

8 EU:s förändrade roll inom global hälsa – nya geopolitiska perspektiv i en postpandemisk era

Louise Bengtsson

- Mot bakgrund av covid-19-pandemin samt ett förändrat geopolitiskt läge har EU intagit en alltmer ambitiös roll inom global hälsa såväl bilateralt som multilateralt.
- Inriktningen återspeglas i EU:s globala hälsost strategi från 2022 och går långt bortom EU:s roll som biståndsgivare, i linje med en ansats om hälsa inom alla politikområden.
- Genomförandet av EU:s nya inriktning präglas av en geopolitisk och intressebaserad inramning, med fokus på strategiska partnerskap och med kopplingar till EU:s stora strategiska infrastruktursatsning Global Gateway.
- EU:s balansgång mellan värderingar och intressen i en föränderlig och alltmer polariserad omvärld får betydelse för såväl medlemsstater som partnerländer utanför unionen.
- Proaktivt deltagande i framför allt Team Europe-initiativen rymmer möjligheter till effektivitetsvinster och lärande, med en modell bortom traditionell givarkoordinering. Sverige kan få ett långt större genomslag genom att agera genom EU, än om man endast agerar på egen hand.

Inledning

Mot bakgrund av covid-19-pandemin och ett förändrat geopolitiskt omvärldsläge har EU intagit en mer aktiv roll inom global hälsa. Som den externa dimensionen av den s.k. europeiska hälsounionen presenterade EU-kommissionen i november 2022 också en ny global hälsostrategi¹. Den nya strategin är bred och går bortom EU:s roll som givare på hälsoområdet i linje med en ansats om hälsa inom alla politikområden ("health in all policies") – ett explicit erkännande av att såväl EU:s interna som externa politik på en rad områden påverkar global hälsa. Genomförandet baseras på samägande och synergier med EU:s medlemsstater och dess egna politik, strategiska partnerskap med tredjeländer samt nya finansieringsformer. Det senare reflekterar en allmän utveckling i en europeisk kontext bort från traditionellt bistånd mot bredare relationer inom prioriterade tematiska områden med för EU viktiga partnerländer.

EU:s framväxande roll inom global hälsa efter pandemin är mångfacetterad. Den nya strategin rymmer såväl kontinuitet som nya politiska strömningar. I det senare avseendet balanserar unionen mellan att värna EU:s värderingar, inklusive de globala hållbarhetsmålen, och vad som framträder som mer utpräglade intressen. I detta kapitel läggs fokus på hur specifika geopolitiska och strategiska hänsyn kommit att få genomslag i EU:s ambition att etablera sig som global aktör på hälsoområdet – utan att för den delen vara den enda typ av drivkraft som ligger till grund för EU:s ambitioner på området. Kapitlet inleds med en bakgrundssektion som belyser omvärldsläget i pandemins efterdyningar, följt av en introduktion till den nya strategin samt EU:s interna reformer på hälsoområdet med anledning av covid-19. Kapitlet fokuserar sedan på vad som kan beskrivas som ett nytt geopolitiskt skifte för EU:s roll inom global hälsa sedan covid-19. I slutet diskuteras tematikens relevans för

¹ Strategin finns tillgänglig på EU-kommissionens hemsida [Global health – European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/global-health-strategy/).

Sverige och det svenska biståndet. Analysen bygger på officiella dokument, webbmaterial från EU-institutionerna, policyrapporter och befintlig akademisk litteratur.

Omvärldskontexten efter pandemin

Covid-19-pandemin ledde till djupa och långvariga politiska och ekonomiska effekter som påverkade den internationella ordningen och stabiliteten inom EU och globalt på både kort och lång sikt. Bland annat orsakade pandemin en global recession med ojämn återhämtning, vilket förstärkte global och inhemsk ojämlikhet och satte press på europeiska regeringar och biståndsbudgetar (Giegerich et al., 2021). Samtidigt belyste krisen sårbarheter i globala leveranskedjor, vilket ledde till ökande ekonomisk nationalism och förändrade handelsmönster. EU och dess medlemsstater fick här utstå kritik från partnerländer i diskussionen kring vaccintillgång, men drabbades också själva av problemen som uppstod när globala värdekedjor kollapsade. Detta perspektiv blev särskilt påtagligt i förhållande till afrikanska partners, och hälsa var en av de viktigaste frågorna vid toppmötet mellan Afrikanska unionen (AU) och EU i februari 2022, där de afrikanska länderna efterlyste rättvisa i fråga om vaccinering. Spänningarna i partnerskapet kretsade kring Tripsavtalets (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) möjliga undantag vad gäller patent och andra hinder för immateriella rättigheter, då vissa ansåg att EU:s hållning när det gäller patentskydd hade satt läkemedelsföretagens lönsamhet framför människoliv (Apiko et al., 2022).

Många menar att en sekundär effekt av pandemin också var att pågående förändringar i den globala maktbalansen bort från Europa och det globala nord accentuerades. Det senare är nära sammankopplat med upplevelsen av att den s.k. regelbaserade världsordningen, baserad på de värden, normer och institutioner som legat till grund för internationellt samarbete inklusive på hälsoområdet, nu står inför allt större utmaningar. Inte minst gäller detta sedan Rysslands

fullskaliga invasion av Ukraina, som också i grunden förändrat säkerhetsläget och förutsättningarna för EU-samarbetet. För Europa ligger nu fokus i allt högre grad på säkerhetspolitiska och försvars-industriella frågor inklusive stödet för Ukraina, säkerställandet av strategiskt oberoende för den europeiska industrin samt EU:s förestående utvidgning österut. Även Europas förändrade syn på Kina som global aktör och osäkerheten kring den transatlantiska länken spelar roll i den nya globala världsbild som framträder.

Ovanstående aspekter har under de senaste åren haft stor bäring på EU:s externa relationer och partnerskap, även på områden bortom den klassiska säkerhets- och utrikespolitiken. Under mandatperioden 2019–2024 har EU, och mer specifikt EU-kommissionen under sin ordförande Ursula von der Leyen, intagit en mer strategisk hållning på så gott som alla policyområden. Redan vid sitt tillträde 2019 deklarerade von der Leyen att hon ämnade leda en ”geopolitisk kommission” (Haroche, 2023).

Under mandatperioden som sedan följde förstärktes den inriktningen, inte minst på grund av de kriser som EU hade att hantera – inklusive pandemin och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Under de senaste fem åren har kommissionen flyttat fram sina positioner vad gäller EU:s strategiska intressen på en rad områden som inte typiskt sett förknippas med säkerhet och geopolitik, men där kommissionen likväl har viktiga befogenheter (Håkansson, 2024). Framför allt har detta berört en mer aktiv och delvis intressebaserad handels- och industripolitik, där ambitionen att främja grön omställning av värdekedjor gått hand i hand med ett fokus på egen försörjningskapacitet och strategiska partnerskap med tredjeländer för att minska sårbarheter inom t.ex. energiförsörjning och kritiska råvaror som behövs i den gröna omställningen (Engström, 2024). Läkemedelsförsörjning och vaccinproduktion utgör ytterligare områden där strategiska och geopolitiska hänsyn allt mer fått genomslag (Bengtsson, 2024).

På biståndsområdet har EU:s finansieringsinstrument slagits samman med flera andra externa instrument, inklusive det för EU:s närområde, och ett stort fokus ligger på de geografiska programmen². Strategiska partnerskap och dialog med specifika länder där stöd används direkt eller indirekt för att främja EU:s intressen, så som att stävja migration och skydda leverantörskedjor, är en trend som lär fortsätta. En sådan inriktning speglas också i den svenska reformagendan av biståndet, särskilt vad gäller migration och handelsintressen.

Interna reformer banar väg för en ny global roll

Utöver den omedelbara krishantering och vaccinupphandlingen i samband med covid-19 har EU tagit stora steg mot närmare samarbete och gemensam politik inom ramen för den s.k. europeiska hälsounionen – ett begrepp som lanserades av EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen hösten 2020 (Bengtsson, 2024). Enligt EU-kommissionen var syftet att skydda EU-medborgarnas hälsa, rusta EU och dess medlemsstater för att bättre förebygga och hantera framtida pandemier samt att förbättra resiliensen i Europas hälso- och sjukvårdssystem (Europeiska kommissionen, 2023).

I samband med pandemin började också begreppet ”strategiskt oberoende” (strategic autonomy) användas för att fokusera politisk uppmärksamhet på tillgången till läkemedel och viktiga medicintekniska produkter (Stella Kyriakides, 2023). Bland reformerna fanns översynen av EU:s läkemedelslagstiftning, som bl.a. skulle skapa en EU-förteckning över kritiska läkemedel och ett tillhörande varningssystem för övervakning av brister (Stella Kyriakides, 2023). Nya initiativ omfattade också inrättandet av en ny EU-byrå för

² För en översikt över EU:s nya finansieringsinstrument på området, se Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe (NDICI – Global Europe) – European Commission (europa.eu).

beredskap och insatser vid hälsokriser (Hera), för att säkerställa upphandling och leverans av t.ex. vaccin och övervaka bristen på dessa.

Vid sidan av dessa reformer som syftar till att öka resiliensen har kommissionen också lagt fram andra förslag, i den mer traditionella bemärkelsen att stärka EU-samarbetet kring hälsosäkerhet³ och beredskap. Bland annat fick det europeiska smittskyddsinstitutet ECDC i Stockholm ett starkare mandat och möjlighet att utfärda faktiska rekommendationer men också en mer operativ roll, bl.a. genom en insatsstyrka som kan mobiliseras i händelse av utbrott inom och utanför unionen.

Sammanfattningsvis står säkerhetsaspekter inom hälsopolitiken högt upp på EU:s dagordning efter covid-19-pandemin och har varit fokus för en rad interna reformer. Hälsosäkerhet och beredskap för framtida hälsohot i klassisk bemärkelse har fått sällskap av en bredare agenda som rör resiliensen i hälso- och sjukvårdssystemen som helhet och det strategiska oberoendet i fråga om läkemedel och andra viktiga produkter, särskilt genom gemensam övervakning av t.ex. läkemedelsbrist och institutionalisering av upphandling. Sammantaget gav dessa och andra interna reformer för den europeiska hälsounionen också EU en stabilare grund för sin nya och mer strategiska roll inom global hälsa (Europeiska kommissionen, 2022).

EU:s nya globala hälsostrategi

Till följd av covid-19-pandemin och omvärldsläget i allmänhet har EU trappat upp sin roll inom såväl den interna hälsopolitiken som inom global hälsa. Man kunde ha förväntat sig en politisk inriktning som endast fokuserade på hälsosäkerhet – dvs. förebyggande av,

³ Även om det finns flera tolkningar av begreppet ”hälsosäkerhet” så är det värt att betona att kritiska perspektiv understrukt att denna agenda, med fokus på bekämpning av potentiella pandemier och bioterrorism som yttre hot mot nationell eller internationell säkerhet, riskerar att utgöra en snäv ram för samarbete inom hälsofrågor och har ofta mötts med viss misstänksamhet i det globala syd (Aldis 2008).

beredskap för och hantering av hälsohot – men EU:s nya strategi för global hälsa, som lades fram av EU-kommissionen i november 2022, var klart bredare i sin ambition (Bengtsson, 2024). De globala målen för hållbar utveckling i FN:s Agenda 2030 utgör ramen, och hälsa lyfts fram som något som kan bidra till att flera av målen uppfylls. Ansatsen är bred och täcker områden bortom EU:s roll som givare inom ramen för utvecklingsarbetet och humanitära kriser. Strategin omfattar tre principer: 1) bättre hälsa och välbefinnande under hela livet, 2) stärkta hälso- och sjukvårdssystem och hälso- och sjukvård för alla samt 3) förebyggande och bekämpande av hälsohot, bl.a. pandemier, med hjälp av One Health-modellen (beskrivs i kapitel 5) (Europeiska kommissionen, 2022).

Ansvar för strategin ligger på generaldirektoratet för hälsa och livsmedelsfrågor (DG SANTE) respektive generaldirektoratet för internationella partnerskap (DG INTPA). Strategin välkomnades i allmänhet av civilsamhället och berörda parter, framför allt för att den till skillnad från den tidigare styrdokumentet från 2010 tog en bredare ”health in all policies”-ansats bortom det traditionella utvecklingspolitiska perspektivet. Vissa parter uttryckte dock farhågor kring frånvaron av ett tydligt klimat- och miljöperspektiv samt rättviseaspekter. Många lyfte även vikten av att säkerställa ändamålsenlig finansiering samt effektivt genomförande och åiterrapportering (Europaparlamentet, 2024).

Intressant nog innebär den övergripande inriktningen i EU:s nya strategi dock också att global hälsa samtidigt omformuleras som en ”viktig pelare i EU:s utrikespolitik”, en viktig ”geopolitisk sektor” som spelar roll för ”EU:s strategiska oberoende” (Europeiska kommissionen, 2022). En till synes ny koppling till säkerhetsintressen, med en mer geopolitisk ansats, tycks alltså genomsyra kommunikationen kring den nya strategin, som kopplar samman EU:s roll inom global hälsa med EU:s strategiska intressen. Hur kan detta skifte förstås? I detta kapitel argumenteras för att denna förändring bör ses som en ny utveckling av EU:s roll som global aktör på hälsoområdet i en föränderlig geopolitisk kontext.

En mer geopolitisk ansats baserad på strategiska intressen

Så som redan nämnts tidigare i kapitlet förstärkte covid-19 redan befintliga geopolitiska spänningar, bl.a. i förhållande till Kina och Ryssland men också med den dåvarande Trumpadministrationen i USA. Underliggande, relaterade strömningar tog sig uttryck i förändrade internationella handelsmönster, desinformationskampanjer och en allmän oro för att det regelbaserade multilaterala systemet inte längre stod lika starkt.⁴

Både Ryssland och Kina flyttade fram sina positioner genom vaccin- och maskdiplomati och andra former av stöd till låg- och medelinkomstländer. Kina agerade också för att begränsa granskningen av sina handlingar inom ramen för WHO, samtidigt som man inledde en rad initiativ som framställde landet som en förkämpe för det globala syd (Dworkin, 2022). Desinformation kring vaccin och EU:s roll under pandemin blev dessutom ett allt större problem. Mot bakgrund av allt detta framstod ett ökat globalt engagemang på hälsoområdet som en bredare strategisk nödvändighet, både för att säkra tillgång till läkemedel och leveranser inom globala värdekedjor, men också mer allmänt för att vinna strategiska partners i en bredare global maktkamp. Samtidigt innebar dessa strategiska hänsyn ett EU som såg till sina egna intressen – EU förde en aktiv vaccindiplomati för att distribuera överskottsdoser i senare skeden och etablerade sig som en av huvudgivarna på området, men till en början gick strategin först och främst ut på att förse EU-länderna själva med vaccin.

⁴ Covid-19-pandemins geopolitiska konsekvenser (europa.eu) – [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603511/EXPO_STU\(2020\)603511_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603511/EXPO_STU(2020)603511_EN.pdf).

Hälsa som en del av Global Gateway

Det är intressant att notera att EU:s nya strategi för global hälsa också presenterades som en hörnsten inte bara i den europeiska hälsounionen utan även i EU:s Global Gateway-strategi⁵. Detta initiativ från 2021 är en strategiskt motiverad flaggskeppsstrategi som är utformad för att balansera Kinas s.k. nya sidenväg ("Belt and Road Initiative") och syftar enligt EU-kommissionen till att mobilisera upp till 300 miljarder euro för investeringar i "smart, ren och säker" konnektivitet och infrastruktur över hela världen (Europeiska kommissionen, 2024b). Pengarna ska mobiliseras genom såväl EU-budgeten som medlemsstaterna och den privata sektorn. Under perioden 2021–2027 är tanken att detta ska inbegripa upp till 135 miljarder euro i investeringar som möjliggörs av EU och 145 miljarder euro i planerade investeringsvolymerna från europeiska finansinstitut och institutioner för utvecklingsfinansiering, kompletterat med bidragsfinansiering. Det huvudsakliga riskdelningsinstrumentet för perioden 2021–2027 är Europeiska fonden för hållbar utveckling plus (EFHU+) som omfattar 53 miljarder euro i garantier, vilket kan ge upp till 232 miljarder euro i hållbara investeringar under den aktuella perioden (Europeiska kommissionen, 2024b).

Global Gateway-strategin innehåller framför allt fem fokusområden: digitalisering, klimat och energi, transport, utbildning och forskning samt hälsa (Europeiska kommissionen, 2024b). På hälsoområdet är Global Gateway-strategin inriktad på säkrandet av leveranskedjor och lokal vaccinproduktion i strategiska partnerländer samt stöd för att främja hållbar reglering och innovation. Enligt kommissionen ska projekten medverka till att stärka hälso- och sjukvårdskapaciteten runt om i världen och motverka spridning av infektionssjukdomar som covid-19, malaria, gula febern, tuberkulos och hiv/aids.

⁵ För en beskrivning se EU-kommissionens hemsida – https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-overview_sv.

Att hälsofrågorna fått en upphöjd plats inom Global Gateway-strategin kan ses från olika perspektiv. Givetvis kan detta bidra till att uppfylla EU:s internationella åtaganden genom att stödja partnerländer i genomförandet av Agenda 2030-målen. Samtidigt innebär det också tillträde till nya tillväxtmarknader för EU:s industri samt en möjlighet för EU att bättre positionera sig i den globala kapplöpningen om infrastruktur och inflytande i viktiga länder, inte minst på den afrikanska kontinenten. Tanken är här att EU ska kunna erbjuda ett regelbaserat samarbete och attraktivt alternativ till framför allt Kinas agerande (Tagliapietra, 2024).

Strategiska partnerskap med viktiga partners

Behovet av att främja EU:s intressen genom nya strategiska partnerskap med tredjeländer är en framträdande ambition och en viktig motivation bakom såväl EU:s nya globala hälsost strategi som Global Gateway. Att upprätthålla partnerskap med det globala syd genom t.ex. investeringar i hälso- och sjukvårdssystem och lokal vaccinproduktion är inte längre bara en fråga om solidaritet, utan det är en uttrycklig nödvändighet för att säkra värdekedjor och övergripande inflytande gentemot andra aktörer så som Kina och Ryssland.

Behovet av goda relationer med särskilt afrikanska partnerländer ses som viktigt, med tanke på regionens karaktär som ett troligt framtida kraftcentrum och arena för inflytande. Ett starkt partnerskap mellan EU och AU, som omfattar ett spektrum av frågor utöver hälsa och utvecklingssamarbete, har varit en viktig prioritering sedan von der Leyen-kommissionen tillträdde (Niklasson 2021). Afrika har också stått i fokus för EU:s vaccindiplomati, delvis för att kompensera för spänningarna kring den initiala fördelningen av vaccindoser, och blev snabbt huvuddestination för vaccindonationer. Tillgången på donationer översteg dock snabbt efterfrågan, delvis på grund av absorptionsförmågan i afrikanska länder men också på grund av oregelbundna leveranser med korta utgångsdatum (Dworkin 2022).

En viktig prioritering för afrikanska länder blev i stället stöd till lokal tillverkning men också överföring av kunskap och teknik från europeiska myndigheter och läkemedelsföretag (Dworkin, 2022).

Vid det 6:e toppmötet mellan EU och AU 2022 antogs dokumentet En gemensam vision för 2030 ("A Joint Vision for 2030"), där den mest brådskande utmaningen som lyftes fram var behovet av att säkerställa rättvis och jämlik tillgång till vacciner:

"Vi har dragit lärdom av den nuvarande hälsokrisen och är fast beslutna att stödja den fullfjädrade afrikanska hälsosuveräniteten, så att kontinenten kan reagera på framtida hot mot folkhälsan. I detta syfte stöder vi en gemensam agenda för tillverkning av vacciner, läkemedel, diagnostik, behandlingar och hälsoprodukter i Afrika, inbegripet investeringar i produktionskapacitet, frivillig tekniköverföring samt en förstärkning av regelverket för att möjliggöra rättvis tillgång till vacciner, diagnostik och behandlingar." (Europeiska unionens råd, 2022)

Sedan dess har olika investeringspaket presenterats, med fokus på stöd till pandemiberedskap, hälsosäkerhet och rättvis tillgång till grundläggande hälso- och sjukvårdstjänster. Ett flaggskeppsprojekt utgörs av det s.k. Team Europe-initiativet för tillverkning av och tillgång till vacciner, läkemedel och medicinsk teknik i Afrika – Manufacturing access to vaccines (MAV+). MAV+ involverar inte minst den europeiska läkemedelsmyndigheten EMA samt afrikanska partners och syftar till att stärka lokala läkemedelssystem och tillverkningskapacitet.

Även Hera och det europeiska smittskyddsinstitutet ECDC är aktivt involverade i arbetet för att bygga regional kapacitet hos sina afrikanska motparter. I samband med mpox-utbrottet i Afrika 2024 inledde Hera ett samarbete med läkemedelsföretaget Bavarian

Nordic för att leverera över 215 000 vaccindoser till afrikanska länder. Dessa vacciner kommer att distribueras av det afrikanska smittskyddsorganet Africa CDC, baserat på regionala behov. Utöver vaccindonationen har Hera också ett nära samarbete med Africa CDC kring mpox-diagnostik och genetisk sekvensering, enligt EU-kommissionens webbplats (Europeiska kommissionen, 2024d)

Team Europa ska stärka EU:s varumärke

Från och med covid-19-utbrottet 2020 och fram till pandemins slut mobiliserade EU över 53,7 miljarder euro i hälsorelaterat utvecklingsstöd till mer än 140 partnerländer, främst för att säkerställa tillgång till tester, behandlingar och vacciner, men också för att stärka hälso- och sjukvårds-, vatten- och sanitetssystemen och för att mildra pandemins sociala och ekonomiska återverkningar i låg- och medelinkomstländer (Europeiska kommissionen 2024a). EU åtog sig också att verka för ”allmän, rättvis och överkomlig tillgång till vacciner” i låg- och medelinkomstländer och inrättade en mekanism för vaccindelning. Tillsammans med medlemsländerna etablerade sig också EU som ledande bidragsgivare till Covax – ett globalt initiativ som syftar till rättvis tillgång till covid-19-vacciner. Kommissionen, medlemsstaterna och Europeiska investeringsbanken (EIB) bidrog här med över 5 miljarder euro.

Medan aktörer som Kina och Ryssland var snabba med att dra politisk nytta av sina stödpaket som ett sätt att utöva inflytande, hade EU och dess medlemsstater till en början ingen gemensam EU-flagga på sitt samlade ekonomiska stöd. Begreppet ”Team Europe” uppkom därför för att synliggöra EU:s gemensamma roll genom att samla, effektivisera och profilera EU:s och dess medlemsländers totala bidrag i samband med pandemin (Bengtsson, 2022). Begreppet inbegriper strukturerade samarbeten mellan EU:s institutioner, medlemsstaterna inklusive deras myndigheter och utvecklingsbanker, samt EIB och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD).

Team Europe-modellen används nu i en rad samarbeten för att stödja utvecklingen av lokal kapacitet för vaccintillverkning i Afrika och Latinamerika. Men Team Europe-initiativ finns numera också på en rad områden även bortom hälsoområdet, inklusive grön omställning och stöd till infrastruktur, och har blivit ett viktigt verktyg för genomförandet av både Global Gateway och EU:s nya strategi för global hälsa. De flesta Team Europe-initiativen på hälsoområdet fokuserar på projekt på den afrikanska kontinenten, på områden från vaccinproduktion till SRHR, digital hälsa och hälsosäkerhet.

Användningen av Team Europe-modellen gör det möjligt för EU och dess medlemsländer samt utvecklingsbankerna att främja utveckling och hälsa globalt men också att värna europeiska strategiska intressen. EU:s inflytande och rykte som en samordnad och därmed finansiellt starkare aktör är naturligtvis något som stärker EU:s samlade roll gentemot partnerländer, något unionen också kan dra strategisk och politisk nytta av.

Trots kommissionens samordningsinsatser framträder dock en blandad bild av EU:s roll som givare på hälsoområdet. En rapport från europeiska revisionsrätten från 2024 belyser att EU:s hälsostöd till de partnerländer som studerades fortsatt präglas av problem. Rapporten betonar bland annat att medel inte alltid fördelades utefter partnerländernas behov. Projektens ändamålsenlighet hämmades också av samordningsproblem, ineffektivitet samt bristande övervakning och hållbarhet. De överlappande strukturerna för genomförandet ökade dessutom projektens kostnader samtidigt som EU-finansieringens synlighet bland målgrupperna var begränsad (Europeiska revisionsrätten, 2024).

Till försvar för den regelbaserade världsordningen

Kommissionen uppger i samband med lanseringen av EU:s globala hälsostrategi att den syftar till att ”bidra till att forma en ny global hälsoordning” genom att främja ”robust global styrning i en komplex

geopolitisk miljö” (Europeiska kommissionen, 2022). Som det står i kommissionens kommunikation:

”Detta inkluderar ett starkare, mer effektivt och ansvarsfullt samt hållbart finansierat WHO i centrum av det multilaterala systemet, med fördjupat samarbete genom G7, G20 och med andra globala, regionala och bilaterala partner” (Europeiska kommissionen, 2022).

Tidigare tendenser till rivalitet mellan EU och WHO försvann snabbt i samband med pandemin. De utlösande händelserna var framför allt Trumpadministrationens beslut att inleda den ettåriga processen för att dra sig ur WHO. Även om Bidenadministrationen så småningom upphävde beslutet riskerade WHO vid denna tidpunkt att förlora inte bara politiskt stöd utan också finansiering från USA som var dess överlägset största bidragsgivare. WHO:s svaga reaktion på Kinas agerande och brist på transparens ledde också till en känsla i Bryssel av att det var dags för ett förnyat politiskt ledarskap och ett starkare EU som aktivt stöder den regelbaserade världsordningen och banar väg för en reform av den globala hälsostyrningen. I rådets slutsatser från november 2020 underströk EU och dess medlemsländer att de ämnade verka för att stärka WHO:s normativa roll, kapacitet och reformagenda (Europeiska unionens råd 2020). En viktig ambition för EU-kommissionen har också varit att uppgradera EU:s status som formell, snarare än informell observatör inom WHO. Med andra ord sågs stärkandet av FN-systemet och i synnerhet WHO som en strategisk prioritering i en tid då den regelbaserade världsordningen utmanades i grunden.

Förutom att stärka WHO för att skydda den regelbaserade världsordningen blev EU också den främsta förespråkaren för en reform av den övergripande globala hälsostrukturen. Europeiska rådets ordförande Charles Michel inledde nämligen en kampanj för ett nytt ”internationellt pandemifördrag” inom ramen för WHO. Hans uppmaning fick snabbt stöd av WHO och ett 30-tal ledare, inklusive regeringschefer och internationella organ, när initiativet presenterades

i december 2021 (WHO 2021). Det potentiella nya fördraget skulle vara inriktat på att stärka beredskaps- och insatskapaciteten på både nationell, regional och internationell nivå, på grundval av befintliga avtal, inklusive det internationella hälsoreglementet. Reformriktningen sågs som mer inkluderande gentemot det globala syd, jämfört med USA:s preferens att arbeta med likasinnade demokratier i mer exklusiva format. Förhandlingarna har dock för tillfället stannat upp kring instrumentet.

Det kan också nämnas i sammanhanget att EMA, Hera och ECDC deltar aktivt i EU:s främjande av multilateralism och regionalt samarbete, inte minst genom stöd till de afrikanska motsvarigheterna African Medicines Agency (AMA) och det afrikanska smittskyddsorganet Africa CDC), vilka finansierats genom EU-projekt.

Vad betyder detta för Sverige?

Sverige var drivande under sitt ordförandeskap i EU:s ministerråd under det första halvåret 2023 i frågan om den globala hälsostrategin och spelade en stor roll såväl i framtagandet samt förhandlingarna av de rådsslutsatser (Europeiska unionens råd, 2023) som sedermera kunde antas. Att dessa kunde beslutas först efter det svenska ordförandeskapets slut hade sannolikt att göra med förutsättningar bortom de svenska förhandlarnas kontroll, då blockeringen i rådet löstes upp först efter det polska regeringsskiftet. I det förberedande arbetet spelade den etablerade svenska politiken på området som utarbetats i linje med Agenda 2023, men även ett starkt team på Utrikesdepartementet och Sveriges tradition som givare, en stor roll. Under ett av de informella ministermötena i Arlandastad valde Sverige att i anslutning stå värd för en middag kring just global hälsa, där WHO:s generaldirektör Tedros Adhanom Ghebreyesus närvarade. Sakområden där Sverige sannolikt gjort avtryck är bl.a. skrivningar om jämställdhet och SRHR, antibiotikaresistens samt linjen som förespråkar ett stärkt WHO. Vad gäller balansen mellan medlemsstaterna och EU i globala sammanhang har Sverige traditionellt sett verkat för

en mer återhållsam hållning, där medlemsstaternas befogenheter på hälsoområdet samt fortsatta möjlighet att driva en delvis parallell politik bejakats.

För svenskt vidkommande innebär deltagandet i denna nya strömning som beskrivits i kapitlet, inklusive Team Europe-initiativen, möjligheter till en modell bortom traditionell givarkoordinering som rymmer effektivitetsvinster och lärande. En viss del av Sveriges EU-avgift går också till att finansiera EU-kommissionen bidrag till dessa insatser, vilket utgör ytterligare en anledning till aktivt engagemang. Det är av stor vikt att länder som Sverige, med lång tradition av närvaro i många av EU:s partnerländer inte minst i Afrika samt i multilaterala sammanhang, engagerar sig för att säkerställa en balans såväl mellan intressebaserat och värderingsdrivet engagemang som mellan nationellt och europeiskt aktörskap. En god förståelse för hur andra länder så som Ryssland och Kina engagerar sig lokalt i partnerländerna är också av stor vikt.

Den nya svenska reformagendan för biståndet speglar under sin tematiska prioritering för hälsa till viss del EU:s nya strategi för global hälsa, med sitt fokus på bättre förutsättningar för god hälsa och stärkta hälso- och sjukvårdssystemåtgärder samt stöd för att förhindra och bekämpa hälsohot. När det gäller vikten av att främja alla individers fulla åtnjutande av SRHR, vilken nämns i den svenska reformagendan, samt fokuset på antibiotikaresistens har Sverige särskild spetskompetens att bidra med. I allmänhet finns också mycket att lära av EU-strategin om hälsa i alla politikområden när den klassiska biståndspolitiken går mot partnerskap på viktiga områden, där expertisen till stor del ligger utanför biståndspolitiken.

Slutsatser

Detta kapitel har belyst EU:s framväxande roll inom global hälsa och hur strategiska geopolitiska hänsyn har kommit att spela roll på detta område – värderingar och en vilja att bidra till hållbar global utveckling i linje med Agenda 2030 har nu fått sällskap av en parallell, mer

intressebaserad agenda. I detta avseende har kapitlets fokus legat på EU:s yttre förbindelser och förändringar som återspeglas och förankras i EU:s nya globala hälsost strategi som kommissionen lade fram i november 2022.

Framför allt kan en utveckling spåras till en bredare agenda som kopplar till EU:s strategiska oberoende och vikten av strategiska partnerskap i ett föränderligt geopolitiskt sammanhang. Modellen Team Europe syftar till att öka synergier mellan medlemsstaternas och EU:s stöd, samtidigt som EU som helhet kan dra strategisk nytta av att agera som en samlad aktör och på så sätt både göra större skillnad och bättre värna sina intressen. Nya finansieringsformer, inklusive från de europeiska utvecklingsbankerna, används alltmer flitigt för att mobilisera resurser.

Följderna blir ett mer intressebaserat globalt engagemang, snarare än traditionella biståndsinsatser, som i bästa fall gynnar partnerländernas utveckling på viktiga områden. Samtidigt har utvecklingen också risker som är värda att bevaka: Vilken roll spelar lokala aktörer och utvecklingsagendor i partnerländerna? Vem sätter prioriteringarna och utefter vilka principer? Lägg fokus endast på resiliens, krishantering och transaktionella partnerskap med globala syd, i stället för på FN:s hållbarhetsmål och förebyggande av hälsoproblem inklusive hälsans bestämningsfaktorer som är av social, ekonomisk och miljömässig natur?

Hur insatserna genomförs är avgörande för huruvida EU och dess medlemsstater kan vinna den goodwill och ”mjuka makt” som eftersträvas globalt. Ett överdrivet fokus på EU:s strategiska intressen, utan hänsyn till partnerländerna, kan leda till bakslag inte minst med tanke på Europas känsliga historia som kolonialmakt. Här kan Sverige och likasinnade spela en viktig roll för att hitta rätt balans.

En annan balans att säkerställa är den mellan de enskilda medlemsstaternas politik och den på EU-nivå. Traditionellt sätt har Sverige här haft en något återhållsam hållning, som velat värna möjligheten att fortsatt spela en självständig roll såväl bilateralt som multilateralt.

Oavsett var man landar i avvägningen kring nivån av samordning i WHO eller storleken på EU:s biståndsbudget har ett samlat EU-agerande i landkontext eller i multilaterala sammanhang många fördelar. En effektiv givarsamordning och de nya samarbetena inom Team Europe innebär effektivitetsvinster och lärande men även en möjlighet för Sverige att påverka – här finns också rum för att bidra med svensk spetskompetens inom ytterligare områden än vad som är fallet idag, inklusive t.ex. kring antibiotikaresistens. Vidare, utifrån utgångspunkten om hälsa inom alla politikområden ("health in all policies"), så är EU redan en tung aktör på många områden som påverkar hälsan i högsta grad – från handelspolitik till reglering av läkemedel, livsmedel och miljöskydd. Genom att agera genom EU på ett proaktivt sätt kan Sverige, tillsammans med andra, få ett långt större genomslag för global hälsa än om man endast agerar på egen hand.

Omvärldsutmaningarna framöver är fortsatt många, inte minst mot bakgrund av att kriget i Ukraina och säkerhetsläget i Europa upptar politisk energi och budgetutrymme. Här blir positionering av hälsorelaterade frågor och utvecklingssamarbetet i de kommande förhandlingarna om EU:s långtidsbudget avgörande. Situationen kommer också att präglas av den nya politiska administrationen i USA och hur den nya EU-kommissionen och dess politik under mandatperioden 2024–2029 förhåller sig till vägvalen framgent. Ansatser för att bevaka EU:s egenintressen som rör hälso- och sjukvårdssektorns "konkurrenskraft" men även explicita kopplingar till säkerhetsdiskurser som rör tillgång till läkemedel, cybersäkerhet inom sjukvården samt beredskap för s.k. bioterrorism verkar få allt större uppmärksamhet inför den kommande femårsperioden (Europeiska kommissionen, 2024c).

Vad gäller EU:s roll som givare och finansiär är det tydligt att Global Gateway kommer att vara den dominerande paradigmen som styr EU-kommissionens logik. Som en del av EU-samarbetet kan berörda svenska myndigheter och departement här tjäna på att tidigt samla sig för att arbeta fram och strategiskt driva gemensamma svenska positioner i denna typ av långsiktiga frågor. Sidans samarbete

med Folkhälsomyndigheten och med andra myndigheter blir i detta sammanhang allt viktigare att bejaka.

Samtidigt lär utmaningarna för hälsan globalt sätt inte minska, inte minst mot bakgrund av komplexa risker som accentueras på grund av klimatförändringar, pågående konflikter och ojämlig tillgång till hälso- och sjukvård. I detta avseende är det av stor vikt att EU landar rätt inte bara vad gäller balansen mellan värderingar och intressen, utan även vad gäller det förebyggande arbete som behövs, vilket tangerar en rad politikområden från bistånd till livsmedelsfrågor, handel och miljöpolitik.

Samtidigt lär utmaningarna för hälsan globalt sätt inte minska, inte minst mot bakgrund av komplexa risker som accentueras på grund av klimatförändringar, pågående konflikter och ojämlig tillgång till hälso- och sjukvård. I detta avseende är det av stor vikt att EU landar rätt inte bara vad gäller balansen mellan värderingar och intressen, men även det förebyggande arbetet som behövs, vilket tangerar en rad politikområden från bistånd till livsmedelsfrågor, handel och miljöpolitik.

Referenser

Aldis, W. (2008). 'Health security as a public health concept: a critical analysis'. *Health Policy and Planning*, 23(6), 369–75.

Apiko, P., Sergejeff, K., Veron., P. The EU Global Health Strategy: How to make it work – ECDPM. Tillgänglig på: <https://ecdpm.org/work/eu-global-health-strategy-how-make-it-work>

Bengtsson, L. (2022). The New EU Global Health Strategy: reflections on context and content. *Sieps 2022:15epa*. [The New EU Global Health Strategy: reflections on context and content \(sieps.se\)](#)

Bengtsson, L. (2024). Från pandemihantering till hälsounion – tillbakablick och framtidsspaningar. *Sieps 2024:14epa*. [Från pandemihantering till hälsounion – tillbakablick och framtidsspaningar \(sieps.se\)](#)

Bengtsson, L. och Rhinard, M. (2019) "Securitisation across borders: the case of 'health security' cooperation in the European Union", *West European Politics*. Routledge, 42(2), s. 346–368.

Engström, M. (2024) Stronger EU Partnerships for Sustainable Supply Chains. *Sieps 2024:5epa* [Stronger EU Partnerships for Sustainable Supply Chains \(sieps.se\)](#)

Europeiska unionens revisionsrätt (2024). Special report 18/2024: EU financial support for health systems in selected partner countries. www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2024-18

Europeiska kommissionen (2024a) [Coronavirus response \(europa.eu\)](#)

Europeiska kommissionen (2024b) [Global Gateway - Europeiska kommissionen \(europa.eu\)](#)

Europeiska kommissionen (2024c) [Political Guidelines | Ursula von der Leyen – Candidate for the European Commission President e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en \(europa.eu\)](#)

Europeiska kommissionen, 2024d [Mpox: HERA to donate over 215,000 vaccine doses to Africa CDC amid urgent outbreak - European Commission \(europa.eu\)](#)

Europeiska kommissionen (2022) [Global hälsa \(europa.eu\)](#)

Europeiska kommissionen (2023) [Europeiska hälsounionen \(europa.eu\)](#)

Europaparlamentet (2022) EU:s nya strategi för global hälsa: Bättre hälsa för alla i en föränderlig värld (europa.eu)

Europeiska unionens råd (2023) EU Global Health Strategy – Better health for all in a changing world-Council conclusions (29 January 2024) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5908-2024-INIT/en/pdf>

Europeiska unionens råd (2022). Rådets gemensamma vision 2022 för EU och Afrika [final_declaration-en.pdf \(europa.eu\)](#)

Giegerich, B. et al. 2021 The geo-economics and geopolitics of COVID-19: implications for European security [iiss-the-geo-economics-and--geopolitics-of-covid-19---implications-for-european-security.pdf](#)

Dworkin, A. (2022). 'Health of nations: How Europe can fight future pandemics'. European Council on Foreign Relations Policy Brief.

Haroche, P. (2023). A 'geopolitical commission': Supranationalism meets global power competition. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 61, 970–987.

Håkansson, C. (2024). Von der Leyen's Geopolitical Commission: Vindicated by Events? *Sieps* 2024:7epa.

Niklasson, L. (2021). 'EU:s relation till Afrika: Partnerskap eller hierarki?' *Swedish Institute for European Policy Studies*. 2021:15epa.

Stella Kyriakides 2023 [Informell EPSCO- Las Palmas \(europa.eu\)](#)

Tagliapietra, S. (2024). The European Union's Global Gateway: An institutional and economic overview. *The World Economy*, 47, 1326–1335.