endvidere skal rollerne imellem de forskellige nationale aktører defineres klarere - især på lokalt niveau, hvor kapaciteten mange steder fortsat er begrænset - for at katastrofeberedskabet kan blive effektivt.

Ubalanceret kapacitetsopbygning

Tsunami støtten har medført en række initiativer rettet mod kapacitetsopbygning; mange af dem med gode resultater. Kapacitetsopbygningen er primært foregået i de nationale institutioner og har i stor udstrækning bygget på den eksisterende tekniske og administrative ekspertise. Dette fokus på det nationale niveau afspejler donorerens opfattelse af, at genopbygningsprocessen bør være forankret hos staten i de ramte lande.

Omvendt finder evalueringen, at muligheden for at sikre en hårdt tiltrængt lokal kapacitetsopbygning ikke er blevet

udnyttet. På det lokale niveau har støtten primært rettet sig mod genopbygning og erstatning af fysisk ejendom og ejendele, ikke opbygning af lokal kapacitet. Samtidig er den eksisterende lokale kapacitet ofte ikke blevet udnyttet. I nogle tilfælde er den endda blevet helt overset eller 'misbrugt' på kortvarige konsulentopgaver. Endvidere peger evalueringen på et utilstrækkeligt samarbejde mellem NGOer og regeringsorganer på den ene side og professionelle netværk og nationale akademiske institutioner på den anden.

Anbefalinger

Evalueringen indeholder en række anbefalinger rettet mod de ramte landes regeringer, donorlandene, FN-organisationer og NGOer samt civil samfundsorganisationer. Nogle af de centrale anbefalinger for donorerne er:

- Donorerne skal ikke overlade planlægningen af genopbygningsindsatsen til humanitære organisationer eller til multi-donor nødhjælpsfonde, der har et begrænset mandat indenfor områder som økonomi eller infrastruktur.
- I de ramte lande bør donorerne samarbejde med regeringen på det centrale, regionale og det lokale plan baseret på en klar arbejdsdeling mellem de forskellige niveauer. De lokale myndigheder skal dele information om opnåede resultater og om de forskellige NGOer, netværk og foreninger, der bistår med genopbygningen.
- Donorerne bør gøre tidsrammen for indsatserne længere og have budgetter, der muliggør hurtige og decentrale allokeringer samt planlægning på længere sigt. Donorerne skal også acceptere, at genopbygning tager tid og prioritere monitorering og evaluering

resumé af evaluering / 2009.05

af genopbygningsindsatsen. Det bør tilstræbes, at der er lokal deltagelse i fremtidige evalueringer.

- Donorerne bør løbende vurdere procedurene for multi-donor nødhjælpsfondene i genopbygningsfasen og kræve, at projektforslag indeholder en analyse af, hvilke positive og negative konsekvenser støtten vil have for konflikter i modtagerlandet.
- Donorerne bør sikre, at støtten rettes mod dækningen af basale behov og mod at reducere risikoen for fortsat sårbarhed. Støtten skal ikke alene

bestå af kortsigtet finansiering af erstatning af ejendom og ejendele, men også fokusere på en mere varig forbedring af levevilkårene.

- Donorerne bør sikre, at der foretages en risikovurdering, før man støtter projekter i områder med høj risiko.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Det er vigtigt, at der gennemføres evalueringer, som denne, der vurderer resultaterne på lidt længere sigt af humanitære indsats. Ikke mindst af store genopbygningsindsatser, som den der fandt sted efter tsunamien i 2004. Evalueringen peger på en række erfaringer, som udgør nogle helt centrale udfordringer for det humanitære arbejde. Det gælder bl.a. spørgsmålet om indsatsernes tidshorisont – herunder at finde den rette balance mellem hurtigt at afhjælpe nogle akutte behov og den mere langsigtede udviklingsindsats - og organiseringen af samarbejdet mellem donorerne og lokale myndigheder, NGOer og andre humanitære organisationer.

Evalueringens konklusioner er dog ikke så overraskende og er endvidere ret

generelle. Donorerne har lært en masse af erfaringerne fra den støtte, der blev givet efter tsunamien i 2004, og de fleste af evalueringens anbefalinger, har man allerede søgt inddraget i det internationale samarbejde. Det ville derfor have været relevant, hvis evalueringen havde søgt at vurdere, hvorvidt de senere års udvikling i det humanitære arbejde har taget højde for evalueringens konklusioner og anbefalinger og de erfaringer, der kan uddrages af tsunami-indsatsen her fem år efter.

I Danmark har man formuleret en ny humanitær strategi, der vil blive lanceret i september 2009, og som bl.a. bygger på erfaringerne fra tsunamien. Den nye danske strategi lægger vægt både på at bidrage til genopbygningsindsatser og at mindske

sårbarheden overfor fremtidige katastrofer. Det fremgår også af strategien, at man vil arbejde for en integreret tilgang, der sikrer sammenhæng mellem de kortsigtede indsats og indsats, der fokuserer på en bæredygtig udvikling på længere sigt. Et centralt element i strategien er endvidere, at man fra dansk side vil arbejde for en effektiv koordinering af de humanitære indsats.