

FOKUS: GLOBAL HELSE OG FNs SIKKERHETSÅD

Pandemirespons og global helse i norsk utenrikspolitikk – og i FNs sikkerhetsråd

Audun Halvorsen

Statssekretær (H) i perioden 2017–2021, Utenriksdepartementet, Norge

Sammendrag

Global helse har stått sentralt i norsk utenriks-, utviklings- og helsepolitikk i en årrekke. Norge er anerkjent som en synlig aktør på global helse gjennom vesentlige finansielle bidrag, men også som en aktør som har bidratt til etablering av nye institusjoner og mekanismer som vaksinealliansen Gavi, Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents (GFF) og Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI). Norge spiller også en aktiv rolle i det internasjonale helsepolitiske samarbeidet, og er en aktiv deltaker i Verdens helseorganisasjon (WHO). Norge er – og har vært – gjenkjennelig på global helse over lang tid, og i alle internasjonale fora. Vi mener det er viktig å bidra til – og sikre – at konsekvensene av pandemier og globale helseutfordringer på internasjonal fred og sikkerhet også hører hjemme på dagsordenen til FNs sikkerhetsråd.

Nøkkelord: global helse · global helsesikkerhet · covid-19 · pandemiberedskap · Sikkerhetsrådet · internasjonal fred og sikkerhet

PRIO (Institutt for fredsforskning), NUPI (Norsk utenrikspolitisk institutt) og Utenriksdepartementet arrangerer rundebords-diskusjoner om aktuelle saker i FNs sikkerhetsråd i toårsperioden Norge er valgt medlem (2021–22). «Global helse og internasjonal fred og sikkerhet – implikasjoner for Sikkerhetsrådet» var tema for det første møtet i denne serien, som ble avholdt 29. april 2021.

©2021 Audun Halvorsen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Halvorsen, A. (2021). Pandemirespons og global helse i norsk utenrikspolitikk – og i FNs sikkerhetsråd. *Internasjonal Politikk*, 79(4), 444–449. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v79.3643>

Formålet med møteserien er å legge til rette for strategisk diskusjon mellom forskere/fagekspertene og Utenriksdepartementet. Denne teksten er basert på innledningen jeg holdt på møtet den 29. april i år.

Global helse som satsning i norsk utenrikspolitikk

Global helse har stått sentralt i norsk utenriks-, utviklings- og helsepolitikk i en årrekke. Norge er anerkjent som en synlig aktør på global helse gjennom vesentlige finansielle bidrag, men også som en aktør som har bidratt til etablering av nye institusjoner og mekanismer som vaksinealliansen Gavi, Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents (GFF) og Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI). Norge spiller også en aktiv rolle i det internasjonale helsepolitiske samarbeidet, og er en aktiv deltaker i Verdens helseorganisasjon (WHO). Norge tok i 2006 sammen med Frankrike initiativ til å etablere 7-landsgruppen for utenrikspolitikk og global helse.

Global helse i FNs sikkerhetsråd

Covid-19-pandemien er ikke bare en helsekrise, men også en sosial og økonomisk krise med potensielle konsekvenser for internasjonal fred og sikkerhet. Gitt pandemiens globale spredning og virkning ble den relativt raskt gjenstand for diskusjon i FNs sikkerhetsråd, til tross for at rådsmedlemmene lenge var uenige om videre håndtering. Selv om det skulle gå flere måneder før Sikkerhetsrådet oppnådde enighet om sitt første covid-19-vedtak 1. juli 2020, innebar dette vedtaket samtidig en anerkjennelse av en utvikling som har pågått siden slutten av 1990-tallet, der «nye sikkerhetstrusler» mot internasjonal fred og sikkerhet får økt aksept.

Pandemien har i høyeste grad preget arbeidet i Sikkerhetsrådet – i både form og innhold. Sikkerhetsrådet måtte i mars 2020 gå over til digitale møter med de utfordringer og begrensninger det medførte i behandlingen av både løpende og akutte saker. Høsten 2021 har rådet gradvis innført fysiske møter igjen.

Covid-19-pandemien viser med tydelighet at en global helsekrise i dag vil få vidtrekkende konsekvenser, og dermed også implikasjoner for internasjonal fred og sikkerhet. Globale helsespørsmål har derfor også stadig oftere blitt gjenstand for diskusjon i Sikkerhetsrådet. Det har samtidig skjedd en gradvis utvikling over de siste tiårene, der stadig flere tverrgående temaer blir behandlet av FNs sikkerhetsråd. Tidlig på 2000-tallet ble kampen mot internasjonal terrorisme og mot spredning av masseødeleggelsesvåpen intensivert i rådet gjennom vedtak av sentrale resolusjoner. Beskyttelse av sivile, særlig barn, og kvinner, fred og sikkerhetsagendaen er andre eksempler på tverrgående temaer som over tid, og til tross for en viss motstand, har blitt faste punkter på rådets dagsorden. I løpet av de siste årene har flere rådsmedlemmer, til tross for motstand fra enkelte rådsmedlemmer, arbeidet systematisk for å bidra til at rådet behandler sammenhengen mellom klimaendringer og sikkerhet på

en mer systematisk måte. Som valgt medlem prioriterer Norge dette arbeidet høyt. Tilsvarende motstand fra enkelte rådsmedlemmer blir også synlig når det er snakk om å bringe helserelevante trusler inn i Sikkerhetsrådet, selv om rådet på tross av dette har lyktes i å vedta to enstemmige covid-19-resolusjoner under pandemien.

Den kjente skillelinjen mellom land som ikke ønsker noen form for ytre innblanding i det de mener er et lands indre anliggender, under henvisning til staters suverenitet, og de som mener at tverrgående temaer hører hjemme i Sikkerhetsrådet, gjør seg også gjeldende for global helse. Den første gruppen land viser ofte til at tverrgående temaer i første rekke faller inn under ansvarsområdene til andre FN-fora, i mellomstatlig sammenheng FNs generalforsamling og i operativ sammenheng WHO og FNs fond og programmer.

Det første helsetemaet som ble behandlet av Sikkerhetsrådet, var HIV/AIDS i år 2000. Siden har rådet også diskutert konsekvenser av ebola på internasjonal fred og sikkerhet. I mai 2021 var det fem år siden Sikkerhetsrådet vedtok 2286-resolusjonen om beskyttelse av medisinsk og humanitært personell i konflikt. Siden da har det vært økende antall rapporterte angrep på helsearbeidere og helseinstallasjoner.

Det var derfor positivt at Sikkerhetsrådet den 26. februar i år lyktes i å vedta en enstemmig sikkerhetsrådsresolusjon om covid-19-vaksinering i konfliktområder (FNSR 2565). Dette vedtaket var en konkret oppfølging av det første enstemmige covid-19-vedtaket den 1. juli 2020 (FNSR 2532), der rådet bl.a. oppfordret til en global våpenhvile under pandemien. Men i motsetning til i fjor, da rådet brukte lang tid på å oppnå enighet, ble dette sikret i løpet av en ukes tid med forhandlinger i år. 2565-resolusjonen ble ikke bare vedtatt enstemmig; samtlige rådsmedlemmer pluss 97 andre medlemsland i FN var dessuten tilsluttet som medforslagsstillere.

Som rådsmedlem har vi arbeidet for at covid-19-vedtaket fra februar (FNSR 2565) også blir fulgt opp og tatt inn i rådets omtale av spesifikke landsituasjoner, spesielt mandatfornyelser for fredsbevarende operasjoner og politiske oppdrag. Økt oppmerksomhet av FNs sikkerhetsråd kan bidra til å løfte problemstillinger internasjonalt og bidra til økt mobilisering, særlig med hensyn til vaksinedistribusjon i konfliktområder. At flere globale helsetemaer nå kommer opp til behandling i Sikkerhetsrådet kan tyde på at helse spørsmål i større grad anerkjennes som en del av utenriks- og sikkerhetspolitikken.

Covid-19-pandemien og implikasjoner for internasjonal fred og sikkerhet

Selv om globale helseutfordringer i større grad anerkjennes som en mer sentral del av utenrikspolitikken, er det liten tvil om at covid-19-pandemien har forsterket dette budskapet.

I 2021 er covid-19-vaksiner og kunnskap om effektive tiltak for å hindre smitte nå utviklet, men tilgang til vaksiner, diagnostikk og behandling er fortsatt en svært begrenset ressurs. Det er fortsatt en risiko for at pandemien kan føre til betydelige sikkerhetspolitiske konsekvenser – særlig om den forblir ukontrollert. Så lenge

medisinske mottiltak, som medisiner, vaksiner, diagnostikk og smittevernsutstyr, er ulikt fordelt og ulikt tilgjengelig, kan dette virke destabiliserende i land eller regioner. Videre kan aktiv hindring av tilgang til medisinske mottiltak brukes som et middel i en konfliktsituasjon, og legge ytterligere press på konfliktrammede lands helse-tjenester. Det igjen vil øke sjansen for humanitær lidelse, og blir dermed også en mulig forsterker av eksisterende konfliktlinjer, og en potensiell driver av nye.

Infeksjonsutbrudd med sosiale restriksjoner har konsekvenser langt ut over helsedimensjonen. De indirekte konsekvensene av pandemiens smitteverntiltak kan også ha negative konsekvenser for fattigdom, konflikt og ustabilitet. Tap av utdannings-, inntekts- og arbeidsmuligheter grunnet pandemien og nedstenging kan gi mindre penger og mat til allerede fattige familier. Dette skjer i en viss grad i alle land, men slår ut hardest i land uten sosiale sikkerhetsnett eller velferdsordninger, og et større innslag av uformell økonomi. Stigende matpriser rammer særlig mennesker i lav- og mellominntektsland, som i utgangspunktet bruker en større andel av inntekt på mat enn mennesker i høyinntektsland. Disse forandringene kan føre til økt ustabilitet, som i verste fall kan eskalere situasjonen – i land eller mellom land.

Pandemien har vist at nasjonal helsesikkerhet i høyeste grad henger sammen med global helsesikkerhet. I pandemibekjempelsen, og i en rekke andre spørsmål om global helse, vil det fortsatt være slik at ingen er trygge før alle er trygge – ikke minst gjelder dette tilgang til vaksiner. Dette viser viktigheten av felles internasjonal beredskap og respons og koordinert multilateral innsats innen global helse. Å fremme god global helse blir derfor både et virkemiddel og mål i utenrikspolitikken. Å fremme helse med fokus på sårbare grupper og for å bidra til bærekraftig utvikling har egenverdi fra helsemessige, menneskerettslige og humanitære perspektiv. Å sikre god helse har positive ringvirkninger for økonomisk utvikling. Å hindre de negative indirekte ringvirkningene av covid-19, som jobb-usikkerhet, stengte skoler eller fattigdom grunnet sosiale restriksjoner eller forverring av konfliktsituasjoner, er viktig ikke kun for å hindre smitte, men også for å redusere sosiale og politiske konsekvenser.

Pandemien har også vist viktigheten av regionalt samarbeid, som sett i Norges samarbeid med EU og afrikanske lands samarbeid i AU. For Norge har vår tette kobling til EU i pandemiresponsen vært viktig og muliggjort, for eksempel, vaksineinnkjøp til den norske befolkningen gjennom EU. Erfaringene fra covid-19-pandemien peker mot viktigheten av integrasjon i europeiske løsninger for Norge også i tiden framover.

Konklusjon

Norge er – og har vært – gjenkjennelig på global helse over lang tid, og i alle internasjonale fora. Vi mener det er viktig å bidra til – og sikre – at konsekvensene av pandemier og globale helseutfordringer på internasjonal fred og sikkerhet hører hjemme på Sikkerhetsrådets bord, og følgelig blir behandlet der. Global helsesikkerhet i bredere

forstand har også under pandemien fått økt søkelys utenfor helsesektoren, ikke minst innenfor finans og økonomisk politikk. Den økende anerkjennelsen av at ingen er trygge før alle er trygge, peker på behovet for sterkere og inkluderende multilaterale initiativ og bærekraftig internasjonal finansiering. Dette henger tett sammen med etablert norsk politikk om å styrke multilateralt samarbeid. Pandemien har vist at en helsekrise har konsekvenser langt ut over sykdom og død, og felles respons må derfor også involvere ledere på høyt nivå. Verdensledere har et stort ansvar for å sikre at vi er bedre rustet til å møte nye helsekriser. I september 2021 arrangerte president Joe Biden og visepresident Kamala Harris *Global Covid-19 Summit: Ending the Pandemic and Building Back Better*, med deltakelse fra statsledere fra hele verden, inkludert daværende statsminister Erna Solberg. Dette vil følges videre opp av den amerikanske politiske ledelsen, med planlagte oppfølgingsmøter på utenriksminister- og statsledernivå.

Med en økende anerkjennelse om at global helse og pandemirespons er felles utfordringer og ferske erfaringer om at ingen land kan håndtere dem alene, er det mye som tyder på at global helse blir en viktigere del av utenriks- og sikkerhetspolitikken de neste årene. Norge er godt plassert for å ta en aktiv rolle i internasjonal politikktutforming på feltet.

Om forfatteren

Audun Halvorsen var statssekretær for utenriksminister Ine Eriksen Søreide i perioden 2017–2021. Før det var han statssekretær for EU/EØS-ministeren (2017) og politisk rådgiver for forsvarsministeren (2013–2017). Han har vært forsvars- og utenrikspolitisk rådgiver for Høyres stortingsgruppe (2008–2013) og forsvarspolitisk rådgiver for kontroll- og konstitusjonsfraksjonen til Høyres stortingsgruppe (2007–2008). Statssekretær Halvorsen har cand.mag. med fagene statsvitenskap, offentlig rett og privatrett fra Universitet i Oslo, og jobbet fra 2004–2007 som vitenskapelig assistent og redaksjonssekretær for prosjektet «The Political Implications of Denationalised Defence» på Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Abstract in English Pandemic Response and Global Health in Norwegian Foreign Policy – and in the UN Security Council

Global health has been a priority for Norway and for Norwegian foreign, development and health policies for the past decades. Norway is recognized as an active and consistent partner in global health questions, both through substantial financial contributions and as an advocate for establishing new institutions and mechanisms such as Gavi (the Vaccine Alliance), the Global Financing Facility for Women, Children and Adolescents (GFF) and the Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI). Norway is also playing a leading role in the international cooperation in global health issues and in promoting a coordinated and effective humanitarian response

to the COVID-19 pandemic. Norway actively participates and firmly supports the leading role played by the World Health Organization (WHO) in this regard. Norway will continue to be a consistent and recognizable partner in global health issues in all international fora. We firmly believe that it is important to contribute to – and secure – that the implications of pandemics and global health crises can be seen as threats to international peace and security and thus belong on the agenda of the UN Security Council.

Keywords: global health · global health security · Covid-19 · UN Security Council · international peace and security · pandemic response