



Gyöngyi Kovács är Erikko professor i humanitär logistik vid Hanken.



Wojciech Piotrowicz är universitetslektor vid institutionen för logistik och samhällsansvar vid Hanken

## Humanitära insatser i Ukraina kräver samordning

Det finns många olika typer av humanitära insatser med hänsyn till diverse typer av katastrofer och kriser. Den första humanitära organisationen bildades på grund av ett krig då Henry Dunant 1863, efter slaget vid Solferino, grundade Rödakorsrörelsen. Leveransen av nödhjälp i krigsområden – såsom i Ukraina – är därmed ett klassiskt exempel på humanitära insatser.

Kanske den mest kända typen av humanitär insats är den medicinska sidan. Samtidigt kan det konstateras att humanitära insatser nästan alltid behöver också logistik. Logistik är fokuserat på att leverera rätt varor, i rätt tid och i rätt kvantitet till kunder, vilka är företag eller privatpersoner. Samma princip gäller inom humanitär logistik. Men inom humanitär logistik är kunderna människor i nöd, de som drabbats av katastrofer, kriser och krig. Således är humanitär logistik inriktad på att tillgodose människors behov, detta inkluderar föremål som behövs för överlevnad, vatten, mat, material för att bygga skydd, grundläggande föremål för att laga mat eller medicinska varor och tjänster.

Som vetenskapligt område har humanitär logistik etablerats i mitten av 2000-talet. I Finland har Humlog-institutet grundats som ett gemensamt forskningsinstitut mellan Hanken och Försvarshögskolan i Helsingfors. Institutet ligger

*”Således är humanitär logistik inriktad på att tillgodose människors behov, detta inkluderar föremål som behövs för överlevnad, vatten, mat, material för att bygga skydd, grundläggande föremål för att laga mat eller medicinska varor och tjänster.”*



*Ett flyktingbarn från Ukraina söker efter ett mjukisdjur i Przemysl i Polen i mars 2022.*

fortfarande i framkant av forskningen inom detta område och arbetar nära med humanitära organisationer och beslutsfattare i Finland och globalt.

### När behövs humanitär logistik?

Ett snävare sätt att definiera området hänvisar till de humanitära organisationer (inklusive FN-organisationer) som aktiveras när en situation (som en katastrof, pandemi, kris och konflikt osv.) överskrider de lokala myndigheternas möjligheter att hjälpa den egna befolkningen. Det humanitära nätverket är mycket komplext, och inbegriper regeringen på plats, andra som tillhandahåller ekonomiskt bistånd; internationella organisationer, såsom FN, Röda korset, och icke-statliga organisationer. Det innehåller också kommersiella företag från olika sektorer (från produktion, via transport och logistik till finans), armén och i vissa fall även andra icke-statliga aktörer (såsom miliser, eller regeringar som inte är erkända internationellt). I en bredare definition inbegrips alla möjliga leveransvägar till förmånstagarna där det kan finnas överlappningar med krishantering, gränsöverskridande eller EU-samarbete. Det som är gemensamt för båda är att människor i nöd är i centrum av fokus

och att situationen är exceptionell. Situationen kan vara orsakad av en naturkatastrof, pandemi, kris eller konflikt.

I sådana situationer räcker den typiska kommersiella dagliga verksamheten inte, och speciella processer och rutiner behöver aktiveras. I sådana fall utökar de humanitära organisationerna sin verksamhet. I varje fall där material och varor behövs, aktiveras också humanitär logistik.

### Plötsliga katastrofer versus utdragna kriser

Mest är det de plötsliga, oförväntade katastroferna som man tänker på. De kommer med sina egna utmaningar. Fastän vi till exempel vet vilka områden som är benägna att drabbas av jordbävningar, är tidpunkten och omfattningen av jordbävningen okänd. Epidemier och pandemier är en annan kategori för sig då de inte inverkar på ett områdes (kritiska) infrastruktur men ändå kan utlösa en situation som inte kan hanteras av de lokala myndigheterna ensamma. Andra katastrofer är mer utdragna, utlöser varandra eller pågår samtidigt. Ett exempel på en kaskad av katastrofer är jordbävningen och sedan tsuna-

min i Japan som förorsakade Fukushima-olyckan (Suppasri et al., 2021). Överlappande kriser och katastrofer kan vara till exempel en naturkatastrof, eller ett epidemiutbrott som inträder i ett konfliktområde (t.ex. Harpring et al., 2021).

Det är inte mycket annorlunda med katastrofer som skapats av människor, när ”frusna” konflikter plötsligt går över till fullskaligt krig. Detta är fallet med kriget mellan Ryssland och Ukraina, eftersom Ryssland 2014 tog över Krim (Piotrowicz 2018), och det sedan förekom många sammandrabbningar som ledde till att en del av Ukrainas territorier blev besatta. Den utdragna konflikten finns därmed sedan 2014, det är endast den fullskaliga invasionen som är ny sedan februari 2022. Många andra konflikt- och krigssituationer är utdragna och oftast ”glömda” kriser. Krig i Syrien eller Jemen har pågått i över ett decennium utan hopp på slut men med ett konstant behov av humanitär hjälp.

*”I fallet av Ukraina tillkommer ytterligare ett (mycket ovanligt) humanitärt insatsområde: att säkerställa leveranser från Ukraina, främst när det gäller den maritima transporten av skörden som utgör en stor andel av världens matförsörjning.”*

### **Specifika drag av humanitära insatser i konflikt och krig**

Humanitära behov i konflikt och krig ändras konstant med utvecklingen av själva konflikten och dess områden. Logistiskt sett kan det åtskiljas (a) insatser inom konfliktområden, (b) leveranser till konfliktområden, (c) aktiviteter i uppställningsområden utanför områden eller landet som stödjer leveranser till konfliktområden, och (d) insatser för internflyktingar versus flyktingar.

Enligt en situationsrapport av FN:s kontor för samordning av humanitär hjälp (OCHA, 24.8.2022) behöver 17,7 miljoner personer humanitär hjälp på grund av den ryska invasionen i Ukraina, inklusive 6,6 miljoner internflykting-

ar (d.v.s. personer som måste lämna sitt hem men fortfarande är inom Ukraina) och 6,9 miljoner flyktingar som har kommit till andra europeiska länder. I fallet av Ukraina tillkommer ytterligare ett (mycket ovanligt) humanitärt insatsområde: att säkerställa leveranser från Ukraina, främst när det gäller den maritima transporten av skörden som utgör en stor andel av världens matförsörjning.

Insatser inom och leveranser till konfliktområden utförs under många säkerhetsrelaterade restriktioner som berör till exempel ruttplanering, men även placeringen av olika faciliteter (lager, distributionspunkter). I sådana insatser ingår allt från evakueringar och relaterade förhandlingar med alla parter, medicinsk nödhjälp, till återställning av vatten och sanitära anläggningar. Det finns humanitära organisationer vars mandat är inriktat på just krigsområden (t.ex. Internationella rödakorskommittén ICRC, eller Läkare utan gränser), eller till att försörja internflyktingar (t.ex. Internationella migrationsorganisationen IOM). Men i länder där konflikten inte är utspridd över hela landet men ändras dynamiskt, finns även många andra humanitära organisationer som inte är specialiserade på konflikter.

*”Leveranser till personer i rörelse måste vara mycket flexibla. De som redan har hittat fram behöver dock annan slags hjälp som på kort sikt kan bestå av skydd och logi, medicinsk hjälp, mat och så vidare, men som på längre sikt utgår från integration, jobb, utbildning och så vidare.”*

### **Samordning av stora insatser och flera rutter**

Utanför själva området finns uppställningsområden där olika humanitära organisationer kan samordna deras verksamhet, konsolidera materialflöden och skicka den iväg på ett målinriktat

och säkert sätt (Kapucu et al., 2007). Oftast pågår förhandlingar med alla parter för att säkra en konvoj av leveranser till det mest drabbade området. Många mellanlager finns också i uppställningsområden vart humanitära leveranser kan skickas före deras konsolidering. Det "humanitära systemet" har ingått för specifika samordningsorgan när det gäller stora insatser, där olika kluster koordineras enligt deras tema (t.ex. hälsovårdskluster, vatten- och sanitetskluster, men också logistikkluster).

I Ukraina-insatsen finns det mellanlager i många olika europeiska länder, och rutten utgår från olika håll. Där gäller det inte endast att samordna aktiviteter men också bestämma de rutten som är de säkraste för leveranser till specifika delar av Ukraina. Inte alla kan skicka någonting över gränsen, och inte allt kan skickas, heller. Det beror på behovet i Ukraina, men också på produkternas certifikat, särskilda lagrings-, materialhanterings- och transportbehov, i några fall till och med kylkedjan och så vidare. Tullklarering finns också i krigsområden, och fast humanitära leveranser oftast faller i särskilda förtullningskategorier måste de deklarerats både för deras och för befolkningens säkerhet. I vissa krigsområden behövs till och med en omlastning mellan olika transportmedel vid gränsen (Kachali et al., 2017).

Flyktinghjälpen utanför själva konfliktområdet är en helt annan slags humanitär insats. Där särskiljs insatsen till personer på väg någonstans från de som har slutat sina resor och stannar kvar i ett visst land (Abikova & Piotrowicz, 2021). Leveranser till personer i rörelse måste vara mycket flexibla. De som redan har hittat fram behöver dock annan slags hjälp som på kort sikt kan bestå av skydd och logi, medicinsk hjälp, mat och så vidare, men som på längre sikt utgår från integration, jobb, utbildning och så vidare.

### Donationer – vad är bättre, varor eller pengar?

De humanitära behoven växer globalt på grund av utdragna konflikter och den globala befolkningstillväxten, och förutspås öka ytterligare genom klimatförändring och olika störningar i bland annat livsmedelsförsörjningskedjor. Ef-

tersom "kunder" i humanitärt bistånd inte kan täcka kostnader för varor (eller åtminstone inte alla kostnader) som de får, måste det finnas andra finansieringskällor. Donatorer till humanitära ändamål omfattar regeringar, men också företag och individer som bidrar mer eller mindre regelbundet till vissa ändamål.

*"I områden där marknader är verksamma är det bästa sättet att ge människor pengar, så att de själva kan bestämma vad som behövs och var och när det behövs. Sådana lösningar möjliggör en minskning av transport- och logistik-kostnader som bärs av humanitära organisationer, eftersom varor köps direkt från marknaden."*

Efter en tragisk händelse, som den ryska invasionen av Ukraina i februari 2022, finns det ofta en känsla av att vilja göra något. Individer letar efter det bästa sättet att hjälpa. Detta är särskilt synligt i situationer där det finns känslomässigt engagemang, såsom delade historiska upplevelser. Men vad är det bästa sättet att hjälpa? Vad och hur donerar du? Det enklaste är ekonomiska donationer, men vilka är argumenten för sådana?

Det finns många positiva aspekter, för det första kan organisationer med pengar köpa varor närmare evenemangsplatsen. Ukraina ligger inte långt från Finland, så transportkostnaderna är lägre jämfört med att skicka varor till Asien eller Afrika, men det kan ändå vara billigare att köpa varor lokalt istället för att skicka dem. Att köpa lokalt minskar transportkostnaderna och stödjer den lokala ekonomin. Dessutom, i områden där marknader är aktiva, som i de länder dit flyktingarna kom, eller till och med inom konfliktområdet utanför själva konflikten, är det bästa sättet att ge människor pengar (kontanthjälp), så att de kan bestämma själva vad som behövs och var och när det behövs.

Situationen i olika områden	Vad är det bästa sättet att hjälpa?
Ukrainska flyktingar i EU	Kontanter är förstahandsvalet, eftersom allt som behövs kan köpas in från olika butiker i landet. Flyktingar kan själva välja vad de behöver, och/eller humanitära organisationer kan förhandla inköp på flyktingars vägar. Pengar används därmed lokalt och stimulerar den lokala ekonomin.
Internflyktingar och andra förmånstagare i delar av Ukraina (t.ex. västra Ukraina) med en fungerande marknadsekonomi	Vid denna tidpunkt (augusti 2022) är västra delen av Ukraina under raketattacker. Men marknaden fungerar, telekommunikation, transporter, finansiella tjänster, logistik, fungerar trots problem, till exempel begränsad tillgång till bränsle. Det är alltså möjligt att använda kontant hjälp, men i vissa fall kan även varor behövas på grund av marknadsbrist.
I själva krigsområden	När vi närmar oss frontlinjen är det större risk att marknaden inte fungerar, butiker, lager, medicinska anläggningar förstörs eller stängs, det är för farligt att gå ut och köpa dagliga föremål. I en sådan situation är varor det bästa alternativet. Leverans av basartiklar, i förvalda set. Det är dock fortfarande bäst att köpa varor så nära distributionsstället som möjligt (upphandla lokalt eller nära belägna länder.).

Tabell 1. Den effektivaste hjälpen på olika områden.

Sådana lösningar möjliggör en minskning av transport- och logistikkostnader som bärs av humanitära organisationer, eftersom varor köps direkt från marknaden. Kontantbaserad assistans behöver dock operativa marknader, det bör även finnas möjlighet att lämna hemmet och köpa varor i butiken eller den lokala marknadsplatsen. Detta är inte möjligt i alla situationer. Marknaden kanske inte fungerar, eller fungerar inte för alla slags varor; varor är inte tillgängliga, eller det är för farligt att gå ut för att få mat eller vatten. I fallet av Ukraina kan det föreslås olika tillvägagångssätt med hänsyn till tre geografiska områden (se tabell 1).

Men som tidigare påpekats kan situationen vara mycket dynamisk, ett område som var mitt i striden kan två veckor senare vara tyst, eller tvärtom, en stad med sporadisk beskjutning kan förändras till en hård strid med civila inuti. När det inte är möjligt att använda kontanter används materiellt stöd i form av varor som har förberetts (och oftast förförpackats) för att skickas iväg för just sådana ändamål. Sådana kits är designade för specifika personer, det kan vara matpaket, matpaket för barn, föremål för vintern och så vidare. Eftersom transportresurser alltid är knappa är det viktigt att förstå vad som be-

hövs, var och för vem, med utgångspunkt från de varor som är mest nödvändiga.

I motsats till sådana riktade insatser finns kaotiska, slumpmässiga donationer som existerar under det tidiga skedet av varje katastrof. Människor, ofta med gott hjärta, men utan kunskap, ger saker som de tror behövs, eller rengör bara sina garderober från oönskade trasor. Sådana donationer får logistiksystemet att svämma över och fyller kapaciteten, eftersom resultatet inte är att det som behövs når människor. Detta var till exempel fallet med ett tidigt skede av invasionen, när ukrainare korsade gränserna till EU. Mot gränserna transporterades tyger, leksaker och så vidare, som senare låg i stora högar och blev blöta. Varor är viktiga, men de borde behövas, då det till exempel råder brist på dem på den lokala marknaden.

### Slutsatser

Humanitära insatser i och utanför krigsområden är i behov av en flexibel respons. Det finns områden i vilka den vanliga marknaden för olika varor fungerar, men vissa personer eller grupper (t.ex. internflyktingar) som drabbats av konflikten saknar ekonomisk tillgång till dem. I sådana fall behövs nog inga humanitära leveranser men

tillgång till kontanter för de drabbade personerna. Men, då situationen kan ändras i snabbt takt, behövs också en logistisk beredskap för att kunna reagera på plötsliga brister på marknaden, eller störningar i leveranskedjor.

Ett särskilt logistiskt problem uppstår i tidskompressionen av insatsen då behoven ändras hela tiden, men ett målinriktat inköp enligt just de behoven kan dröja. Fast energi och beklädning ändras för vintern är det för sent att upphandla det då. Försörjningskedjan för att möta behovet under vinterperioden har därför varit i gång sedan maj/juni. Svaret blir inte leveranser av kontanter eller varor, men en beredskap att kunna göra både och, beroende på hur situationen utvecklas i olika geografiska områden. Sist och slutligen handlar humanitär logistik om att kunna leverera det som behövs, på det mest effektiva sättet i just den situationen förmånstagarren befinner sig i.

*Forskning inriktad på humanitär hjälp till Ukraina stöds av Finlands Akademi under projekt titeln "Cash and/or Carry: The challenges and modalities of delivering aid in conflict zones".*

## Referenser

- Abikova, Jana & Piotrowicz, Wojciech (2021), "Shaping the Balkan corridor: Development and changes in the migration route 2015–16", *International Migration*, 59(5):248–265.
- Harpring, Russell, Maghsoudi, Amin, Fikar, Christian, Piotrowicz, Wojciech D. & Heaslip, Graham (2021), "An analysis of compounding factors of epidemics in complex emergencies: a system dynamics approach", *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, 11(2):198–226.
- Kachali, Hlekiwe; Kovács, Gyöngyi & Grant, David (2017), "Determining tracking and tracing user requirements in conflict zones", *Euroma 2017 konferens*, Edinburgh, UK, juli 2017, artikel 42899.
- Kapucu, Naim, Lawther, Wendell C & Pattison, Sommer (2007), "Logistics and staging areas in managing disasters and emergencies", *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 4(2):artikel 3.
- OCHA (2022): Ukraine situation report (24.8.2022), <https://reports.unocha.org/en/country/ukraine/>
- Piotrowicz Wojciech (2018), In-kind donations, Cash Transfers and Local Procurement in the Logistics of Caring for Internally Displaced Persons: The Case of Polish Humanitarian NGOs and Ukrainian IDPs, *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, 8(3), 374–397.
- Suppasri, Anawat; Maly, Elizabeth; Kitamura, Miwako; Syamsidik; Pescaroli, Gianluca; Alexander, David & Imamura, Fumihiko (2021), "Cascading disasters triggered by tsunami hazards: A perspective for critical infrastructure resilience and disaster risk reduction", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 66(2021):102597.