

Den utvecklingspolitiska
kommissionens analys

Coronaviruset hotar att bruta ned

A f r i k a s

utvecklingssträvanden



Utvecklingspolitiska kommissionen

april 2020

Coronaviruset drabbar dem som har det sämst ställt och kan leda till ett rekordstort behov av humanitärt bistånd

Världen har inte råd med att de afrikanska ländernas utvecklingssträvanden förändras till en humanitär kris. Viruset respekterar inga gränser, och därför måste alla länder få kontroll över epidemin. Coronaviruset drabbar dem som har det sämst ställt och kan leda till ett rekordstort behov av humanitärt bistånd. Detta måste även Finland förbereda sig på.

Genom framförhållning kan vi rädda situationen i många avseenden. Finland bör omedelbart ta fram ett tillvägagångssätt som överstiger gränserna för humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete i coronakrisen och som stöder i synnerhet de fattiga ländernas förmåga att förbereda sig på och bekämpa epidemin samt återhämta sig från den. Det är också viktigt att det fredsarbete som utförs för att förebygga och lösa konflikter involveras i detta arbete.

Coronakrisen gör det svårt för många afrikanska länder att uppfylla målen för hållbar utveckling. Samtidigt erbjuder den också möjligheter att, efter att epidemin avtagit, bygga upp en framtid som ännu bättre tål katastrofer. Trots den akuta krisen gäller det att i utvecklingspolitiken bibehålla det långsiktiga och planmässiga grepp som Finland har utvecklat under de senaste åren. Mitt i krisen får vi inte glömma vikten av att inverka på de primära orsakerna till problemen. Agenda2030 för hållbar utveckling slår fast riktningen och målen för detta arbete.

Tiden är inte på Afrikas sida – coronaepidemin sprider sig hotfullt till nya områden

Den globala coronaviruspandemin sprider sig i Afrika. Antalet smittfall och smittfallens geografiska utbredning har ökat oroväckande snabbt under de senaste veckorna. Flest smittfall har tills vidare upptäckts i Sydafrikanska

republiken, Nordafrika och i de västafrikanska länderna. Virusmittade har dock också konstaterats i Finlands långvariga utvecklingssamarbetsländer i de östra delarna av Afrika, såsom Etiopien, Kenya, Tanzania och Moçambique. Världshälsoorganisationen WHO har preliminärt uppskattat att coronaviruset har spridit sig till sammanlagt fler än 50 sköra eller konflikt-drabbade länder¹, av vilka de flesta finns i Afrika, och viruset fortsätter att sprida sig.² I dessa länder fanns det redan före coronapandemin över 100 miljoner människor som är helt beroende av katastrofbistånd.

Ojämligheten mellan människor och regioner drivs till sin spets under en kris. Allra sämst är situationen i sådana regioner där det redan finns problem som göder varandra och där samhällets funktionsförmåga är svag. Enligt FN är det sannolikt att de länder och regioner som redan kämpar med kronisk fattigdom, konflikter, flyktingskap och konsekvenser av klimatförändringen drabbas hårdast av coronaviruset. En del av de afrikanska länderna håller precis på att ta sig ur ebolakrisen. Om en omfattande epidemi bryter ut i dessa förhållanden blir följderna katastrofala. Europa går inte heller säkert om våra närområden sjunker in i en kris eller viruset börjar sprida sig på nytt.

Utöver de omedelbara följderna kommer spåren efter coronakrisen att synas länge på såväl nationell, regional som internationell nivå. Om det multilaterala systemet inte klarar av att möta krisen effektivt med gemensamma krafter, kan också ojämlikheten mellan staterna bli djupare och förtroendet för det internationella systemets funktionsförmåga försvagas ytterligare.

I denna publikation analyserar den utvecklingspolitiska kommissionen vilka konsekvenser coronaepidemin får i synnerhet i Afrika söder om Sahara. Majoriteten av problemen kan dock antas gälla fattiga och sköra länder i allmänhet, och de påverkar hur människorna överallt i världen klarar sig genom krisen. Kommissionen ger också rekommendationer om hur Finland bör agera i situationen som en del av den internationella gemenskapen. Vi

¹ Med begreppet "skör stat" hänvisar man i allmänhet till länder vars samhällen förenas av många faktorer som ökar osäkerheten, otryggheten eller sårbarheten. Som exempel kan nämnas icke-fungerande institutioner som ska upprätthålla samhället, ekonomisk ojämlikhet, politisk instabilitet och/eller väpnade konflikter som kan leda till att statens system som helhet kollapsar. Detta är mest sannolikt i sådana sammanhang och situationer som bygger på utbrett, återkommande våld. Listan över sköra länder lever och den är politisk. Exempelvis OECD:s, Världsbankens eller Fragile State Index listor skiljer sig från varandra. Samtidigt utnyttjar till exempel sådana g7+-länder som klassificerats som sköra denna kategori i internationellt samarbete.

² För aktuell information om coronavirusets spridning se Världshälsoorganisationens webbplats <https://who.sprinklr.com/> ; <https://extranet.who.int/publicemergency>

vill fästa särskild vikt vid coronakrisens karaktär i skärningspunkten mellan humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd. Genom förutseende och snabba, samordnade åtgärder kan vi fortfarande rädda mycket.

Coronakrisen medför större behov av humanitärt bistånd, men den förvärrar också sådana humanitära

kriser som redan pågår. Därför är det inte ens under den pågående coronakrisen ett alternativ att minska katastrofstödet till befintliga krisområden. Vi hoppas att Finland ska göra allt för att undvika storskaliga katastrofer både inom landets gränser och på det internationella planet.³

Förstörda naturmiljöer är den yttersta orsaken till att epidemier uppstår och sprids

Människornas välfärd går hand i hand med hur jorden mår och hur vi värnar om naturens mångfald och ekosystem, som upprätthåller liv.

Två tredjedelar av alla smittsamma sjukdomar vi känner till förekommer också bland djur, och kan smitta från djur till människa. Under de senaste 60 åren har det blivit allt vanligare att animaliska virus överförs till människor. Det beror på att människorna påverkar naturmiljöerna i allt högre grad.

Människorna och de vilda djuren kommer allt närmare varandra i och med att människorna börjar använda mark på nya sätt och framför allt avverka artrika tropiska skogar i nya, tidigare avverkningsfria zoner för att skapa rum för mänsklig verksamhet. Dessutom är handeln med vilda djur en viktig grundorsak till spridningen av nya animaliska virus. Det virus som orsakar sjukdomen covid-19 misstänks ha sitt ursprung i ett mattorg i Kina där man sålt levande husdjur och vilda djur.

Man kunde sannolikt förhindra uppkomsten av motsvarande epidemier genom att ingripa i torghandeln med levande djur, handeln med vilda djur och förstörandet av naturmiljöer. Även åtgärder för att dämpa och anpassa sig till klimatförändringen, inklusive naturbaserade lösningar, är viktiga för att man ska kunna bevara livsmiljöer och dämpa spridningen av sjukdomar.

Utvecklingsländerna behöver stöd för dessa åtgärder. De behöver stöd för att utveckla och verkställa miljöförvaltningen, lagstiftningen och rättsprocesserna. Jord- och skogsbrukssektorn är i nyckelposition i synnerhet när det gäller att säkerställa samhällenas livsmedelstrygghet exempelvis genom att stärka ett hållbart jordbruk och tillgången till alternativa proteinkällor. Det ska noteras att vilda djur och viltkött (*bush meat*) spelar en stor roll i vissa utvecklingsländer med tanke på livsmedelstryggheten. De utgör en viktig proteinkälla. Även tillgång till rent vatten och utveckling av de hygieniska förhållandena spelar en central roll i arbetet med att bekämpa spridningen av virus. Samarbete mellan miljö-, skogs-, jordbruks- och hälsovårdssektorerna är nödvändigt i bekämpningen av kommande epidemier.

Ekonomiskt stöd och åtgärder som stärker utvecklingsländernas förutsättningar att stävja handeln med vilda djur och förhindra att naturmiljöer förstörs är ett betydligt billigare och mänskligt sett hållbarare alternativ än återkommande pandemier och en avstannad ekonomi i såväl utvecklingsländerna som de utvecklade länderna. Covid-19-pandemin har uppskattats orsaka kostnader på tusentals miljarder euro i världsekonomin enbart under år 2020. Samtidigt har Världsbanken uppskattat att det endast skulle krävas en investering på 1,69 amerikanska dollar per person för att uppnå en tillräcklig beredskapsnivå som gör det möjligt att förhindra framtida epidemier.

Mer information finns i ett brev från generalsekreteraren för konventionen om biologisk mångfald (CBD) 7.4.2020: <https://www.cbd.int/doc/speech/2020/sp-2020-04-07-health-en.pdf>

För mer information om viltköttets betydelse se .CBD/COP/14/INF/7
Towards a sustainable participatory and inclusive wild meat sector

3 Sannfinländarna anser att Finland för närvarande inte kan öka finansieringen av utvecklingssamarbete eller humanitärt bistånd och menar att man måste agera inom ramen för de befintliga resurserna. Finlands ekonomiska utsikter är oroväckande och statsskulden kommer att öka avsevärt. Om Finlands ekonomi dyker till en rekordlåg nivå står vi inför nedskärningar som även gäller utvecklingsfinansieringen. Därför gäller det att koncentrera sig på den egna ekonomin.

Många faktorer snabbar upp virusspredningen

Det att risken för insjuknande ökar och viruset sprids snabbare i de fattigaste afrikanska länderna och i sköra områden är summan av många faktorer. Till de vanligaste riskfaktorerna hör brist på rent vatten, vattenförsörjning, sanitetssystem, hygien, livsmedelstrygghet och avfallshantering. En undernärld människa eller en människa som lider av diarré har från första början en mycket låg motståndskraft. En annan smittsam sjukdom eller sjukdom som försvagar immunförsvaret, såsom hiv och aids samt tuberkulos, gör dessutom människan mer mottaglig för smittsamma sjukdomar.

Den främsta globala strategin för att bromsa upp virusspredningen har gått ut på att jämna ut epidemitoppen genom att uppmana befolkningen att öka den fysiska distanseringen och tvätta händerna. Det är dock inte möjligt att öka den fysiska distanseringen på flyktingläger, i megastädernas slumkvarter och i trånga

Den främsta globala strategin för att bromsa upp virusspredningen har gått ut på att jämna ut epidemitoppen. Det är dock inte möjligt att öka den fysiska distanseringen på flyktingläger, i megastädernas slumkvarter och i trånga bostäder.

bostäder. Det är också svårt att tvätta händerna utan rinnande vatten.

I och med klimatförändringen ökar också förekomsten av sjukdomar som sprids av myggor framför allt i regniga områden. Människornas förmåga att tåla värme sätts på prov i takt med att temperaturerna stiger. Allt detta försämrar människornas motståndskraft. Allteftersom människan förstör tropiska skogar för att bygga upp jordbruk, gruvor och städer, bygger vägar genom skogarna och jagar och säljer vilda djur ökar risken för sjukdomar som smittar från djur till människor.

Den undermåliga hälso- och sjukvården, primärvårdstjänsternas dåliga täckningsgrad och vårdens kvalitet har varit ett betydande hinder för utveckling i de fattigaste länderna redan innan coronaviruset började sprida sig.⁴ De framsteg som gjorts inom hälsovården under de senaste åren har främst handlat om att man fått bukt med enskilda sjukdomar tack vare vaccinationsprogram eller kampanjer mot hiv och aids. Däremot har man både på nationell och internationell nivå lagt betydligt mindre vikt vid att utveckla systemen och tjänsterna för offentlig hälso- och sjukvård. Budgeterna för offentlig hälsovård är ofta helt otillräckliga med tanke på befolkningens behov. Länder med låg inkomstnivå satsar bara några procent av sin bruttonationalprodukt på hälsovården, medan WHO:s rekommendation är fem procent. Spridningen av koronaepidemin belastar funktionssäkerheten inom kritiska samhällsfunktioner världen över. Exempelvis en bristande vatten- eller energiförsörjning försämrar hälsovårdstjänsternas funktion ytterligare.

Coronakrisen tär på resurserna inom de övriga hälso- och sjukvårdstjänsterna

När koronaepidemin breder ut sig kommer den sannolikt i brist på resurser att prioriteras högre än primärvården och behandlingen av sjukdomar. I synnerhet sådana hälsovårdstjänster som är viktiga för kvinnor dras in helt eller delvis. Till exempel under åren 2014–2016, när ebolaepidemin härjade i Västafrika, ledde överföringen av medel från primärvården till bekämpningen av ebola till att vaccinationsfrekvensen sjönk dramatiskt och mödradödligheten ökade med 75 procent i tre krisländer.⁵ Allteftersom coronaviruset sprids är det viktigt att

⁴ Bakgrundsinformation om bristerna i hälso- och sjukvården och rent vatten i olika afrikanska länder finns exempelvis i afrobarometern: http://afrobarometer.org/sites/default/files/blogs/afrobarometer_vulnerabilities_and_resources_in_the_time_of_covid19.pdf; ks. myös <https://oecd-development-matters.org/2020/04/08/global-response-to-covid-19-in-africa-must-protect-liveslivelihoods-and-freedoms/>

⁵ ACAPS, "Beyond A Public Health Emergency," ACAPS, February 2016, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/a-potential-secondary-humanitarian-impacts-of-a-large-scale-ebola-outbreak.pdf>.

Som exempel kan nämnas att endast fyra procent av den globala personalstyrkan inom hälso- och sjukvården finns i Afrika, som bär 25 procent av den globala sjukdomsördan.

det grundläggande hälsoarbetet i de fattigaste länderna i världen fortsätter. Exempelvis mässling kan i många områden sprida sig med mer förödande konsekvenser än coronaviruset, om vaccinationerna uteblir på grund av coronaepidemin.

Bristen på utbildade sjukvårdare, läkare, skydds- och vårdutrustning var ett faktum redan innan pandemin bröt ut. Som exempel kan nämnas att endast fyra procent av den globala personalstyrkan inom hälso- och sjukvården finns i Afrika, som bär 25 procent av den globala sjukdomsördan.⁶ Med sjukdomsörda avses den totala skada som sjukdomar, förtida dödsfall eller bestående men för hälsan orsakar med tanke på folkhälsan.

Många utbildade läkare och sjukvårdare har åkt utomlands för att arbeta bland annat i Europa. Utbildningssystemen klarar inte av att utbilda tillräckligt många arbetstagare ens för det grundläggande hälso- och sjukvårdsarbetet. I krissituationer uppmanas internationella hälsoarbetare att återvända till sitt hemland. Dessutom gör de ytterst begränsade testnings- och diagnostiseringsmöjligheterna det svårare att skapa en helhetsbild av läget och att informera om det. Det är utmanande att behandla allvarliga covid-19-fall som orsakats av coronavirus. Sjukhusen utsätts för en hård prövning även i länder vars specialiserade sjukvård är på toppnivå.

Många länder saknar laboratoriekapacitet ens för grundläggande undersökningar, för att inte tala om den utrustning som krävs för virusanalyser och säkerhetslaboratorier. Det är möjligt att de covid-19-fall som hittills konstaterats i de afrikanska länderna återspeglar denna kapacitet: de flesta fallen har konstaterats i sådana länder (Sydafrika, Algeriet, Egypten) som har laboratorie- och provtagningskapacitet. Bristen på uppföljning av sjukdomar leder till att många smittfall upptäcks för sent. Avsaknaden av rapportering kan dölja situationens allvar.

Dessutom kan människorna vara rädda för att söka vård, eftersom risken finns att de insjuknar på vårdheterna på grund av bristfällig hygien och infektionsbekämpning. Det är svårt att garantera att alla får tillförlitlig och aktuell information. Precis som i andra delar av världen sprider sig falsk information snabbt i synnerhet i sociala medier. Informationsspridningen försvåras dessutom av att det råder en förtroendekris mellan myndigheterna och medborgarna. Misstron kan även riktas mot utländska biståndsarbetare, som betraktas som eventuella sjukdomsbärare. Sjukdomar är också förknippade med många andra föreställningar. Rädsla för stigmatisering höjer ytterligare tröskeln för att söka vård. Om det inte finns riktig information att tillgå kan den insjuknade bli utstött från sitt samhälle. Multiplikatoreffekterna inverkar på hur familjen och slutligen hela samhället och ekonomin klarar sig igenom krisen.

De mest utsatta bär den största risken

När myndigheternas förmåga att förbereda sig och agera är ytterst begränsad innebär det att den fattiga majoriteten i samhället drabbas hårdast av krisen. Bristerna i den sociala tryggheten och socialservicen gör att följderna blir särskilt allvarliga i största delen av de afrikanska länderna. Den djupa ekonomiska kris som coronaepidemin har gett upphov till belastar finansieringen av den redan sköra basservicen och undergräver dess verkställande. De obefintliga eller knappa systemen för social trygghet i de sköra staterna mjukar inte upp den ekonomiska chock som följer av coronaepidemin på samma sätt som den sociala tryggheten i de utvecklade länderna. Med andra ord drabbar följderna av krisen direkt de människor som är mest utsatta, vilket ökar det ekonomiska och mänskliga lidandet.

Den allra största risken bär de människor som redan har det sämst ställt. Kvinnorna, flickorna, de äldre och de som hör till olika minoriteter är särskilt sårbara inför en pandemi. Även den medelklass som växer i lovande takt i flera länder har det svårt.

I synnerhet personer med en funktionsnedsättning har en på alla sätt sämre socioekonomisk ställning jämfört med dem som inte har någon funktionsnedsättning. Världshälsoorganisationen har uppskattat att cirka 15 procent av världens befolkning har någon form av funktionsnedsättning. Funktionsnedsättningen inverkar på om de får information om viruset, om de klarar av att skydda sig mot det och om de har tillgång till hälso- och sjukvård. I sköra stater och samhällen som bygger upp sina funktioner efter en katastrof eller konflikt eller som fortfarande lever mitt i en kris kan hela 30–40 procent av landets befolkning ha en funktionsnedsättning. Kvinnor och flickor som har en funktionsnedsättning blir diskriminerade på flera grunder.

Coronakrisen äventyrar också de framsteg som gjorts när det gäller att främja jämställdheten mellan könen. Totalt 70 procent av arbetskraften inom hälso- och sjukvården är kvinnor, och i utvecklingsländerna arbetar de flesta av dem med lågt avlönade uppgifter och otillräcklig utbildning. Utan tillräcklig fortbildning, handledning och en säker arbetsmiljö finns det en risk att det tryck som följer av coronakrisen drabbar uttryckligen dem.

Förväntningarna på att kvinnorna och flickorna ska sköta alla sysslor i hemmet och vårda sjuka familjemedlemmar ökar risken för att de själva insjuknar och minskar deras inkomstmöjligheter. Eftersom kvinnor

Eftersom kvinnor och flickor inte respekteras lika högt i samhället kan det hända att de är de sista som får medicinsk vård och läkemedel.

och flickor inte respekteras lika högt i samhället kan det hända att de är de sista som får medicinsk vård och läkemedel. Dessutom har det konstaterats att våldet mot kvinnor och flickor ökar även i hemmen under en kris. När situationen i samhället stramas åt ökar också våldet mot pojkar och män.

Utbildning har konstaterats minska barnantalet avsevärt. När skolorna stängs stannar barnen hemma, och deras skolgång avbryts åtminstone tillfälligt. Olika sociala, ekonomiska och hälsorelaterade orsaker medför en större risk för att skolgången avbryts. Under ebolakrisen upptäckte man till exempel i Sierra Leone att antalet tonårsäktenskap och tonårsgraviditeter ökade. Det finns också en risk för ökat våld mot och utnyttjande av barn. Särskilt stor är denna risk när det gäller gatubarn och barn som skiljts från sin familj.

Epidemin bryter ned livsmedelstryggheten, näringarna och basservicen

Världslivsmedelsprogrammet WFP varnar om att pandemin förutom de omedelbara konsekvenserna för hälsan även kan leda till att tillgången till livsmedel försvåras och livsmedelspriserna stiger, i och med att leveranskedjorna bryts. Flera av Afrikas länder söder om Sahara är beroende av importerade livsmedel, trots att de domineras av jordbruk. Även ländernas egen livsmedelsproduktion försvåras. Tillgången till nödvändiga produktionsmedel är nu ett verkligt problem, som oundvikligen också kommer att leda till svaga skördar. Den svaga distributionslogistiken förvärrar situationen ytterligare. Efter att turistflygen upphörde har det blivit omöjligt att exportera färska produkter, eftersom fraktpriserna flerdubblats. De fattiga familjerna använder en stor del av sina inkomster till mat. De stigande priserna på livsmedel drabbar således snabbt de fattiga hushållen, i synnerhet kvinnorna och barnen. Den försvagade livsmedelstryggheten får i sin tur den sociala och politiska stabiliteten att vackla.⁷

Epidemin och de exceptionella åtgärder som följer av den utplånar arbetsplatser och tjänster som är viktiga för vanliga människor. Den informella ekonomin och andelen människor som arbetar inom den är enorm i Afrika söder om Sahara.⁸ Dessutom är gränsen mellan formell

7 För mer information se t.ex. <https://www.wfp.org/emergencies/covid-19-pandemic>; se även <http://www.fao.org/2019-ncov/q-and-a/impact-on-food-and-agriculture/en/>

8 Den informella sektorn är ett delområde där arbetet och inkomsterna står utanför laglighetskontroll, men inte kan betraktas som direkt brottsliga. Verksamheten genererar inga skatteintäkter. Den informella sektorn växer när den formella sektorn (offentliga eller privata sektorn) inte klarar av att erbjuda tillräcklig utbildning och arbetsplatser med skälig lön för den växande befolkningen i arbetsförs ålder. Grupper som hör hit är bl.a. hushållsarbetare, handelsmän och torgförsäljare samt andra former av självsysselsättning. Verksamheten är småskalig och överstiger ofta nätt och jämnt fattigdomsgränsen, och näringsidkandet varken regleras eller skyddas genom lag.

och informell ekonomi i praktiken svävande, eftersom arbetstagarens ställning är svag inom många branscher. Konjunkturväxlingar och ett åtstramat ekonomiskt läge kan snabbt leda till att en arbetstagare plötsligt arbetar inom den informella ekonomin. Enligt FN:s jämställdhetsorganisation UN Women är närmare 75 procent av alla arbetstagare inom den informella sektorn kvinnor och flickor.

Dessa människor har ingen möjlighet att isolera sig i sina hem eller samla ihop besparingar så att de kan klara sig ens tills den omedelbara faran är över. De som arbetar inom den informella ekonomin skyddas inte av arbetslagstiftningen, och de har ingen möjlighet till sociala förmåner, såsom avlönad sjukledighet, sjukförsäkring eller pension. Enligt FN:s arbetsorganisation ILO har endast var femte arbetstagare rätt till sociala förmåner.⁹ Bristerna i den sociala tryggheten faller på mammornas och far- och mormödrarnas axlar, eftersom det i allmänhet är kvinnorna som ska ta hand om de svagaste. Utöver sin plikt att ta hand om de andra i familjen måste kvinnorna dock också arbeta utanför hemmet, ofta på bekostnad av sin egen och sina medmänniskors hälsa. Familjer som lever i fattiga förhållanden och personer med funktionsnedsättning har ingen möjlighet att skaffa sådana livsmedels- och läkemedelsförråd som skulle räcka till en lång karantän.

De som arbetar inom den informella ekonomin har ingen möjlighet att isolera sig i sina hem eller samla ihop besparingar.

Kontantstöd lindrar coronakrisen

Även i utvecklingsländerna hanteras coronakrisen till stor del genom socialpolitiska åtgärder. I många afrikanska länder finns det till exempel omfattande program som bygger på kontantstöd (*cash transfer programmes*), som kan bidra till att de allra fattigaste människornas grundbehov blir tillfredsställda även under och efter coronakrisen. Kontantstödet gör det också möjligt för arbetstagarna inom den informella sektorn att under kritiska tider hålla sig borta från gator och torg utan att förlora sitt levebröd. Det generaldirektorat inom Europeiska kommissionen som ansvarar för utvecklingsamarbete har till exempel ett eget nätverk: *Social Protection Across the Humanitarian Development Nexus*. Där utvecklar man genom det humanitära arbetet samtidigt ekonomiskt och socialt hållbara strukturer för social- och hälsosäkerheten. De stannar i landet efter att det humanitära biståndet har upphört. Planer och strukturer för social- och hälsosäkerhet samt beredskap ska utvecklas ”i fredstid”. Det humanitära arbetet borde aktivt utnyttja och stärka dessa när landet drabbas av en humanitär kris.

Undantagstillstånd är ett hot mot demokratin och ökar konfliktkänsligheten

De förhållanden som råder under ett undantagstillstånd är ett hot mot demokratin, eftersom hanteringen av de instabila förhållandena också kan användas som en orsak till att inskränka de mänskliga rättigheterna, det civila samhällets rörelsefrihet och de civila organisationernas handlingsutrymme. Krissituationer och uppföljningen av dem gör det ofta möjligt att genomföra drastiska reformer eller striktare bestämmelser. Åtgärder som begränsar det sociala och politiska utrymmet bör vara kortvariga, så exakt definierade och avgränsade som möjligt, och målet ska vara att så fort som möjligt återgå till de normala friheterna. Detta är viktigt också med tanke på att de civila organisationerna har en betydande roll när det gäller att upprätthålla och utveckla basservicen i flera länder. Om ett undantagstillstånd leder till att demokratin och organisationernas roll inskränks påverkar detta också serviceutbudet på gräsrotsnivå. Dessutom resulterar en inskränkt yttrandefrihet till att informationen sprids betydligt långsammare och att åtgärder inte vidtas tillräckligt snabbt.

Sköra samhällen och stater blir ännu skörare efter en epidemi. Förvaltningens effektivitet är av avgörande betydelse, och detsamma gäller förvaltningens legitimitet – har de åtgärder som vidtas för att få kontroll över pandemin önskad effekt och har krisen behandlats på ett sätt som väcker förtroende för samhället och främjar öppenhet. I sådana länder där medborgarnas förtroende för myndigheterna redan är svagt kan en krissituation fördjupa förtroendeklyftan ytterligare och påverka samhällenas stabilitet.

Krissituationer tenderar att lyfta upp pyrande politiska tryck till ytan och driva gamla tvister till sin spets. Om förtroendet för det politiska systemet är lågt kan exempelvis val som skjuts upp på grund av coronakrisen öka misstron och undergräva stabiliteten. Undantagstillstånd utgör också ett hot mot fredsprocesser och fredssträvanden samt genomförandet av avtal. Det är viktigt att dessa processer tryggas. FN:s generalsekretär har väddat till alla konfliktparter i världen att utlysa eldupphör under coronapandemin. Finland understöder vädjan tillsammans med 52 andra stater.

Samtidigt kan denna exceptionella situation erbjuda

en möjlighet för konfliktparterna att samlas kring ett bord för att diskutera vilka åtgärder som bör vidtas för att begränsa pandemin. Nu är det viktigare än någonsin att skapa en dialog, främja delaktighet och öka förtroendet. Krisen kan också bli en möjlighet för det internationella samfundet att främja fredliga lösningar på politiska våldsamma konflikter. Som exempel kan nämnas tsunamikatastrofen i Sydostasien, som skapade ett tryck på att ingå ett fredsavtal om Aceh. Finland och EU lyckades i samarbete med asiatiska aktörer kombinera katastrofbistånd och resurserat medlingsarbete i rätt tid.

Den ekonomiska tillväxten stagnerar och skuldbördan ökar

En storskalig epidemi får förödande ekonomiska konsekvenser för ländernas bruttonationalprodukt, utrikeshandel och skuldsättning. FN:s handels- och utvecklingskonferens UNCTAD har redan nu sänkt prognosen för Afrikas ekonomiska tillväxt i år från 2,9 procent till 1,5 procent. Samtidigt står det klart att framför allt de fattigaste länderna nu blir tvungna att skuldsätta sig ytterligare. Därför spelar den internationella valutafonden IMF och de regionala utvecklingsfinansinstituterna en viktig roll. Det är viktigt att återbetalningen av och räntekostnaderna för redan befintliga krediter justeras omedelbart så att resurser kan riktas till krishantering som är intensivast i initialfasen.

Även protektionismen i handeln mellan olika länder stärks. Coronahotet har redan nu satt käppar i hjulet på förhandlingarna om ett afrikanskt frihandelsområde (*African Continental Free Trade Area*, AfCFTA). Man har hoppats på att frihandelsområdet ska stärka dels ett intensivare samarbete mellan länderna, dels den ekonomiska tillväxten och utvecklingen i Afrika. Det var meningen att förhandlingarna skulle inledas i början av juli. I och med pandemins utbrott finns det en risk att länderna drar sig tillbaka från sina preliminära förhandlingspositioner när det gäller att eliminera handelshinder. Behovet av att trygga de nationella intressena först påverkar många handelsfrågor världen över.

De makroekonomiska effekterna av coronaviruspandemin drabbar många länder som lider av humanitära kriser, oberoende av i vilken mån sjukdomen de facto sprider sig till dem. Den största risken löper de länder som är beroende av export av jordbruksprodukter eller

olja, penningförsändelser från utlandet och importerade livsmedel, och som har en hög skuldsättningsgrad och små valutareserver. De makroekonomiska effekterna kan fördjupa befintliga humanitära kriser ytterligare och öka behovet av internationellt bistånd exempelvis i Jordanien, Libanon och Sudan, som har en hög skuldsättningsgrad, Sydsudan, som är beroende av oljeexport och import av livsmedel, samt Demokratiska republiken Kongo, Venezuela och Libyen, som är beroende av importerade produkter.

Rädslan för ekonomiska konsekvenser kan leda till att länderna inte vågar rapportera sjukdomsfall till WHO i enlighet med det internationella hälsoreglementet (IHR). Detta fördröjer i sin tur åtgärderna för att stävja epidemin och snabbar upp sjukdomsspridningen mellan länderna. I synnerhet i de sköra länderna är hälso- och sjukvården delvis beroende av ekonomiskt stöd från diasporan. Emigranternas penningförsändelser till sina familjer och släktingar är ofta också en viktig källa för ”sjukförsäkring”, som kan användas till att täcka kostnader för sjukvård. De ekonomiska effekterna av covid-19-pandemin och den påföljande recessionen äventyrar diasporans utkomst och dessa livsviktiga penningförsändelser även i de förmögna regionerna.

Betydelsen av gränsöverskridande naturtillgångar och eventuella tvister kring dessa tillspetsas i krissituationer, när länderna börjar skydda sina egna intressen. Vattentillgångarna hör till de mest centrala frågorna. De står i direkt samband med vattnets tillräcklighet inom vattenförsörjningen, men också till jordbruket och dess kapacitet att producera mat.

Eftersom de fattiga länderna har obetydliga sjukvårdsresurser gäller det att fokusera på förebyggande arbete.

Framförhållning och smidigt samarbete är av avgörande betydelse

Framförhållning, de lokala hälsoaktörernas roll och samarbete mellan de internationella aktörerna är av avgörande betydelse i kampen mot coronaviruset. I flera länder har man erfarenhet av att dämpa spridningen av ebolaviruset och andra smittsamma sjukdomar och att behandla dessa sjukdomar.¹⁰ Coronavirusepidemin är dock en utmaning med helt nya dimensioner. Den är svårare att avgränsa, viruset smittar på ett försåtligt sätt och det finns inte tillräckliga resurser för att vårda alla smittade. Världen har inte råd med att de fattiga ländernas utvecklingssträvanden förändras till en humanitär kris, framför allt inte i Afrika.

Eftersom de fattiga länderna har obetydliga sjukvårdsresurser gäller det att fokusera på förebyggande arbete. Förebyggande åtgärder på individuell nivå och samhällsnivå är de allra effektivaste metoderna för att begränsa spridningen av sjukdomen. Det effektivaste sättet att bekämpa spridningen av coronaviruset är att begränsa den fysiska kontakten mellan invånarna och upprätthålla en god grundhygien, där det viktigaste är att alla tvättar händerna med vatten och tvål.

De lokala frivilligorganisationerna spelar en betydande roll i arbetet med att begränsa coronaspridningen. Organisationerna finns på plats när krisen börjar och stannar kvar i landet efter krisen. De är väl förtrodda med de lokala förhållandena och invånarnas seder och bruk. Effektivt förebyggande bygger på en nära förståelse för människornas informationsbehov, föreställningar och hälsovanor. Organisationerna når ut till samfund, områden och människogrupper som myndigheternas officiella information inte når. De lokala organisationerna spelar också en betydande roll i återhämtningen efter en kris såsom coronakrisen, eftersom de bidrar till att identifiera de människor som har det allra sämst ställt och stöda dessa människor genom krisen.

Genuint och rättidigt förebyggande arbete innebär dock att tillgången till hälsovårdstjänster och tjänsternas täckningsgrad förbättras när hälsokrisen fortfarande är hanterbar. Detta kan inte enbart höras till de humanitära, internationella eller lokala frivilligorganisationernas ansvar, utan det krävs också en stor insats från den offentliga sektorn i respektive land. FN-organisationerna,

¹⁰ I samband med ebolakrisen som bröt ut i Västafrika 2014 grundades en ebolafond som samordnas av FN:s utvecklingsorganisation UNDP (UN Ebola Response Multi-Partner Trust Fund). Under åren 2015–2016 samlade fonden ihop sammanlagt 170 miljoner dollar, som den använde till vård av insjuknade, tryggnad av basservicen, identifiering, spårning och säkra begravningar av insjuknade samt upprätthållande av stabiliteten. Finland var den åttonde största finansören i fonden.

Röda Korset och de globala hälsoinitiativen erbjuder en bra plattform för detta. FN-organisationerna, såsom WHO:s landskontor, ger länderna expertbistånd och samordnar åtgärderna i samarbete med smittskyddsmyndigheten. Expertis behövs emellertid också från andra internationella hälsoaktörer, så att inte det internationella FN-systemet, som lider av knapp finansiering, överbelastas. I anslutning till Afrikanska unionen har man efter ebolakrisen i Västafrika grundat en smittskyddsmyndighet, som har till uppgift att sköta den gemensamma planeringen, informationen och samordningen mellan länderna.

Röda Korsets och Röda Halvmånens nationella föreningar hjälper via sina frivillignätverk myndigheterna i respektive land att hantera krissituationer. Det finns också andra lokala hälsoorganisationer som samarbetar med hälsomyndigheterna i länderna i fråga. De kan på så sätt snabbt mobilisera sig till stöd för myndigheterna i en kris. I coronakrisen utgör de frivilliga hälsoarbetarna, som ofta utbildats med hjälp av utvecklingssamarbetsmedel, en stor resurs i och med att extra händer behövs i hela landet. Även de religiösa ledarna och aktörerna spelar en betydande roll i informationsförmedlingen och upplysningsarbetet. Det bästa sättet att reagera på en epidemi är att snabbt och professionellt förbereda de lokala resurserna för arbetet med att förebygga sjukdomsspridningen. Dessutom är det viktigt att de icke-statliga organisationer och frivilligorganisationer som arbetar för att främja målen för hållbar utveckling, demokrati och de mänskliga rättigheterna klarar av att fortsätta sin verksamhet även under krisen.

Det internationella samfundet svarar på coronakrisen

Syftet med den strategiska beredskapsplan på 675 miljoner dollar som Världshälsoorganisationen WHO och dess samarbetspartner publicerade i februari 2020 är att stöda alla länder i de centrala åtgärder som måste vidtas i strävan efter att påverka spridningen av coronaviruset. Planen har sammanställts för tre månader och den ska uppdateras.¹¹ Finland har bidragit till genomförandet av Världshälsoorganisationens beredskapsplan med en miljon euro.

Efter att krisen utvecklats till en pandemi lanserade FN i mars en exceptionellt omfattande global humanitär

responsplan och appell om katastrofbistånd (Global Humanitarian Response Plan GHRP) om totalt 2 miljarder dollar (1,8 miljarder euro). Det handlar om en samlad appell från FN-organisationerna som omfattar de allra viktigaste omedelbara åtgärderna för att bekämpa pandemin fram till slutet av 2020. Planen och finansieringsbehovet uppdateras månatligen. Åtgärderna enligt den humanitära responsplanen ska riktas till de 40 mest sårbara länderna i världen. De största humanitära finansieringsbehoven har WHO, som ansvarar för hälsosektorn (450 miljoner), Unicef, som ansvarar för barnen och vattenförsörjnings- och hygiensektorn (450 miljoner dollar), Världslivsmedelsprogrammet WFP, som ansvarar för livsmedelsbiståndet och hela det humanitära systemets logistiktjänster (350 miljoner) samt FN:s flyktningorganisation UNHCR (255 miljoner).¹²

FN:s centrala fond för humanitär nödhjälp Cerf har beviljat FN-organisationernas humanitära pandemirespons sammanlagt 75 miljoner dollar, vilket är det största finansieringsbeslutet som fonden någonsin fattat om en enskild kris. Finland stöder Cerf med 8 miljoner euro per år. Finland bereder också en öronmärkt finansiering som ska riktas till FN:s globala appell om katastrofbistånd.

Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen (IFRC) och Röda Korsets internationella kommitté som verkar särskilt i konfliktområden (ICRC) har dessutom lagt fram egna kompletterande globala appeller om katastrofbistånd, som uppgår till sammanlagt cirka 800 miljoner schweiziska franc. Via dessa appeller stöder man Röda Korsets och Röda Halvmånens nationella organisationers arbete för att bekämpa coronaepidemin både i samfunden och till stöd för myndigheterna. Arbetet utförs också i sådana områden och på sådana platser i konfliktländerna som inga andra aktörer kommer åt, såsom i fångelser. I Afrika arbetar 41 nationella föreningar med att bekämpa coronaepidemin.

FN grundade den 31 mars 2020 en ny finansieringsmekanism mellan FN-organisationerna (COVID-19 Response and Recovery Multi Partner Trust Fund) i syfte att möta de negativa utvecklingseffekterna av coronakrisen. Den ska användas till att hjälpa låginkomstländer och medelinkomstländer att möta pandemin och återhämta sig efter krisen. Fonden verkar under direkt övervakning av FN:s vice generalsekreterare, och den har utvecklats enligt samma modell som Ebola-fonden, som anses ha varit effektiv. Den nya fonden kompletterar den

¹¹ <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donors-and-partners/funding>

¹² <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>

strategiska beredskaps- och responsplan för COVID-19 som WHO publicerade i februari och FN:s appell om katastrofbistånd för COVID-19 som lanserades i mars. Den riktar sig till de allra mest utsatta länderna och människorna, som lider mest av den krissituation som coronaviruspandemin orsakar. Fonden har tre huvudsakliga mål: 1) möta den akuta hälsokrisen, 2) främja samhällets och ekonomins återhämtning samt 3) bistå i arbetet med att återuppbygga mer jämställda, inkluderande och hållbara ekonomier och samhällen.

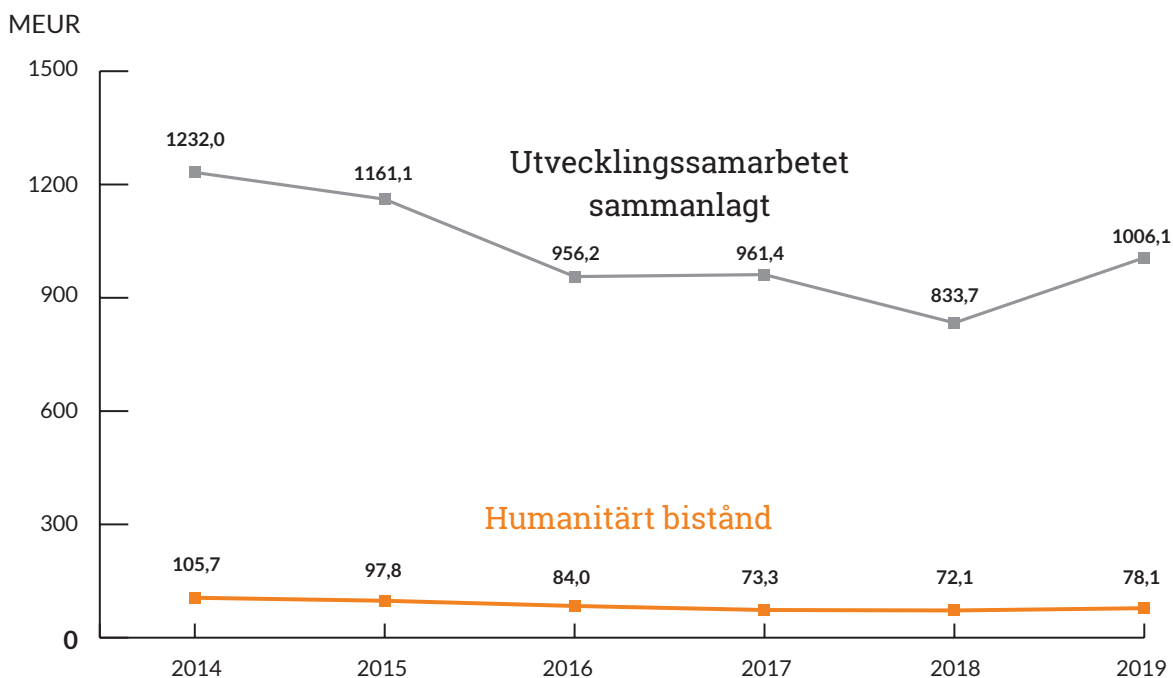
Syftet med fonden är att främja samarbetet och konsekvensen mellan FN-organisationerna. Fondens arbete grundar sig på FN:s landskoordinatorers och FN:s landteams verksamhet, deras lokalkännedom och förmåga att reagera på lokala förhållanden. Fonden strävar efter att snabbt och flexibelt bevilja stöd till de samhällen som behöver det mest. Därtill ska fonden vara katalytisk och skapa en hävstångseffekt för större penningflöden. I detta avseende samarbetar fonden med internationella finansinstitut och hjälper på så sätt utvecklingsländerna att trygga de investeringar som behövs för att möta pandemin och återuppbygga samhället. Fondens

Fonden strävar efter att snabbt och flexibelt bevilja stöd till de samhällen som behöver det mest.

verksamhet bygger på hållbar utveckling. Finansieringsmålet är två miljarder amerikanska dollar, varav en miljard har riktats till de första nio månaderna. Målet är att projekten ska inledas i början av maj. Fonden täcker en tvåårsperiod från april 2020 till april 2022.

Europeiska unionen har hittills understött den globala humanitära responsplanen med 276 miljoner euro. Av denna summa riktas 113,5 miljoner euro till WHO:s åtgärder.¹³

Utbetalningar för offentligt utvecklingssamarbete 2014–2019



Källa: Utrikesministeriet, förvaltnings- och rättsheten för utvecklingssamarbete 2020

EU betonar multilateralt samarbete

Coronakrisen är ett likviditetstest för planerna på ett partnerskap mellan Europa och Afrika. Den nya gemensamma strategin ska godkännas på toppmötet mellan Afrikanska unionen och Europeiska unionen i oktober 2020. EU har hittills varit den största handelspartnern, investeraren och utvecklingssamarbetspartnern på kontinenten. Över en femtedel av Finlands utvecklingssamarbete och Finlands handelspolitik kanaliseras via Europeiska unionen.

Enligt det meddelande som Europeiska kommissionen publicerade i början av april *EU:s globala svar på covid-19-pandemin*¹⁴ strävar EU efter att omedelbart svara på den utmaning som coronakrisen medför i synnerhet i sina partnerskapsländer, där hälso- och sjukvården och ekonomin är särskilt sårbara. EU:s svar bygger på ett Team Europe-tillvägagångssätt. EU framhäver ett multilateralt tillvägagångssätt och samarbete med FN-organisationerna och finansinstituten. De viktigaste elementen i EU:s svar hänför sig till katastrofbistånd, stöd av hälso- och sjukvårdssystemen i krisen och ekonomiska stödåtgärder.

När det gäller katastrofbistånd stöder EU de internationella organisationernas verksamhet, erbjuder logistiskt bistånd som behövs för hälsoarbetet, vattenförsörjningen och sanitetssystemen, hygien och tillhandahållandet av dessa. Dessutom utökas tillverkningen av skyddsutrustning och läkemedel i Europa för både EU-länderna och partnerskapsländerna. EU har som mål att stärka funktionsberedskap, utbildningen, uppföljningen och informationen inom hälso- och sjukvården samt att förmedla läkemedel, utrustning och skyddsutrustning som behövs inom hälso- och sjukvården. Här verkar EU direkt via sina egna program och via Världshälsoorganisationen. De ekonomiska stödåtgärder som EU föreslår bygger på tre pelare: direkt budgetstöd, lånegarantier och stöd från den privata sektorn.

Det totala beloppet av EU:s krisstöd uppgår enligt kommissionens meddelande till 15,6 miljarder euro. Det är fråga om pengar som redan ingår i finansieringen av yttre förbindelser och som nu riktas till att hantera den aktuella krisen. Meddelandet redogör inte i desto närmare detalj för hur allokeringen påverkar andra funktioner eller tiden efter krisen.

Coronakrisen framhäver vikten av att utveckla den sociala tryggheten

Coronakrisen och den ekonomiska chock som den orsakar framför allt för de människor som har det sämst ställt framhäver allt mer hur viktigt det är att utveckla den sociala tryggheten i utvecklingsländerna. Finland har under de senaste åren hört till de mest aktiva EU-länderna i dessa frågor. Institutet för hälsa och välfärd THL ledde under åren 2015–2019 EU:s gemensamma program EU Social Protection Systems, som resulterat i att det i dag finns välutbildade nationella experter på social trygghet i många länder i Afrika och Asien. De kan kanalisera kontantstöd för social trygghet på ett kostnadseffektivt sätt även för fattiga familjer och för familjer som lever på inkomster från den informella sektorn – ofta kvinnor.

Finland är alltså medlem i regeringarnas och utvecklingsorganisationernas gemensamma styrgrupp Universal Social Protection (social trygghet för alla). I denna roll har vi också genom relativt små insatser kunnat bidra till att stärka såväl samordningen mellan FN-organisationerna, utvecklingsbankerna, regeringarna och frivilligorganisationerna som resultatrika samarbetsprogram.

Under coronakrisen syns detta arbete genom portalen www.Socialprotection.org, som byggts bland annat med stöd från Finland. I denna portal utvecklar experter från utvecklings- och finansieringsländerna och organisationerna gemensamma åtgärder för att bekämpa spridningen av pandemin bland annat genom webinarier, webbkurser och kamratstöd av professionella inom social trygghet. Finansieringen från Finland användes också till att bygga upp webbplatsen Social Protection and Human Rights. Genom att fortsätta med denna finansiering kunde Finland bidra till att principerna om mänskliga rättigheter styr även de globala åtgärderna för bekämpning av coronaviruset.

¹⁴ https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/eu-global-response-covid-19_en

Universell hälsotäckning och folkhälsosäkerhet som gemensamt mål

Enligt WHO saknar över hälften av människorna i världen tillgång till nödvändiga hälsovårdstjänster som de skulle behöva. Varje år drabbas omkring 100 miljoner människor av extrem fattigdom på grund av hälsovårdsavgifter.

Det hör till de centrala målen i FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling (Agenda2030) att säkerställa att alla kan leva ett hälsosamt liv och verka för alla människors välbefinnande i alla åldrar (mål 3). Detta förutsätter att alla har jämlik tillgång till högklassiga och outhärliga hälsovårdstjänster. Dessutom måste det finnas tillgång till säkra, effektiva och ekonomiskt överkomliga grundläggande läkemedel och vaccin av god kvalitet. Detta kallas för universell hälsotäckning. Det inkluderar även sexualhälsa och reproduktiv hälsa med tillhörande rättigheter.

Ifjol förband sig Finland på FN-nivå till att snabba upp åtgärderna för att uppnå global hälsotäckning. Högklassiga social- och hälsojänster i kombination med en tillräcklig social trygghet som omfattar hela befolkningen är ett effektivt sätt att förhindra fattigdom, marginalisering och ojämlikhet som beror på sjukdom och funktionsnedsättning. Finland har också förbundit sig till att främja att kapaciteten att upptäcka, förbereda sig på och bekämpa hot mot hälsan stärks i alla länder, i synnerhet i utvecklingsländerna. Folkhälsosäkerhet förutsätter att åtgärder som är gemensamma för de olika förvaltningsområdena och som omfattar hela samhället vidtas på globalnivå och i alla länder.

Finland har i många år samarbetat för att stärka den globala folkhälsosäkerheten och arbetat med de afrikanska länderna både via nätverk som för samman de internationella organisationernas många förvaltningsområden och genom bilateralt samarbete. Finland har varit med om att utveckla och medverkat i WHO:s externa utvärderingar av folkhälsosäkerheten, genom vilka länderna får information om vilka resurser de har i fråga om folkhälsosäkerhet och kan utveckla planer för att förbättra dessa.

Hälsotäckningen och folkhälsosäkerheten har en betydande roll i förebyggandet av pandemier. Detta arbete bör fortsätta och stärkas i samarbete med de

Hälsotäckningen och folkhälsosäkerheten har en betydande roll i förebyggandet av pandemier. Detta arbete bör fortsätta och stärkas i samarbete med de aktörer som lämpar sig bäst för uppgiften och situationen.

aktörer som lämpar sig bäst för uppgiften och situationen. Det ska observeras att även om medel överförs till hanteringen av epidemin innebär det inte att hela den övriga hälsovårdssektorn lider.

Folkhälsosäkerheten är dock endast en av många helheter bland alla nödvändiga hälsoåtgärder. Bland de övriga nödvändiga åtgärderna kan nämnas hälsofrämjande arbete, inklusive åtgärder för att bekämpa sociala problem och hälsorelaterad ojämlikhet, stärka förvaltningen inom hälso- och sjukvården samt säkerställa kompetent arbetskraft inom hälso- och sjukvården, organisationsstrukturerna och finansieringen. Andra viktiga områden är kommunikation och social mobilisering för befolkningens hälsa samt forskning och expertis som styr politiken och praxisen.

Finland stärker hälsosäkerheten i de afrikanska länderna

Finland har samarbetat många år för att stärka den globala hälsosäkerheten.

I Afrika har det varit fråga om såväl bilateralt utvecklingssamarbete som samarbete via internationella organisationer. Finland har till exempel varit med om att utveckla WHO:s utvärderingar, som ger information om ländernas resurser när det gäller folkhälsosäkerhet och som gör det lättare att göra upp gemensamma planer för olika förvaltningsområden i syfte att förbättra dessa resurser.

I Somalia har Institutet för hälsa och välfärd THL med hjälp av finansiering från utrikesministeriet samarbetat med hälsovårds- och utvecklingsministeriet i Somaliland och FN:s internationella migrationsorganisation för att stöda ministeriet i verkställandet av det internationella hälsoreglementet. På så sätt stärker man förebyggandet och identifieringen av smittsamma sjukdomar och en snabb reaktionsförmåga när det gäller sådana hot mot folkhälsan som exempelvis coronaviruset utgör.

I Tanzania driver Finland ett utvecklingssamarbetsprojekt som går ut på att lära lokala experter och myndigheter att identifiera biologiska hot och smittsamma sjukdomar med fältdugliga och snabba metoder. Därtill utbildas experterna i hur biologiska risker ska hanteras i laboratorier. Forsvarsmaktens central för militärmedicin ansvarar för administreringen och genomförandet av projektet.

Samarbetspartner i projektet är Tanzanias jordbruksministerium. Det femåriga projekt som inleddes år 2014 har fått en fortsättning, och i projektplanen för detta år riktas verksamheten också in på åtgärder för att bekämpa coronaviruset.

Risker: överlappande kriser och ett utbrett behov av humanitärt bistånd

Redan innan coronapandemin bröt ut var behovet av humanitärt bistånd i världen större än någonsin tidigare sedan andra världskriget. I de flesta fallen finns behovet av humanitärt bistånd i konfliktdrabbade områden. Även klimatförändringen och utarmningen av naturens mångfald leder till allt fler naturkatastrofer, som i sin tur kräver en allt större andel av den otillräckliga humanitära finansieringen. De akuta humanitära kriserna blir också allt långvarigare och mer komplicerade. Detta har redan bevitnats i samband med flera kriser i olika delar av Afrika och runt om i världen. Samtidigt bör det konstateras att när man ingriper i grundorsakerna till kriser och satsar exempelvis på att förebygga konflikter, arbeta med fredsfrämjande, förebygga katastrofrisker samt snabbt bekämpa klimatförändringen och utarmningen av naturens mångfald minskar de facto behovet

av humanitärt bistånd. Det blir således ett billigare alternativ på lång sikt.

I krisområden är situationen ohållbar redan utan coronaepidemin. Enligt FN är det dessvärre sannolikt att coronaepidemin kommer att nå flera länder och områden som redan är inne i en humanitär kris. Särskilt sårbara är de länder där det finns många flyktingar eller människor som är flyktingar i sitt eget land eller där befolkningen lider av akut matkris, dvs. där ett stort antal människor är undernärda och helt beroende av livsmedelsbistånd. Enligt FN är det Sydsudan, Centralafrikanska republiken, Somalia, Haiti, Burundi, Afghanistan, Demokratiska republiken Kongo, Tchad, Sudan och Malawi som löper den största risken för detta.

År 2019 hade över 70 miljoner människor blivit tvungna att fly från sitt hem, och rekordmånga av dessa var flyktingar i sitt eget land: 41,3 miljoner. Bara i Syrien finns 6,1 miljoner sådana människor. Största delen av flyktingarna kommer från fem länder (Syrien, Afghanistan, Sydsudan, Myanmar, Sudan och Demokratiska republiken Kongo), och i de flesta av dessa har

coronafall redan konstaterats. Fattiga och konfliktkänsliga länder och områden bär ofta en stor flyktingbörda. I Afrika gäller detta Uganda och Etiopien, i Mellanöstern Syriens närområden (Jordanien, Irak, Libanon) och i Asien Bangladesh. Det finns också kritiska områden inom länderna och vid landsgränser. Även människorna i flyktinglägren i Grekland är i en ytterst utsatt ställning, eftersom hälso- och sjukvården är obefintlig och människorna lever tätt inpå varandra. Vattenförsörjningen och sanitetstjänsterna är allvarligt underdimensionerade eller rentav obefintliga. När coronaepidemin bryter ut är det de människor som lever i flyktingläger eller i tillfälliga skydd som kan drabbas hårdast – i synnerhet undernärda barn, barn utan vårdnadshavare, äldre, människor som lider av kroniska sjukdomar och människor med olika typer av funktionsnedsättning.¹⁵

Systemet med humanitärt bistånd står inför en stor utmaning. Hur ska man gå till väga när en ny kris uppstår i anslutning till en redan befintlig kris och verksamhetsförhållandena försvåras ytterligare? Biståndsarbetarnas arbete i redan befintliga krisområden begränsas exempelvis av störningar i leveranskedjorna och resebegränsningar samt åtgärder mot terrorism och sanktioner.

Virus känner däremot inga gränser. I takt med att coronahotet framskrider är det viktigt att de förebyggande åtgärderna, beredskapen, räddningsåtgärderna, biståndet och återhämtningen bildar ett enhetligt kontinuum.

Det viktigaste är att det finns kapacitet att agera i inledningsfasen av pandemin. Detta kräver tilläggsfinansiering i en situation där den befintliga finansieringen redan är öronmärkt för pågående kriser.¹⁶ Det är dock av yttersta vikt att det befintliga humanitära arbetet kan fortsätta och att det finns ytterligare biståndsmedel som kan användas för nya katastrofer. Coronaepidemin stoppar inte en enda pågående humanitär kris och den avvärjer inga kommande katastrofer. Genom att länka samman det humanitära arbetet och utvecklingssamarbetet klarar de humanitära aktörerna av att stöda beredskapen inför coronakrisen och förhindra att epidemin sprids också i områden som lider av humanitära kriser och instabilitet. Samtidigt kan utvecklingssamarbetsaktörerna förebygga att nya kriser bryter ut genom att hjälpa människorna att återhämta sig från coronakrisen. Nu om någonsin gäller det att stärka komplementariteten inom biståndsarbetet genom att på ett ändamålsenligt sätt samordna de olika formerna av biståndsarbete.

Finland har en färsk riktlinje om humanitärt bistånd (2019) som ger ett bra utgångsläge för utvecklingen av verksamheten.

Utmaningen för de internationella aktörerna, även för Finland, har varit att det har saknats ett övergripande grepp vid snabba förändringar. Utvecklingssamarbetet, fredsarbetet och det humanitära biståndet är inte tillräckligt sammanflätade, och det finns alltjämt onödiga skrankor mellan aktörerna. Som exempel kan nämnas att de olika faserna av en katastrof måste finansieras ur olika källor, vilket innebär att åtgärderna inte blir tillräckligt planmässiga och smidiga. Det är svårt att få finansiering för en omfattande, långvarig återhämtningsprocess – som också de långsiktiga konsekvenserna av coronaviruset kan komma att kräva – efter att den mest akuta krisen är över.

Förutom en flexibel finansiering gäller det också att främja olika modeller för humanitär finansiering som bygger på prognoser och framförhållning, för att man ska kunna garantera en tillräcklig beredskap, en rättidig reaktion på katastrofer och ett kontinuerligt utvecklingssamarbete genom kriser och katastrofer. Till denna ekvation bör man dessutom tillägga målen för fredsbyggande. Samtidigt som förbindelser utvecklas mellan det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet är det viktigt att man särskilt i konfliktområden tryggar det humanitära arbetets självständiga karaktär och inte blandar ihop det med åtgärder som har ett mer politiskt syfte. Humanitärt bistånd ska ges när det behövs; det ska

Problem har en tendens
att slingra sig samman
och göda varandra.
Samma dynamik borde
kunna skapas mellan
lösningarna och dem
som arbetar med att lösa
problemen.

¹⁵ Uppgifterna kommer från Finlands Röda Kors.

¹⁶ Sannfinländarna anser att Finland för närvarande inte kan öka finansieringen av utvecklingssamarbete eller humanitärt bistånd och menar att man måste agera inom ramarna för de befintliga resurserna.

¹⁷ <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

inte styras av politiska, ekonomiska eller militära orsaker. Det humanitära arbetet har också förändrats med åren och blivit allt farligare för biståndsarbetarna.

Problem har en tendens att slingra sig samman och göda varandra. Samma dynamik borde kunna skapas mellan lösningarna och dem som arbetar med att lösa problemen. Mitt i krisen får vi inte glömma vikten av att inverka på de primära orsakerna till problemen. Agenda2030 för hållbar utveckling och dess 17 mål slår fast riktningen och målen för detta arbete.¹⁷

Vad bör Finland göra?

Epidemier konkretiserar det inbördes beroendet världsdelar, länder och människor emellan. Finland bör tillsammans med de övriga länderna och de internationella organisationerna förbereda sig på en storskalig spridning av coronaviruset och på att befintliga kriser kommer att fördjupas i Afrika och i de sköra länderna runtom i världen. Eftersom coronakrisens omfattande konsekvenser berör alla sektorer i samhället och drabbar i synnerhet dem som har det sämst ställt, gäller det att möta krisen i samma proportion. Oberoende av situationen i vårt land har Finland kapacitet att stöda krisländernas ansträngningar på olika sätt och på olika nivåer som en del av det internationella samfundet i enlighet med principerna för hållbar utveckling och humanitärt bistånd.

Finland håller i enlighet med regeringsprogrammet på att utarbeta en Afrika-strategi i syfte att intensivifiera relationer som bygger på gemensamma intressen. Kampen mot coronaepidemin och ingripandet i de yttersta

orsakerna till epidemin kan inte förbigås i detta sammanhang. Afrikanska unionen, EU och Finland har förbundit sig till att främja målen i Agenda2030 och att skapa partnerskap som stärker dessa. Handlingsprogrammet utgör de bästa ramarna för en långsiktig verksamhet inom olika politiska områden och inom företagssektorn. Aktörer som stöder de lokala aktörerna även under coronakrisen och den ekonomiska recession som följer efter krisen ökar förtroendekapitalet. I många länder bedömer man noggrant vem som är pålitliga samarbetspartner även i svårare tider.

Det effektivaste alternativet är att vidta åtgärder som är intensivast i initialfasen och som stöder i synnerhet de fattiga ländernas förmåga att förbereda sig på och bekämpa epidemin samt återhämta sig från den. Det ger också kostnadsbesparingar på lång sikt. I initialfasen av krisen läggs vikten främst vid omedelbara åtgärder som gäller människornas hälsa och grundbehov. Samtidigt gäller det emellertid också att planera på längre sikt. De omedelbara och de långsiktiga åtgärderna utesluter inte varandra, utan det gäller att sträva efter att de bildar en samordnad helhet där vardera stärks. De prioriterade områdena inom Finlands utvecklingspolitik på lång sikt är till exempel viktiga både under och efter krisen: stärka kvinnors och flickors ställning och rättigheter; stärka den ekonomiska basen och sysselsättningen i utvecklingsländerna; utbildning, välfungerande samhällen och demokrati; klimatförändringar och naturresurser.

Utmaningen för Finland är alltså att utveckla ett tillvägagångssätt som kombinerar humanitärt bistånd, utvecklingsamarbete och utvecklingspolitik samt fredsarbete som utförs i syfte att lösa konflikter. Coronakrisen gör detta till en angelägen fråga.

Det effektivaste alternativet är att vidta åtgärder som är intensivast i initialfasen och som stöder i synnerhet de fattiga ländernas förmåga att förbereda sig på och bekämpa epidemin samt återhämta sig från den. Det ger också kostnadsbesparingar på lång sikt.

Finlands omedelbara åtgärder genom vilka spridningen av epidemin kan avmattas

Det är viktigt att identifiera de samarbetspartner som har de optimala förutsättningarna och befintliga kanaler att agera när en kris bryter ut, den bästa situationsanalysen och förmåga att identifiera de allra sårbaraste grupperna. I detta avseende är internationella initiativ som samordnas av FN och humanitära aktörer i nyckelposition.

Även stödet av lokala aktörer och frivilligorganisationernas roll framhävs i krissituationer både i det förebyggande arbetet och i arbetet med att trygga de mänskliga rättigheterna och rättigheterna för de lokala minoriteterna, till exempel människor med funktionsnedsättning.

Coronakrisen tvingar alla aktörer att anpassa och ändra funktionerna inom alla sektorer. Därför är det viktigt att Finland via olika samarbetspartner får aktuell och tillförlitlig information om krisens framskridning och konsekvenser. Beslutsfattandet måste snabbas upp, onödigt byråkrati med ändringssökande ska undvikas och finansiering måste kunna användas mer flexibelt av grundad anledning. Finansiering ska styras till dem som behöver den mest och allokeras ändamålsenligt.

Humanitärt bistånd

- Det är viktigt att Finland omedelbart svarar på FN:s globala appell om katastrofbistånd och responsplan.
- Finland ska också stöda Röda Korsets och Röda Halvmånens appeller. På så sätt allokeras stödet till de lokala samarbetspartnerna och deras arbete i samhällena, i myndighetssamarbetet och i biståndsarbetet i svåra konfliktområden.
- Det växande behovet av humanitärt bistånd kräver mer finansiering, och flexibel finansiering. Tilläggsfinansieringen ska dock i regel inte tas från övrig utvecklingsfinansiering som främjar de långsiktiga målen. Kanaliseringen av medel till coronakrisen får inte heller öka det mänskliga lidandet i redan befintliga kriser eller i framtida katastrofer.¹⁸
- Behoven i anslutning till sexualhälsa och

reproduktiv hälsa ökar under kriser och är en helt underfinansierad del av det internationella humanitära arbetet. Finland ska bidra till att denna aspekt stärks. Även utbildningen ska beaktas i högre grad under långvariga kriser.

Utvecklingsarbetet

- Finland ska bevara det långsiktiga och planmässiga greppet i sin utvecklingspolitik. Coronakrisen får inte tränga undan andra åtgärder, även om dess konsekvenser måste beaktas och i den mån det är möjligt inkluderas i utvecklingsarbetet. Man måste i synnerhet beakta det stöd som det civila samhället behöver.
- Coronafinansieringen ska kanaliseras också till utvecklingsmålen på medellång och lång sikt, genom vilka man bättre kan förbereda sig och svara på motsvarande pandemier i framtiden.
- Dispositionsplanerna för utvecklingsfinansiering och utvecklingsarbete måste omedelbart göras mer flexibla, för att utvecklingsarbetsaktörerna ska kunna anpassa sin verksamhet så att den inte äventyrar resultat och mål som uppnåtts genom långsiktigt arbete. Mer flexibilitet behövs till exempel i budgeterna och självriskvillkoren för programfinansieringarna.
- Finland ska kunna styra utvecklingsarbetsmedel som förblivit oanvända under 2020 till strategiska objekt med tanke på coronakrisen.

Multilateralt samarbete

- Det är ytterst viktigt att Finland medverkar i FN-organisationernas gemensamma fond (*COVID-19 Response and Recovery Multi Partner Trust Fund*), som grundats i syfte att bland annat svara på den akuta hälsokrisen och främja samhällets och ekonomins återhämtning.
- Finlands stöd till Världshälsoorganisationen WHO och arbetsorganisationen ILO ska ses över så att den universella hälsotäckningen snabbt kan förbättras och arbetsplatser och näringar i de fattigaste länderna kan tryggas. I detta sammanhang är det viktigt att Finland beslutar att återställa sin

¹⁸ Sannfinländarna anser att Finland för närvarande inte kan öka finansieringen av utvecklingsarbete eller humanitärt bistånd och menar att man måste agera inom ramarna för de befintliga resurserna.

finansieringsandel till den tidigare nivån (5,5 miljoner euro).

- Vattenförsörjningen och sanitetssystemen samt livsmedelsförsörjningen är synnerligen viktiga för hälsosektorn med tanke på hela kriscykeln, människornas välbefinnande och samhällets återhämtning. Inom detta område har Finland stark kompetens och dokumenterad erfarenhet av olika samarbetsformer.

Samarbete med den privata sektorn

- Tillgången till tillförlitlig och uppdaterad information är en viktig del av krishantering som behöver stödas. Det finns företag i Finland som har kunskaper inom spridning av hälsomaterial och organisering av hälsokonsultationer med hjälp av mobiltelefoner på olika lokala språk.
- Finansinvesteringar bör kanaliseras via finländska aktörer för att säkerställa att de fördelas också till mindre företag och de fattigaste områdena. Finansiering som beviljas av stora, multilaterala aktörer är ofta utom räckhåll för mindre aktörer.

Samarbete inom Europeiska unionen

- Finland ska vara en aktiv ”Team Europe”-aktör och följa den samlade användningen av medel som riktats till responsen på coronakrisen och vilka effekter medlen har både på krisen och i de områden för finansiering av yttre förbindelser från vilka finansiering har överfört till krisresponsen.
- EU och dess medlemsländer har gemensamt inflytande i de internationella finansinstituten, såsom Internationella valutafonden och Världsbanken. Finland ska genom aktiv påverkan bidra till att de fattigaste ländernas ekonomi via dessa stöds på ett långsiktigt och ansvarsfullt sätt. Det gäller att särskilt fästa vikt vid helhetshanteringen av ländernas skulder och eventuella skuldåtgärder.
- EU ska betona betydelsen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna och rekommendera att eventuella inskränkningar av grundläggande rättigheter i regel följer principen om minimalism och en strikt tidsbegränsning. I den

politiska dialogen med partnerskapsländerna är det också viktigt att lyfta fram situationen i fråga om fri informationsförmedling och medierna samt att stöda yttrandefriheten även under undantagsförhållanden.

Långsiktiga åtgärder parallellt med omedelbara åtgärder

Coronakrisen framhäver ännu tydligare hur viktiga målen för hållbar utveckling är överallt i världen. Finland ska koncentrera sig på att stöda övergången till en hållbar ekonomi, där gränserna för jordens bärkraft och naturbaserade lösningar är av central betydelse. I den rådande klimat- och miljökrisen spelar nya handlingsmodeller en avgörande roll när det gäller att avskaffa den globala överkonsumtionen och anpassa samhällets verksamhet till jordens bärkraft. Varje ny och gammal handlingsmodell ska anpassas efter gränserna för jordens bärkraft, vilket på lång sikt stärker ekosystemets och den mänskliga verksamhetens hållbarhet och anpassning (resilience) i undantagsförhållanden. Naturskydd (förhindrande av miljöförstöring), stävande av handeln med vilda djur och satsningar på hållbara lokala näringar blir på lång sikt ett betydligt billigare och mänskligare alternativ än pandemier som återkommer med några års mellanrum och en stagnerad globalekonomi, som drabbar de sköra staterna hårdast.

Det är synnerligen viktigt att Finland fortsätter att driva en utrikes- och utvecklingspolitik som bygger på de mänskliga rättigheterna och stöda det regionala samarbetet mellan de afrikanska länderna även i undantagsförhållanden. De afrikanska ländernas hållbara ekonomi och egna resursbas kan stärkas ännu effektivare genom ansvarsfullt företagssamarbete, handel och beskattning. Det faktum att krisen drabbar de mest sårbara grupperna särskilt hårt kräver att Finland satsar på långsiktigt jämställdhetsarbete och stärker arbetet mot diskriminering i all utvecklingspolitik och på alla nivåer. Det är särskilt viktigt att också under den pågående krisen fästa vikt vid och främja alla åtgärder som vidtas för att bevara och främja kvinnornas ställning på arbetsmarknaden. Möjligheten att få en arbetsplats och hållas kvar i arbetslivet är en central faktor med tanke på kvinnornas rättigheter i arbetslivet och tillgodoseendet av deras mänskliga rättigheter.

Finland bör ha möjlighet att utveckla de sköra staternas säkerhetsmyndigheters egen kapacitet och egna resurser att samarbeta med andra myndigheter i eventuella exceptionella situationer. Detta omfattande samarbete bör innefatta beredskapsplanering och planering av prognostiserande verksamhet så att myndigheterna kan förbereda sig på olika ur säkerhetssynvinkel utmanande scenarier. Genom denna beredskap stärks områdenas förmåga att agera omedelbart när problem uppstår. Det är också viktigt att involvera icke-statliga organisationerna i detta arbete. Exempelvis Röda Korsets nationella föreningar spelar en särskild roll som beredskapsaktör till stöd för myndigheterna.

- Finland ska påverka i EU, FN och finansinstitutioner i syfte att se till att tillräckliga medel riktas till åtgärder som ingriper i grundorsakerna till epidemierna, dvs. till att förhindra förstörandet av naturmiljöer och stävja handeln med vilda djur.
- Finland ska fortsätta att förbättra livsmedels- och näringstryggheten och att utveckla en hållbar jordbruksproduktion och internationell handel samt hållbara livsmedelsvärdekedjor. Utgångsläget för en hållbar användning av naturresurser ska vara ett övergripande mat-vatten-energi-skog-tillvägagångssätt. Ett hållbart livsmedelssystem är en grundförutsättning för att ett samhälle ska klara sig igenom en krissituation. Därför är det viktigt att trygga naturens biologiska mångfald.

Finland bör investera i utbildning, i synnerhet nu under den globala krisen. Via skolorna och lärarna får familjerna och barnen viktig information och kritiska anvisningar i hälso- och rättighetsfrågor.

- Utvecklingen av Afrikanska unionens fredsfrämjningsverksamhet och prognostiseringsverktyg måste fortsätta. Processerna för att förebygga och lösa konflikter ska även framöver bygga på den lokala situationen och på kontinuerlig konfliktanalys.
- Krisberedskapen bör stärkas på alla nivåer: lokalt, nationellt, regionalt och internationellt.
- Coronapandemin har massiva effekter på utbildningen, och konsekvenserna kommer att synas länge. Invånarnas utbildning och kompetens är av central betydelse i uppföljningen av pandemin och beredskapen inför framtiden. Finland bör investera i utbildning, i synnerhet nu under den globala krisen. Via skolorna och lärarna får familjerna och barnen viktig information och kritiska anvisningar i hälso- och rättighetsfrågor. Dessutom bör utvecklingen och införandet av digitala plattformar som lämpar sig för distansundervisning snabbas upp.
- I Finlands utvecklingsprojekt ska man ha som en genomsyrande princip att analysera frågor som relaterar till arbetslivet, delaktighet och jämlikt bemötande samt den sociala dialogen och hur den främjas på lokal nivå. Åtgärder som vidtas för att stöda samhällets strukturer och individernas möjligheter att förflytta sig till den formella ekonomin är viktiga med tanke på främjandet av agendan för människovärdigt arbete. Det är också viktigt med tanke på bekämpningen av fattigdom att skydda dem som har det sämst ställt och fokusera de politiska åtgärderna på dessa grupper. Här är den internationella arbetsorganisationen ILO en central samarbetspartner.
- Sexualhälsa och reproduktiv hälsa samt rättigheterna kring dessa är ett område som under de senaste åren har varit föremål för kontinuerliga attacker i de globala forumen. Trots den kris som coronaviruset orsakar är det viktigt att se till att Finland även i framtiden aktivt försvarar kvinnornas rättigheter bland annat till sexualhälsa och reproduktiv hälsa, stöder familjeplaneringen och finansierar dessa åtgärder genom sitt utvecklingsarbete.