

WHO i pandemi- orkanens øje

Af **Steven L. B. Jensen**

Der har været meget kritik af Verdenssundhedsorganisationen i forbindelse med coronakrisen. USA har i raseri meddelt, at de vil trække sig helt ud. Men medlemslandene har mest af alt kun sig selv at takke for, at det er gået så skidt.

Vi har alle fået lidt af et crashkursus i epidemiologi, virologi og global sundhed i løbet af 2020. Samtidig har COVID-19-pandemien i den grad sat spotlyset på Verdenssundhedsorganisationen (WHO). Det er der gode grunde til. WHO er FN-systemets ledende sundhedsorganisation og dermed en central aktør i det multilaterale system. Fokus har dog ofte været for snævert. Problemerne handler nemlig om meget mere end WHO's ageren. Der er imidlertid stærke interesser, der foretrækker at reducere debatten til netop dét perspektiv for at flytte opmærksomheden og eventuelt ansvar væk fra dem selv.

Hvis man ønsker en seriøs diskussion af WHO's håndtering af COVID-19-pandemien, er man nødt til konsekvent at inddrage medlemsstaternes rolle og ansvar i analysen. Man kan for eksempel stille spørgsmålet 'lever medlemsstaterne op til deres internationale forpligtelser?' Samtidig bør vi interessere os for det, som man kan kalde 'sundhedsinternationalisme'. Det er netop denne internationalismes livsvilje, som vi bør tage pulsen på i lyset af det, som vi har gennemlevet i 2020.

FN's medlemsstater afgør i udstrakt grad grundvilkårene for WHO's virke og dermed dens evne til at agere i globale sundhedskriser. Det har i årtier været velkendt, at WHO var underfinansieret. Samtidig har der været en løbende debat om organisationens effektivitet. Denne debat har fokuseret på særligt to aspekter: behovet for administrative reformer internt i WHO samt på det langt bredere spørgsmål om *global health governance*.

Steven L. B. Jensen er seniorforsker ved Institut for Menneskerettigheder. Han er ph.d. i historie og er ekspert på menneskerettighedernes historie og institutioner, FN-systemet og menneskerettighedsdiplomati og særlig fokus på sundhed, LGBT-rettighejder samt økonomiske og sociale rettigheder.

Dette sidste aspekt henviser til den institutionelle arkitektur, hvormed det internationale samfund organiserer det globale sundhedsarbejde og hvordan denne kan styrkes og gøres mere tidssvarende.

WHO er nemlig ikke den eneste FN-aktør, som arbejder med sundhed. Det gør UNAIDS, Verdensbanken og UNICEF for eksempel også på forskellige måder. Dertil kan tilføjes den Geneve-baserede Globale Fond til Bekæmpelse af AIDS, Tuberkulose og Malaria. Den er udenfor FN-systemet, men spiller en meget væsentlig rolle, hvad angår finansieringen af globale sundhedsindsatser, og kan også beskrives som en international organisation i form af et såkaldt *public-private partnership*. Man skal altså helst have blik for både det bredere institutionelle landskab og staternes ageren for at analysere feltet i sin helhed.



Organisationen er blevet kritiseret for at handle for langsomt, for at være følgagtig overfor Kina og for ikke altid at give klare og veltimedede retningslinjer.

COVID-19 har dog som nævnt sat et særligt kritisk spotlys på WHO. Organisationen er blevet kritiseret for at handle for langsomt, for at være følgagtig overfor Kina og for ikke altid at give klare og veltimedede retningslinjer for, hvordan staterne burde håndtere pandemien.

Den 75-årige FN-nisse

Der er ingen tvivl om, at der er et stort behov for, at WHO udfylder sin videnskabelige, koordinerende og vejledende globale lederskabsrolle, samtidig med at organisationen yder teknisk bi-

stand til de medlemslande, som i særlig grad er afhængig af denne. Det er dog her, at en 75-årig FN-nisse flytter med.

Internationalisme er altid indlejret i statsuverenitet på forskellige – synlige og usynlige – måder. Det er en virkelighed og et paradoks, som altid har defineret FN's arbejde. Denne dualitet er indbygget i FN-pagten fra 1945. WHO's arbejde er ingen undtagelse, men det gør dem særligt udsatte i en krisetid. WHO er blevet gjort til både syndebuk og skydeskive af nogle stater, som ønskede at placere skylden for pandemiens udbredelse og staternes egen mangelfulde indsats andetsteds end hos dem selv.

Præsident Donald Trump har i særlig grad gjort sig skyldig i dette. Han har meddelt, at han vil trække USA ud af WHO på grund af organisationens formodede svigt. Det er velkendt, at USA reagerede alt for sent og mangelfuldt på truslen fra COVID-19. Trump-administrationen modtog efterretninger om coronavirus og dens potentielle alvor allerede i løbet af januar.

Det er her værd at sammenligne USA med Sydafrika. Sydafrika iværksatte sit epidemiske nødberedskab allerede den 29. januar – to dage før WHO erklærede COVID-19 for en "Public Health Emergency of International Concern" (PHEIC) 31. januar. Da Danmark lukkede ned 11. marts, havde Sydafrika brugt de foregående fem uger på blandt andet at træne 3.000 sundhedspersoner i håndteringen af den forventede epidemi. Man havde også fået sit lederskab på plads til at håndtere sundhedskrisen – en proces, hvor man klogt gjorde brug af dyre-

købte erfaringer fra landets omfattende HIV/AIDS-epidemi.

Det var rettidig omhu i et land, som på det pågældende tidspunkt var i både en social og økonomisk krise, som ellers nok kunne have taget al opmærksomhed. Sydafrika fangede signaler fra WHO – herunder fra de interne diskussioner i organisationen, som på dette tidspunkt løbende diskuterede udviklingen – og der blev handlet på dem tidligt for at sikre etableringen af en form for kriseberedskab.

USA's regering derimod, som endda har flere ansatte med sundhedseksperise udstationeret internt i WHO, og som var med i selvsamme diskussioner, var slet ikke gearet til at reagere på analyser og egne efterretninger. Den manglende amerikanske respons er ikke WHO's skyld. De blev dog gjort til syndebukke i processen, fordi det har været politisk opportunt. Denne adfærd er desværre blevet et af internationalismens grundvilkår – særligt i de seneste år.

Oveni dette er WHO også blevet en storpolitisk kampplads i et langt større magtspil mellem USA og Kina. For multilaterale institutioner er det ikke et ukendt fænomen at være fanget i en sådan krydsild, men det er særdeles alvorligt midt i en global pandemi, og WHO's ledelse og eksperter kan ikke gøre meget ved det. Det er staterne, som har magten.



WHO er blevet en storpolitisk kampplads i et langt større magtspil mellem USA og Kina.

WHO's generalsekretær Tedros Adhanom Ghebreyesus har vedvarende opfordret medlemslandene til at udvise sammenhold i kampen mod COVID-19.

Han har med stor tydelighed beskrevet, hvad konsekvensen af splittelse ville være, nemlig ”*many more body-bags*”. Pandemiens fortsatte hærgen viser, at han har haft ret.

Chancen, der ikke blev grebet

Relationen mellem WHO som organisation og medlemsstaterne kunne have været anderledes.

Efter SARS-udbruddet i 2003 var der efterfølgende en diskussion om etableringen af et post-westfalsk system for global sundhed, som skulle gælde i håndteringen af pandemier. Ideen var at udvikle procedurer eller mekanismer, hvor det internationale system havde beføjelser til at være meget mere indgribende overfor staters suveræniteten for netop at forebygge eskalerende kriser, hvor fodslæbende stater ikke handlede hurtigt nok i at undgå smittespredning. Der var kort en åbning for nytænkning i kølvandet på SARS, men den lukkede hurtigt. For mange af FN's medlemsstater ville være imod gennemførelsen af sådanne tiltag.

WHO har siden dengang – og SARS-responsen vurderes som en succes – haft store udfordringer i, hvordan de skulle forholde sig til udbrud, som kunne udvikle sig til globale sundhedskriser. De agerede alt for sent på faresignalerne omkring udbruddet af ebola i Vestafrika i 2014. De efterfølgende vurderinger var stærkt kritiske overfor WHO's sendrægtighed. De havde også været alt for forsigtige i forhold til at advare og mobilisere det internationale samfund. Andre var meget hurtigere til at forstå alvoren og træde til – for eksempel Læger Uden

Grænser – og det var et prestigetab for WHO, som skabte tvivl om organisationens evne til krisehåndtering.

Der kom derfor en række tiltag i kølvandet på ebolaepidemien, fordi medlemsstater ønskede handling. Dette har inkluderet etableringen af WHO's Health Emergencies Programme, hvor der er tilknyttet en uafhængig komité til at monitorere og rådgive WHO i forbindelse med sundhedskriser.

Det har bragt større fokus på WHO's kapacitet til at handle samt medlemsstaternes ansvar for at sikre denne. Komitéen udarbejdede allerede i maj 2020 en foreløbig rapport om WHO's COVID-19-respons i perioden fra januar til april 2020. Rapporten understregede vigtigheden af internationalisme som et vilkår for effektivitet. Det blev således konkluderet:

“No single Member State can hope to defeat this virus solely with the tools that exist within their own borders. Yet there has been a palpable lack of global solidarity and common purpose. That is a recipe for extending and worsening the global outbreak, leaving all countries less secure. A successful pandemic response hinges on inter-connected global systems and networks: of scientific expertise, medical supply, trade, innovation, and production. The rising politicization of pandemic response is a material impediment to defeating the virus, while it aggravates other health, social and economic impacts. WHO cannot succeed without unified global political support during the next phases of the pandemic.”

Det er her – i vadestedet mellem internationalisme og suverænitetshævdelse

– at vi stadig står, fire måneder efter at disse ord blev nedfældet og præsenteret til WHO's årlige forsamling.

Der vil komme flere evalueringer af WHO's indsats. Det er allerede sat i værk. Der vil blive udtalt kritik og blive udarbejdet anbefalinger på basis af denne læring. Analyserne kan være troværdige og ganske udmærkede, men man skal heller ikke være naiv. Idéen om *accountability* er ofte ensrettet trafik medlemsstaternes optik. Medlemsstaterne retter søgelyset mod FN-organisationerne og næsten aldrig mod sig selv.

Det er et privilegie, som medlemsstaterne har og som de bruger. Problemet er bare, at det alt for ofte bibringer en misvisende forståelse af, hvad det reelle forløb har været.

Global sundhed fortjener og har brug for noget, som fungerer så meget bedre. Sandheden er dog, at denne fundamentale ubalance mellem FN-organisationerne og medlemsstaterne er med til at kendetegne den krisetilstand, som internationalt diplomati i disse år opererer i. Det er så at sige internationalisme version 2020.

Prisen for denne tilstand er meget høj i både menneskeliv og i sociale og økonomiske konsekvenser. Det kunne være anderledes, men som den italienske matematiker og forfatter Paulo Giordano har skrevet i en af COVID-19-tidens bestsellere *I smittens tid*: ”I smittens tid er manglen på solidaritet først og fremmest en mangel på forestillingsevne.” Det er denne politiske tilstand, som det internationale samfund sejler rundt i midt i en pandemiorkan.

