

COVID-19 testuje multilateralizm

Ewolucja współczesnego multilateralizmu

COVID jest globalistą. Za nic ma granice państw. Nie ma dla niego znaczenia, czy atakuje prezydentów najpotężniejszych mocarstw na świecie, czy obywateli najmniej rozwiniętych państw. Dlatego wymaga globalnej odpowiedzi. Jeżeli nie zostanie powstrzymany wszędzie, to w praktyce nikt na świecie nie może czuć się bezpieczny.

Mimo że globalna pandemia dla nikogo nie powinna być zaskoczeniem, to trafiła ona na instytucje multilateralne, których kondycja jest coraz słabsza. Po pierwsze, skala i złożoność międzynarodowych problemów coraz bardziej się powiększa, podczas gdy instytucje te pozostają zasadniczo niezreformowane. W najlepszym wypadku można stwierdzić, że proces ich reform odbywa się w nieprzystawalnym do potrzeb tempie. Po drugie, mamy do czynienia z coraz bardziej zdecentralizowanym czy też policentrycznym porządkiem międzynarodowym, w którym przywództwo państw Zachodu uległo znaczącemu osłabieniu. W tym samym czasie „nowe potęgi” w polityce światowej nie chcą objąć takiego przywództwa, ale też nie są jeszcze do tego zdolne. Poważnie utrudnia to skuteczne działanie organizacji międzynarodowych. Po trzecie, koncentracja państw na własnych interesach i dający się zauważyć powrót do polityki siły¹ w stosunkach międzynarodowych oznacza, że instytucje międzynarodowe są w coraz mniejszym stopniu punktem odniesienia dla najważniejszych aktorów globalnej polityki. W zasadzie we wszystkich obszarach globalnego zarządzania instytucje multilateralne stawały się w ostatnich latach więźniem sporów pomiędzy najsilniejszymi państwami na świecie. Wszystko to każe postawić pytanie o przyszłość multilateralnych rozwiązań w polityce międzynarodowej XXI w.

Problemy z multilateralizmem nie są zasadniczo czymś nowym. Obecne były znacznie wcześniej, nim Donald Trump doszedł do władzy w USA, a Chiny, Rosja czy Turcja zaczęły w sposób asertywny korzystać ze swojej siły. Jeszcze dekadę temu prezydent Barack Obama podkreślał: „Ameryko, nadszedł czas, aby skupić się na budowaniu

¹ Zob. R. Kuźniar, „Przegląd sytuacji międzynarodowej – aspekty globalne i regionalne”, *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 24–29.

narodu tutaj w domu”², a od innych państw oczekiwał ponoszenia znacznie większej odpowiedzialności za dostarczanie transnarodowych dóbr publicznych (tzw. idea „odpowiedzialnych udziałowców”). W tym samym czasie najbardziej rozwinięta i kompleksowa organizacja międzynarodowa, jaką jest Unia Europejska, od 2010 r. przechodziła całą serię kryzysów, które określano czasami jako kryzysy egzystencjalne: w strefie euro, migracyjny, kryzys bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie UE, wreszcie wystąpienie Wielkiej Brytanii ze struktur UE (tzw. brexit). Nieco wcześniej, mimo istnienia rozwiniętych multilateralnych instytucji gospodarczych, świat nie uniknął największego od 1929 r. globalnego kryzysu finansowego.

O ile Obama był jeszcze przekonany multilateralistą, który poszukiwał sposobów reformy takiego systemu, o tyle prezydent Donald Trump definiował amerykańskie interesy w opozycji do innych państw. Nieraz narzucał swoje preferencje polityczne poza jakimikolwiek multilateralnymi ramami. Twierdził, że „przyszłość należy do patriotów”, a nie globalistów³. Paradoksalnie podczas dorocznego spotkania Światowego Forum Ekonomicznego w Davos w 2017 r. to prezydent Chin, Xi Jinping, okazał się obrońcą globalizacji, co było wymownym symbolem zmieniającego się porządku międzynarodowego. Problemy multilateralizmu mają jednak swoje głębsze podstawy, widoczne na kilku poziomach, a pandemia COVID tylko je uwypukliła. Aby zrozumieć reperkusje roku 2020, warto określić, jak zmienił się multilateralizm i w jaki sposób powinniśmy na niego spoglądać dzisiaj.

Pisząc o multilateralizmie, klasycy stosunków międzynarodowych koncentrowali się zwykle na roli państw. Na przykład Robert O. Keohane określał multilateralne instytucje i rozwiązania jako „trwały zestaw zasad, które ograniczają działanie, kształtują oczekiwania i przypisują rolę”⁴. John G. Ruggie zdefiniował multilateralizm jako „instytucjonalną formułę, która pozwala koordynować relacje między trzema lub większą liczbą państw na bazie generalnych zasad postępowania”⁵. Współczesne, nowoczesne ujęcie multilateralizmu bliższe jest natomiast sieciowego rozumienia polityki globalnej, które – biorąc za przykład Internet – ewoluowało od zbioru poszczególnych stron do całościowej i złożonej platformy aplikacji będących ze sobą w nieustającej interakcji. Anne-Marie Slaughter zaproponowała nowe rozumienie zjawiska władzy, które byłoby bardziej odpowiednie dla rzeczywistości sieciowej. Rozróżnia ona pomiędzy „władzą

² B. Obama, *Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan*, 22 czerwca 2011 r., <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-Afghanistan> [dostęp tu i dalej: 16.03.2021].

³ D. Trump, *Remarks by the President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly*, 25 września 2019 r., <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/>.

⁴ R.O. Keohane, „International institutions: Two approaches”, *International Studies Quarterly* 1988, nr 32, s. 384.

⁵ J.G. Ruggie, *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York 1993, s. 11.

nad”, charakteryzującą dotychczasowe definicje, a „władzą z”. Ta ostatnia może być praktykowana tylko w relacji z innymi i jest „władzą wielu do robienia razem tego, czego nikt nie może zrobić sam”⁶. Takie określenie jest dobrze połączone z podejściem wielostronnym (*multi stakeholder*) w zarządzaniu problemami międzynarodowymi, które powoli staje się „złotą zasadą”.

Współczesny multilateralizm charakteryzuje się dywersyfikacją i mnogością różnych aktorów, włącznie z organizacjami pozarządowymi, firmami sektora prywatnego czy jednostkami, które odgrywają coraz większą rolę w polityce międzynarodowej. Zarządzanie systemem multilateralnym jest z natury rzeczy zdecentralizowane lub policentryczne⁷, bardziej nieformalne i mniej zinstytucjonalizowane. Co ważne, może to – ale niekoniecznie musi – prowadzić do fragmentacji systemu. Stwarza za to sytuację jeszcze większego popytu na multilateralne rozwiązania. Teoretycy globalnych dóbr publicznych twierdzą też, że współpraca międzynarodowa nie jest już opcją, jak było do tej pory, lecz nagłą potrzebą. Współzależność dotyczy bowiem zarówno konsumpcji, jak i dostarczania tego typu dóbr. Najnowsze badania zwracają z kolei uwagę na pojawienie się zupełnie nowej jakościowo zaawansowanej współzależności pomiędzy gospodarkami⁸.

System taki można określić jako „multilateralizm 2.0.”⁹ lub kompleksowe zarządzanie w Nowym Podejściu do Współzależności (ang. *New Interdependence Approach*)¹⁰. Taka perspektywa czyni multilateralizm zjawiskiem z natury otwartym i inkluzywnym, co może podważać wiele sceptycznych ocen co do jego przyszłości. A takie oceny pojawiły się ostatnimi czasy w związku z polityką Donalda Trumpa czy nawrotem autorytarnych tendencji w systemach politycznych, których wyrazem jest coraz bardziej asertywna i ukierunkowana na realizację interesów własnych polityka międzynarodowa całej grupy państw. Powrót polityki siły, który jest faktem, nie musi jednak oznaczać końca multilateralizmu 2.0 ani jego zasadniczego regresu. Rok 2020 dowodzi raczej współwystępowania tych zjawisk równocześnie, ich wzajemnej interakcji i koewolucji. W tej perspektywie rezultaty użycia tradycyjnych narzędzi prowadzenia wojny handlowej, jakimi posługiwał się prezydent Trump w stosunku do Chin czy

⁶ A.-M. Slaughter, *The Chess-Board & The Web. Strategies of Connection in A Networked World*, Yale University Press, New Haven 2017.

⁷ B.E. Nowak, „A polycentric world order and the supply-demand of global public goods”, *Yearbook of the Institute of East-Central Europe* 2017, t. 15, nr 4, s. 29–45.

⁸ Zob. G. Papaconstantinou, J. Pisani-Ferry (red.), *Global Governance: Demise or Transformation?*, European University Institute, Florence 2019; *Risk, Resilience and Rebalancing in Global Value Chains*, McKinsey Global Institute, San Francisco 2020; A. Tooze, *Crashed. How a Decade of Financial Crises Changed the World*, Penguin Books, New York 2019.

⁹ Zob. L. Van Langenhove, „The transformation of multilateralism mode 1.0 to mode 2.0”, *Global Policy*, 2010, t. 1, nr 3; I. Kaul, „Multilateralism 2.0: It is here – are we ready for it?”, *Perspectives* 2020, t. 1, nr 1; A.-M. Slaughter, op. cit.

¹⁰ M. Kahler, „Complex governance and the new interdependence approach”, *Review of International Political Economy* 2016, t. 23, nr 5, s. 825–839.

UE, są obustronnie niekorzystne i pogarszają pozycję wszystkich uczestników sporu. Pandemia COVID oferuje podobną lekcję: brak współpracy w jej rozwiązywaniu może pogorszyć pozycję wszystkich państw nią dotkniętych (w teorii gier sytuacja *lose-lose*).

COVID-19 a współpraca międzynarodowa

Wielu uznanych teoretyków uważa pandemię COVID-19 za jedno z kluczowych wydarzeń dla stosunków międzynarodowych. Stephen M. Walt twierdzi, że świat po COVID będzie „mniej otwarty, mniej wolny, słabiej rozwijający się i bardziej skory do klótni niż ten, który bezpośrednio go poprzedzał”¹¹. John J. Mearsheimer przewiduje, że pogłębiona współpraca międzynarodowa występować będzie tylko w strefach wpływu mocarstw. Dlatego będziemy świadkami regionalizacji porządku międzynarodowego lub jego podziału opartego na ideologiach. Świat powinniśmy zasadniczo postrzegać przez pryzmat realizmu i rywalizacji mocarstw, a skutkiem jest coraz bardziej ograniczona współpraca na poziomie globalnym¹². Co charakterystyczne, podczas gdy potrzeby współdziałania wobec globalnych problemów są coraz większe, nie istnieją oczywiste koalicje na rzecz ich rozwiązywania. John Ikenberry i Charles A. Kupchan zwracają uwagę, że śmiertelne skutki kryzysu pandemicznego porównywalne są z poważnym konfliktem zbrojnym, co nie spowodowało jednak, aby współpraca państw w jakikolwiek sposób rozwinęła się w stosunku do potrzeb¹³. Henry Kissinger jako remedium proponuje określenie wspólnego programu działania na poziomie globalnym i ochronę zasad liberalnego (!) porządku międzynarodowego¹⁴, co w ustach klasyka realizmu daje do myślenia.

Abstrahując od sporu, do jakiego stopnia mieliśmy do czynienia z liberalnym porządkiem międzynarodowym, warto poczynić tutaj dwie uwagi. Po pierwsze, multilateralizm jest pojęciem dynamicznym i podlega ewolucji. Dlatego dobrze jest sprecyzować, o jakim multilateralizmie dzisiaj mówimy. Po drugie, zbyt często nasze rozumienie multilateralizmu i lament nad jego zanikaniem łączą się z tym, że spoglądamy na niego przez kalkę teorii hegemonicznej stabilności, która wiązała pewien typ porządku międzynarodowego z wiodącą rolą Zachodu i przypisywała mu jakże pożądaną cechę względnej stabilności. Odchodzenie od tego porządku, a więc ład transformujący się, *in statu nascendi*, oznaczać może w tej perspektywie poważny regres multilateralizmu i prymat realistycznych rozwiązań odwołujących się do kategorii siły i interesu narodowego.

¹¹ S.M. Walt, *The Global Order After COVID-19*, Institute for Security Policy Working Paper, Vienna 2020.

¹² J.J. Mearsheimer, „Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order”, *International Security* 2019, nr 4(43).

¹³ G.J. Ikenberry, Ch.A. Kupchan, „Global distancing”, *The Washington Post*, 21 maja 2020 r.

¹⁴ H.A. Kissinger, „The coronavirus pandemic will forever alter the world order”, *The Wall Street Journal*, 3 kwietnia 2020 r.

Jak podkreśla sekretarz generalny ONZ, António Guterres, z takim ładem w okresie transformacji mamy właśnie do czynienia: „Nie żyjemy już w świecie bipolarnym lub unipolarnym, ale nie jest to jeszcze świat multipolarny. Znajdujemy się w pewnego rodzaju chaotycznej sytuacji tranzycji”¹⁵.

Tradycyjnie już czyni się założenie, że moment zmiany jest szczególnie niebezpieczny. Tyle że znowu zakłada to statyczne i mocno uogólniające podejście do ewolucji porządku międzynarodowego. Zimnowojenny i pozimnowojenny ład międzynarodowy nie był czymś *constans*, ale nieustannie ewoluował i adaptował się do zmieniających się okoliczności¹⁶, podobnie jak multilateralne instytucje. Jednak ostatnimi czasy tempo tej ewolucji jest zdecydowanie niewystarczające i pozostaje daleko w tyle w stosunku do skali i jakości problemów, jakimi powinny się one zajmować.

Kryzys multilateralizmu można wyjaśnić w podobny sposób, jak Thomas Hale, David Held i Kevin Young objaśniali kryzys globalnego zarządzania: „istniejące instytucje rozwiązują pewne problemy, do których zostały one początkowo powołane, ale też nie potrafią zająć się problemami, które pojawiły się w ramach globalnego systemu gospodarczego, jaki same stworzyły”¹⁷. Według tych autorów impas w globalnym zarządzaniu spowodowany jest wzrastającą wielobiegowością, instytucjonalną inercją, zwiększającą się fragmentacją i trudniejszymi problemami do rozwiązania. W podobny sposób kryzys liberalnego porządku międzynarodowego wyjaśnia John Ikenberry, przywołując analogię do transformacji Karla Polanyiego. W jej ramach szybkie zmiany w globalnym kapitalizmie, społeczeństwie i kompleksowej współzależności podminowują polityczne fundamenty, na których dotychczasowy porządek się opierał. W tym sensie ład międzynarodowy staje przed problemem nie tyle powrotu do anarchii, ile raczej odpowiedzi na modernizację¹⁸.

W obu przypadkach centralnym problemem jest niedostosowanie instytucji globalnego zarządzania do dynamicznej rzeczywistości. Siła bądź słabość multilateralizmu jest pochodną nie tylko woli państw do współdziałania, lecz także struktury systemu międzynarodowego, w jakim ona funkcjonuje. Już wiele lat temu raport Transatlantic Academy zwracał uwagę na pojawienie się nowego, bardziej podzielonego i zdecentralizowanego światowego porządku, w którym instytucje multilateralne odgrywają jedynie ograniczoną rolę w cieniu organizacji regionalnych i narodowych strategii¹⁹.

¹⁵ A. Guterres, *Secretary-General's remarks to the General Assembly on his priorities for 2020*, 22 stycznia 2020 r., <https://news.un.org/en/story/2020/01/1055791>.

¹⁶ Zob. G.J. Ikenberry, *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press, Princeton 2011, s. 7.

¹⁷ T. Hale, D. Held, K. Young, *Gridlock. Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*, Polity Press, Cambridge UK – Malden USA 2013, s. 10.

¹⁸ G.J. Ikenberry, *A World Safe for Democracy. Liberal Internationalism And The Crises of Global Liberal Order*, Yale University Press, New Haven 2020, s. 238.

¹⁹ T. Flockhart, Ch. Kupchan, Ch. Lin, B.E. Nowak, P.W. Quirk, L. Xiang, *Liberal Order in a Post-Western World*, Transatlantic Academy, Washington D.C. 2014.

Oliver Stuenkel mówił z kolei o powstających „równoległych porządkach”, w których oprócz tradycyjnych instytucji formują się nowe; nie podważają one bezpośrednio dotychczas istniejących, ale działają w nowym układzie sił i priorytetów²⁰.

Wydarzenia roku 2020 pokazują ewidentną słabość najważniejszych instytucji międzynarodowych, ale nie dają jednoznacznych dowodów, że multilateralizm jako sposób uprawiania polityki międzynarodowej znajduje się w poważnym odwrocie. Multilateralna współpraca międzynarodowa występowała zawsze w wersji minimum w stosunku do szybko wzrastającego na nią popytu i potrzeb świata w tym zakresie. Chyba bardziej powinniśmy wziąć sobie do serca słowa Daga Hammarskjölda²¹, który podkreślał, że ONZ nie została stworzona do tego, aby zaprowadzić nas do nieba, ale aby uchronić przed piekłem. Podobnie jest ze współpracą międzynarodową. W tej perspektywie niezorganizowana, niesolidarna i spóźniona reakcja świata na COVID-19 nie była niczym nowym.

System globalnego zarządzania okazał się nieprzygotowany na nadejście koronawirusa i na ograniczenie jego skutków już po wybuchu epidemii. Na nieszczęście kryzys wybuchł w momencie gwałtownie rosnących napięć gospodarczych między Chinami a USA, które Międzynarodowy Fundusz Walutowy określał mianem jednego z największych zagrożeń systemowych dla globalnej ekonomii. W obliczu COVID-19 ewidentnie należałoby oczekiwać jakościowego wzmocnienia współpracy międzynarodowej. Zamiast tego obserwowaliśmy festiwal wzajemnych oskarżeń między USA i Chinami oraz całkowity paraliż na poziomie Rady Bezpieczeństwa ONZ i G-20. Epidemia, która ma wymierny wpływ na światowe bezpieczeństwo, w agendzie RB ONZ pojawiła się jedynie jako temat poboczny. Zgromadzenie Ogólne przedstawiło tylko dosyć ogólnikową rezolucję podkreślającą poparcie dla rozwiązań multilateralnych opartych na systemie ONZ i centralnej roli WHO w celu koordynacji globalnej odpowiedzi²². G-20 natomiast spotkała się dopiero trzy miesiące po wybuchu epidemii. Apel sekretarza generalnego o globalne zawieszenie broni, poparty rezolucją Rady Bezpieczeństwa, przeszedł w zasadzie bez echa²³. Podobnie jak wspólna idea Guterresa i komisarza ONZ do spraw praw człowieka, Michelle Bachelet, aby rozluźnić reżimy sankcyjne w stosunku do państw, które zmagają się z COVID, co ułatwiłoby im dostęp do wyposażenia medycznego i specyfików potrzebnych do walki z pandemią. Podobnym echem odbiły się pomysły oddłużenia najbiedniejszych państw w obliczu takiego kryzysu. Z inicjatywy Banku Światowego i MFW 73 państwa dostały co prawda propozycje zawieszenia obsługi zadłużenia zagranicznego do czerwca 2021 r., a 46 z nich dodatkową pomoc z grupy G-20 na łączną sumę 5 mld USD. Jest to jednak

²⁰ O. Stuenkel, *Post Western World*, Polity Press, Cambridge–Malden 2016.

²¹ Wybitny sekretarz generalny ONZ, swój urząd sprawował w latach 1953–1961.

²² United Nations General Assembly, *Resolution Adopted by the General Assembly on 2 April 2020. Global Solidarity to Fight the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*, A/RES/74/270, 3.04.2020.

²³ <https://www.crisisgroup.org/global/salvaging-security-councils-coronavirus-response>.

kropla w morzu potrzeb, gdyż zadłużenie państw rozwijających się wzrosło w trakcie COVID o kolejne 30% PKB, aż do 250% PKB²⁴.

Propozycja powiększenia zasobów pożyczkowych MFW dzięki dodatkowej emisji Specjalnych Praw Ciągnięcia (ang. *Special Drawing Rights*) również nie spotkała się z odzewem.

Gdyby w początkowej fazie pandemii Chiny nie wstrzymywały informacji na temat zagrożenia, reakcja pozostałej części świata mogła być znacznie szybsza. Chiny koniecznie chciały też uniknąć dyskusji na temat okoliczności wybuchu pandemii. Pokazałaby ona bardzo słabą jakość zarządzania na samym początku i mogłaby skutkować konsekwencjami prawnymi wobec Chin ze strony innych państw i sektora prywatnego. Misja ekspertów WHO, która miała za zadanie zidentyfikować źródła pochodzenia pandemii w Wuhanie i sposób transmisji wirusa, została wpuszczona na miejsce dopiero w 2021 r. i ma niesłychanie ograniczony mandat. Uniemożliwia to dotarcie światowej społeczności naukowej do szczegółowej wiedzy, która pomogłaby w walce z COVID i kolejnymi wirusami.

Stany Zjednoczone również torpedowały działania organizacji międzynarodowych, gdyż otwarcie określały COVID jako „chiński wirus” i domagały się, aby takie wyrażenie stosowane było w rezolucjach organizacji międzynarodowych. Nawet na forum Unii Europejskiej, która jest przecież najbardziej rozwiniętym projektem integracyjnym na świecie, początkowa reakcja pokazywała całkowity brak koordynacji w trzech kluczowych dziedzinach: zdrowia publicznego, gospodarki i w kwestii zamykania granic obszaru Schengen²⁵. Każde z państw działało na własną rękę. Nie chciały nawet dzielić się informacjami na temat tego, jaki jest ich realny stan przygotowań do obrony przed COVID. Bez jakiegokolwiek koordynacji starały się o zakup masek i respiratorów, a Niemcy wprowadziły zakaz ich eksportu ze swojego kraju (choć na krótko). Dopiero po jakimś czasie Komisja Europejska podjęła się próby koordynacji działań, choć w zakresie zdrowia publicznego nie ma przyznanych traktatowych kompetencji.

Pandemia COVID-19 okazała się zupełnym zaskoczeniem dla USA i Europy. A nie powinna była. Wiedza na temat tego, jak zarządzać ryzykiem pandemicznym, jest przecież wspólnym, światowym repozytorium, za którego promocję powinna odpowiadać Światowa Organizacja Zdrowia. Dlaczego z tego nie skorzystano? Ponieważ organizacje międzynarodowe nie są niczym więcej niż tym, na co pozwolą im państwa.

Przypadek WHO jest dosyć typowy dla niemal każdej organizacji międzynarodowej. Państwa członkowskie regularnie dokonywały cięć w jej budżecie, nie akceptowały proponowanych zmian, a w tym samym czasie poszerzały agendę i zadania

²⁴ Dane za styczeń–wrzesień 2020 r.

²⁵ Zob. „How Europe failed the coronavirus test”, Politico, 7 kwietnia 2020 r., <https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test>.

organizacji²⁶. Nie zdołały uzgodnić między sobą, jakie powinny być priorytety WHO. W rezultacie można było obserwować postępującą fragmentację globalnego systemu ochrony zdrowia²⁷. Przykładowo program UNAIDS, który miał być odpowiedzią na problem wirusa HIV/AIDS, stworzony był poza ramami WHO, a nie wewnątrz niej. Podobnie jak Fundusz Globalny, który ma za zadanie budować porozumienie na rzecz walki z AIDS, gruźlicą i malarią.

Jednym z głównych problemów WHO było raportowanie w ramach tzw. Międzynarodowych Regulacji Zdrowia, które ustanawiają zobowiązania państw na wypadek wystąpienia chorób zakaźnych. W czasie COVID zaś państwa wprowadzały prawa związane z sytuacjami nadzwyczajnymi, ale bez zgody ani pomocy organizacji międzynarodowych, a czasem w ogóle nie informując WHO we właściwym czasie. Brakowało także protokołów, które gwarantowałyby dostęp do szczepionek dla wszystkich państw. Pojawił się „szczepionkowy nacjonalizm”, który wciągnął rywalizację geopolityczną w globalny kryzys zdrowia publicznego. Najbogatsze państwa zaczęły działać na własną rękę, pomijając wspólny mechanizm COVAX²⁸. W styczniu 2021 r. spośród 42 państw na świecie, które rozpoczęły szczepienia, nie było ani jednego z grupy słabiej rozwiniętych, a tylko sześć o średnim poziomie dochodu. A przecież największe długoterminowe zagrożenie COVID-19 stwarza właśnie dla słabiej rozwiniętych państw. Do zakupu szczepionek ustawiły się w pierwszej kolejności kraje najbogatsze, szczepienie ludności biedniejszych państw może więc zająć nawet pięć lat²⁹. Sekretarz generalny WHO stwierdził wręcz, że świat znajduje się na progu „katastrofy moralnej”, której ceną będzie życie ludzi³⁰. Nadaremno przekonywał, że nie może być tak, iż młodzi ludzie w krajach rozwiniętych będą szczepieni szybciej niż pracownicy medyczni państw rozwijających się.

Pomimo apeli państw rozwijających się³¹ nikt nie zamierza też zmieniać zasad ochrony własności intelektualnej na forum Światowej Organizacji Handlu, co ułatwiłoby lokalną produkcję szczepionek w krajach rozwijających się. Istnieje poważne ryzyko, że po raz kolejny lekcje z przeszłości pozostaną niewykorzystane. W 2009 r. niewielka grupa najbogatszych krajów wykupiła ogromną większość szczepionek przeciwko

²⁶ I. Kickbusch, K. Reddy, „Global health governance: The next political revolution”, *Public Health* 2015, nr 129(7), s. 838–842.

²⁷ Zob. D.P. Fidler, „Health”, w: A. Acharya (red.), *Why Govern? Rethinking Demand and Progress in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, s. 230–251; G.W. Brown, D. Held, „Health: New leadership for devastating challenges”, w: T. Hale, D. Held (red.), *Beyond Gridlock*, Polity Press, Cambridge–Melford 2017, s. 162–184.

²⁸ WHO Media Briefing by Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, 8 stycznia 2021 r.; „Vaccine ‘nationalism’ slows virus fight”, *Financial Times*, 15 maja 2020 r.

²⁹ „Left stuck at the back of the line for vaccines”, *International New York Times*, 28 grudnia 2020 r.

³⁰ WHO Director-General’s opening remarks at the 148th session of the Executive Board, 18 stycznia 2021 r., <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-148th-session-of-the-executive-board>.

³¹ Zob. A. Prabhala, A. Jayadev, D. Baker, „Want vaccines fast? Suspend intellectual property rights”, *International New York Times*, 9 grudnia 2020 r.

wirusowi H1N1, dla państw rozwijających się zostało już bardzo niewiele. Fatalna odpowiedź na niedawną erupcję wirusa Ebola w zachodniej Afryce (2014–2015) też nie wywołała żadnych dalej idących zmian w globalnym zarządzaniu zdrowiem publicznym. Rozwiązaniem mogłoby być multilateralne porozumienie w tym zakresie, które będzie bardziej prawdopodobne po powrocie USA do struktur WHO³², ale chyba mało kto żywi nadzieję, że takie porozumienie dojdzie do skutku.

COVID-19 powinien dać przedsmak tego, jak fatalnie może wyglądać następna pandemia i co powinniśmy zrobić, aby jej przeciwdziałać. Każda z poprzednich pandemii zaskakiwała świat, a przecież ich występowanie nie powinno być dla nikogo niespodzianką. Gdyby społeczność międzynarodowa zainwestowała wystarczające środki w badania i rozwój szczepionki na SARS i MERS, mogłaby osiągnąć krytyczną infrastrukturę dla walki z COVID znacznie szybciej. W perspektywie porównawczej globalna odpowiedź na COVID nie uruchomiła szerszej współpracy niż reakcja na gripę hiszpankę sto lat temu, która zainfekowała 1/3 populacji i uśmierciła od 50 do 100 mln ludzi³³.

Ta gorzka refleksja nie powinna jednak przesłaniać innych faktów istotnych dla oceny kondycji współczesnego multilateralizmu. Chyba najciekawszy przykład wielostronnej współpracy pochodzi ze świata nauki, a dotyczy produkcji szczepionki. Widoczna była niespotykana wcześniej jakość współpracy, jeśli chodzi o wymianę danych i mobilizację zasobów uniwersytetów, sektora prywatnego, rządów, organizacji filantropijnych. Cały proces do momentu produkcji szczepionki zajął dziesięć miesięcy – a przeciętnie trwa dziesięć lat – i nie odbiło się to negatywnie na standardach testowania i procedur sprawdzania. W 2020 r. światowa nauka zanotowała też niemałe sukcesy w dziedzinie chorób zakaźnych: WHO ogłosiła zwycięstwo w walce z dziką odmianą wirusa polio w Afryce, po raz drugi udało się całkowicie wyleczyć człowieka z HIV, a brytyjscy naukowcy z pomocą sztucznej inteligencji określili wreszcie kształt białka 3D z sekwencji aminokwasów, co może zrewolucjonizować możliwości odkrywania nowych leków. Francis Fukuyama zaobserwował, że zarządzanie pandemią promowało wiedzę i odnoszenie się do faktów. Populistyczne emocje – mimo siły ruchów antyszczepionkowych – w okresie kryzysu COVID są w odwrocie. Mocno pogłębiło się współdziałanie ekspertów i urzędników zajmujących się zdrowiem publicznym³⁴. Co więcej, badania opinii publicznej pokazują rosnący popyt na wiedzę ekspertów na całym świecie. 74% ankietowanych zgadza się z twierdzeniem, że nieprawdziwych informacji jest za dużo, a 85% jest przekonanych, że powinniśmy słuchać bardziej naukowców, a mniej polityków³⁵. Teoretycy globalnych dóbr publicznych podkreślają

³² Takie porozumienie zasugerowała A.O. Krueger, *Can Poor Countries Avoid a Vaccine Bidding War?*, Project Syndicate, 22 grudnia 2020 r.

³³ Nie ma dokładnych danych.

³⁴ F. Fukuyama, „The pandemic and political order”, *Foreign Affairs* 2020, t. 99, nr 4.

³⁵ *Edelman Trust Barometer 2020. Global Report*, <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/440941/Trust%20Barometer%202020/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report-1.pdf>.

zresztą, że współpraca transnarodowa jest najbardziej prawdopodobna wtedy, gdy dochodzi do niej na poziomie technicznym/eksperyckim³⁶.

Pogłoski o śmierci multilateralizmu i – w konsekwencji – odwróceniu od globalizacji są w dużej części przesadzone. Wynikają najczęściej z posługiwania się koncepcją multilateralizmu, która została przedstawiona w stosunkach międzynarodowych dawno temu i nie odzwierciedla już współczesnych realiów i ewolucji tego pojęcia. Z pojęciem globalizacji jest natomiast ten kłopot, że najczęściej bywa ono stosowane zawężająco i selektywnie, np. w odniesieniu do globalizacji gospodarczej, podczas gdy w rzeczywistości globalizacja obejmuje znacznie więcej dziedzin. W niektórych sferach możemy więc mówić o deglobalizacji, ale w innych, takich jak wykorzystanie technologii czy globalnego przepływu informacji i idei, raczej o przyspieszonej globalizacji. Na przykład ponadgraniczny ruch w Internecie podczas pandemii COVID-19 wzrósł niemal o połowę w stosunku do lat 2016–2018. Według badania DHL/NYU ogólny poziom globalizacji co prawda spadł, głównie ze względu na zamknięcia gospodarek i ograniczenia w przemieszczaniu się ludzi (globalizacja przepływu osób) oraz słabszy poziom handlu międzynarodowego, ale i tak jest on wyższy niż w 2008 r., kiedy wybuchł międzynarodowy kryzys finansowy³⁷.

Jak z tego wynika, ogólne wrażenie dotyczące nacjonalizacji myślenia czy prymatu i konkurencji interesów narodowych nie powinno przysłaniać faktu, że są to procesy występujące równolegle z poszukiwaniem rozwiązań na globalną skalę i globalizacją nowych dziedzin polityki publicznej. Z jednej strony mieliśmy więc serię unilateralnych posunięć Stanów Zjednoczonych, polegających nie tylko na działaniach poza jakimikolwiek ramami instytucjonalnymi, lecz także na uderzeniu w międzynarodowe organizacje w sposób bezpośredni. USA bowiem wycofały się z WHO³⁸, UNESCO, Rady Praw Człowieka ONZ, paryskiego porozumienia klimatycznego, porozumienia nuklearnego z Iranem i inicjatywy globalnego uregulowania problemu opodatkowania wielkich firm technologicznych, podjętej przez OECD. Doprowadziły do praktycznego paraliżu WTO przez odwoływanie się w swoim działaniu do klauzuli bezpieczeństwa narodowego, a także blokowały nominację sędziów w systemie rozwiązywania sporów handlowych. Przedstawiciele Międzynarodowego Trybunału Karnego, którego USA i tak nie są członkiem, obłożyły sankcjami za pomysły rozliczenia zbrodni wojennych w Afganistanie i Iraku, a wartość samego NATO i słynnego art. 5 traktatu waszyngtońskiego o wspólnej obronie zaczęły otwarcie podważać.

³⁶ B. Eichengreen, „International policy coordination. The long view”, w: R.C. Feenestra, A.M. Taylor (red.), *Globalization in an Age of Crisis. Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, University of Chicago Press, Chicago 2013, s. 43.

³⁷ S.A. Altman, P. Bastian, *DHL Global Connectedness Index 2020. The State of Globalization in a Distancing World*, DHL-NYU Stern, New York 2020.

³⁸ W tym wypadku rozpoczęły proces wycofywania, przerwany jednak przez nową administrację prezydenta Joe Bidena.

Z drugiej strony warto zauważyć, że wycofanie się prezydenta Trumpa z niektórych porozumień wielostronnych czy organizacji międzynarodowych wcale nie doprowadziło do ich upadku, wywołało zaś wzmożony wysiłek ze strony innych państw i graczy niepaństwowych. W rezultacie to Stany Zjednoczone do tych organizacji i porozumień dzisiaj wracają, tyle że osłabione i już mniej wiarygodne.

Pozytywnych aspektów multilateralizmu w ostatnim czasie jest więcej. Prawdą jest, że w Unii Europejskiej można było zaobserwować koncert narodowych egoizmów, ale dotyczył on głównie pierwszej fazy epidemii. Co najważniejsze, Unia zrobiła wielki krok w integracji europejskiej i przeżywa być może „hamiltonowski moment” polegający na niemal podwojeniu swojego wieloletniego budżetu, którego część będzie finansowana za pomocą emisji obligacji przez Komisję Europejską i nowych środków własnych budżetu. Tak wielki krok do przodu nie wydarzyłby się bez COVID-19. To Unia Europejska okazała się też globalnym liderem w mobilizacji światowej społeczności do wspólnych działań w obliczu COVID. Była ona bardzo aktywna na różnych międzynarodowych forach i zorganizowała globalną konferencję, na której uzyskano dodatkowe środki finansowe dla państw rozwijających się w wysokości niemal 36 mld euro.

Wreszcie pamiętać trzeba, że globalne przywództwo niekoniecznie musi być przywództwem Zachodu. Brak dominacji Zachodu może wręcz zwiększyć popyt na multilateralizm, a dowodów na to było ostatnio aż nadto. Chiny opłacają obecnie 12% budżetu ONZ, podczas gdy na początku tego wieku płaciły tylko 1%. Przewodzą też czterem z piętnastu wyspecjalizowanych agencji, podczas gdy USA tylko jednej. Tradycyjnie państwa G-7 były liderami w globalnej polityce zdrowia publicznego dzięki innowacjom, koordynacji grupowej i zasobom finansowym³⁹. Dzisiaj to się zmienia. Wpływ państw BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, RPA) na globalną politykę zdrowia publicznego jest już dobrze udokumentowany⁴⁰. Wspólnie państwa te mogą nawet przedstawić alternatywę wobec zachodniego punktu widzenia na zdrowie publiczne⁴¹, zaoferować inny rodzaj pomocy rozwojowej w tym zakresie⁴² i zapewnić dostęp do leków spoza tradycyjnych rynków⁴³ czy stworzyć skuteczne szczepionki przeciw COVID.

³⁹ G.W. Brown, D. Held, op. cit., s. 162–184.

⁴⁰ Np. A. Harmer, K. Buse, „The BRICS: A paradigm shift in global health?”, *Contemporary Politics* 2014, nr 20(2), s. 127–145; L. Gautier, A. Harmer, F. Tediosi, E. Missoni, „Reforming the World Health Organization: What influence do the BRICS wield?”, *Contemporary Politics* 2014, nr 20(2), s. 163–181.

⁴¹ T. Bax, „Poll: Will the BRICS bank shift the balance of power”, *The Guardian*, 25 lipca 2014 r.; P. Bond, A. Garcia (red.), *BRICS: An Anti-Capitalist Critique*, Pluto Press, London 2015.

⁴² M. Chan, *WHO Director-General Addresses First Meeting of BRICS Health Ministers. Remarks delivered at the first meeting of BRICS health ministers*, 11 lipca 2011 r., https://www.who.int/dg/speeches/2011/BRICS_20110711/en/; L. Cabral, G. Russo, J. Weinstock, „Brazil and the shifting consensus on development cooperation: Salutary diversions from the ‘aid-effectiveness’ trail?”, *Development Policy Review* 2014, nr 32(2), s. 179–202.

⁴³ P.K. Yu, „Access to medicines, BRICS alliances, and collective action”, *American Journal of Law and Medicine* 2008, nr 34(2–3), s. 561–581.

Niezwykłe dynamicznie rozwija się też multilateralna integracja regionalna. W ostatnim czasie obserwujemy fascynujący moment tworzenia Afrykańskiej Kontynentalnej Strefy Wolnego Handlu (ACFTA), która inkorporowała wiele pomysłów z historii Unii Europejskiej. Niektóre rozwiązania, które ma w planach ACFTA, są nawet bardziej zaawansowane niż w przypadku UE⁴⁴. Z kolei w Azji w 2020 r. sfinalizowano Regionalne Całościowe Porozumienie Ekonomiczne (ang. *Regional Comprehensive Economic Partnership*), największe do tej pory w historii, bo obejmujące 1/3 ludności ziemi. Dotyczy ono państw ASEAN, Chin, Japonii, Korei Południowej, Australii i Nowej Zelandii. Na samym końcu negocjacji na przystąpienie nie zdecydowały się co prawda Indie, ale być może w przyszłości zrewidują swoje stanowisko. Wcześniej 11 państw podpisało jeszcze Całościowe i Progresywne Porozumienie o Partnerstwie Transpacyficznym (ang. *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*)⁴⁵.

Pamiętać trzeba, że organizacje regionalne są kamieniem węgielnym systemu ONZ. Powinny one podejmować główną odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów ze względu na to, że są wobec nich znacznie bliżej i oferują bardziej specyficzne rozwiązania. Zestawianie multilateralnych rozwiązań globalnych w kontrze do regionalizmu jest błędem, ale przy założeniu, że mamy do czynienia z multilateralizmem otwartym. Z kolei warunkiem istnienia takowego jest reforma organizacji systemu ONZ. Jej brak tworzy ryzyko powstania regionalnych bloków, które rzeczywiście skomplikują możliwość jakichkolwiek nowych globalnych porozumień. Amitav Acharya przekonuje, że multilateralizm nie powinien być postrzegany wyłącznie w kategoriach globalnych. Nie musi być też pojęciem konkurencyjnym w stosunku do regionalizmu, rozłącznym z nim⁴⁶. Przeciwnie, oba mogą się uzupełniać i w procesie interakcji wytwarzać wartość dodaną. Regionalizm jest przecież jedną z najsukcesowniejszych emanacji globalizacji, ale jest też jej kamieniem węgielnym. Oczywiście na całym świecie regiony różnią się pod względem stopnia integracji, zarówno w znaczeniu charakteru kolektywnych decyzji/stopnia delegacji kompetencji w kierunku ponadnarodowych instytucji, jak i poziomu kooperacji/integracji⁴⁷. Jednak przeciwstawianie globalnego multilateralizmu regionalizmowi coraz bardziej traci sens ze względu na wzrastającą rolę inter- i transregionalizmu⁴⁸.

⁴⁴ Zob. *The African Continental Free Trade Area. Economic and Distributional Effects*, The World Bank Group, Washington D.C. 2020; L. Abrego, M. de Zamaroczy, T. Gursoy, S. Issoufu, G.P. Nicholls, H.P.-Saiz, J.-N. Rosas, *The African Continental Free Trade Area: Potential Economic Impact and Challenges*, Staff Discussion Note 20/04, International Monetary Fund, Washington D.C. 2020.

⁴⁵ Zob. P.A. Petri, M.G. Plummer, *20-9 East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper, Washington D.C. 2020; J. Palkemans, *New Asia-Pacific Trade Deal. Implications for East Asia and Globalisation*, Policy Insight, Centre for European Policy Studies, Brussels 2020.

⁴⁶ A. Acharya, *The End of American World Order*, Polity Press, Cambridge 2018.

⁴⁷ Zob. T. Lenz, G. Marks, „Regional institutional design”, w: T.A. Börzel, T. Risse (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford University Press, Oxford 2016.

⁴⁸ A.R. Hoffmann, „Inter- and transregionalism”, w: T.A. Börzel, T. Risse (red.), op. cit., s. 600–620.

Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych może służyć za przykład zmieniającego się multilateralizmu. Powstał on z inicjatywy Chin i na początku był w sposób otwarty zwalczany przez rząd Stanów Zjednoczonych. Pomimo to do tworzącego go porozumienia przystąpiły aż 103 państwa, a kolejnych 21 stara się o członkostwo.

Multilateralizm jako sposób uprawiania polityki międzynarodowej potrzebuje sprzyjającego środowiska, w którym może być praktykowany. Nie tyle porządku międzynarodowego, ile jego lepszej wersji: „ładu”⁴⁹. Wymaga też nowej konceptualizacji, która byłaby adekwatna do potrzeb XXI w. Charakteryzowałaby się ona, po pierwsze, redefinicją pojęcia suwerenności i siły. Po drugie, położeniem nacisku na jakość interakcji pomiędzy zróżnicowanymi aktorami multilateralnych działań, nie tylko państwowymi. Po trzecie wreszcie, odważną adaptacją perspektywy transnarodowych dóbr publicznych, która zakłada, że różne dobra mogą być dostarczone przez różnych graczy i na różnych poziomach. Jak najszersze koalicje nie zawsze są konieczne, powinny być po prostu adekwatne do zapewnienia podaży danego dobra uwarunkowanej jego szczegółową charakterystyką.

Aby cokolwiek osiągnąć, świat potrzebuje nowych ram myślenia o wspólnych działaniach. Koncepcje suwerenności i siły powinny zostać zdefiniowane na nowo. Stare rozumienie suwerenności wciąż jest najważniejszą przeszkodą dla promocji współpracy w sferze globalnych dóbr publicznych. Multilateralizm nie może być postrzegany jako zagrożenie dla suwerenności państwa. Daje on szanse na skuteczne radzenie sobie z problemami, których same państwa na swoim poziomie nie rozwiążą. Jeśli suwerenność zdefiniujemy jako „zdolność do działania”, to multilateralizm może okazać się efektywnym sposobem realizacji suwerenności państwa, chociaż na poziomie ponadnarodowym. Siła do takiego działania nie będzie wynikać z dominacji nad innymi aktorami, ale ze zdolności do współdziałania z nimi. Jakość tej interakcji już ma ogromne znaczenie. Co ważne, państwa są jednymi z uczestników takich kolektywnych działań, ale nie jedynymi.

Pandemia COVID pokazała, że istnieje dostatecznie duża przestrzeń dla aktorów pozarządowych, aby mogli uczestniczyć w rozwiązywaniu globalnych problemów i być częścią multilateralnych rozwiązań. Przykładowo w Afryce to sektor prywatny przewodzi walce z pandemią, podczas gdy rządy stanowią słabe ogniwo⁵⁰. Koalicja na rzecz Epidemicznego Przygotowania Innowacji (CePi) jest fundacją stworzoną w 2017 r., która zapewnia finansowanie rozwoju szczepionek przeciwko pojawiającym się chorobom zakaźnym. Jej sponsorami są zarówno publiczni donatorzy, w tym konsorcjum państw (np. Niemcy, Japonia, Norwegia), jak i prywatne fundacje (Fundacja Billa i Melindy Gatesów, Welcome Trust). Globalny Sojusz na rzecz Szczepionek

⁴⁹ Rozróżnienie porządku, ładu i systemu międzynarodowego zob. R. Kuźniar, *Porządek międzynarodowy. Perspektywa ontologiczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 27–33.

⁵⁰ „Private sector drives Africa fight against virus”, *Financial Times*, 19 czerwca 2020 r.

i Immunizacji (GAVI), UNITAID, Globalny Fundusz do Walki z AIDS, Gruźlicą i Malarią także odegrały ważną rolę przy różnych okazjach. W tej chwili organizacje te, wraz z WHO i Bankiem Światowym, tworzą główną multilateralną inicjatywę w walce z COVID-19, tzw. Partnerstwo na rzecz Przyspieszenia Działań (ang. *Act-Accelerator Partnership*). Ma ona na celu diagnostykę, leczenie, szczepienie i wzmocnienie systemów ochrony zdrowia. Na razie do stycznia 2021 r. zebrała 5,8 mld USD z potrzebnych 38 mld USD.

Z kolei Fundacja Billa i Melindy Gatesów stała się tak ważnym aktorem w globalnej polityce zdrowotnej, że stworzyła – jak niektórzy argumentują – „popyt Gatesa”. Są to działania napędzane przez priorytety fundacji, które niekoniecznie wcześniej odgrywały rolę tradycyjnych czynników funkcjonalnych i normatywnych⁵¹. Fundacja ukierunkowała WHO, aby ta rozszerzyła swoją agendę w kierunku przeciwdziałania wybranym chorobom zamiast wzmacniania odporności narodowych zdolności w polityce zdrowia publicznego. Takiej zmianie priorytetów nie towarzyszyła niestety alokacja adekwatnych środków finansowych⁵².

Interesujących inicjatyw mających na celu zapewnienie transnarodowych dóbr publicznych było w ostatnim czasie całkiem sporo. Przykładowo Paryskie Forum Pokoju, zainicjowane przez prezydenta Francji, kanclerz Niemiec, sekretarza generalnego ONZ, przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej, jest przykładem takiego hybrydowego działania w wybranych dziedzinach globalnego zarządzania⁵³. Z inicjatywy Francji i Niemiec podczas Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2019 r. zainaugurowano z kolei „Sojusz dla Multilateralizmu”. W zamierzeniach ma on być luźną i elastyczną siecią (*network*), bez formalnego członkostwa, do której państwa mogą się przyłączać lub się wyłączać, w zależności od polityki lub celu. Sojusz ma za zadanie udowodnić, że multilateralizm jest wciąż najlepszą opcją jako sposób na rozwiązywanie problemów globalnego zarządzania. Przekonuje on, że powinniśmy doprowadzić do reform instytucji międzynarodowych, aby dostosować je do nowej rzeczywistości, bronić minimalnych standardów i zaangażować je w nowych dziedzinach, w których one jeszcze nie działają. Na początku wyznaczono sześć obszarów potencjalnej współpracy: wzmocnienie międzynarodowego prawa humanitarnego, zwiększenie zaufania i bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, obrona wolności prasy i przeciwdziałanie dezinformacji, walka ze zmianami klimatycznymi jako zagrożeniem bezpieczeństwa, promocja praw kobiet, regulacja systemów broni śmiertelnej i autonomicznej.

Państwa UE już wcześniej zaczęły zresztą poważnie podchodzić do procesu osłabiania multilateralizmu. W czerwcu 2019 r. Rada Unii Europejskiej jednogłośnie przyjęła

⁵¹ D.P. Fidler, op. cit., s. 241.

⁵² S. Patrick, „When the system fails, *Foreign Affairs* 2020, t. 99, nr 4.

⁵³ Zob. <https://parispeaceforum.org>.

strategię „Działania UE na rzecz wzmocnienia multilateralizmu w oparciu o zasady”⁵⁴. Celem strategii jest podtrzymanie fundamentalnych międzynarodowych norm i porozumień, reforma istniejących instytucji i ustalenie zasad reżimów międzynarodowych dla nowych obszarów polityki publicznej⁵⁵.

Konstelacja aktorów, którzy będą działali na rzecz tego typu rozwiązań, okaże się pewnie inna niż ta aktywna obecnie. Jedną z opcji jest koalicja podobnie myślących (ang. *like minded*), odpowiedzialnych państw⁵⁶. Może to przypominać koalicję „mini-lateralną” lub „klubową” w konkretnej sprawie⁵⁷, z dużym prawdopodobieństwem poza systemem ONZ⁵⁸. Prezydent Joe Biden już np. zapowiedział „szczyt demokracji”⁵⁹. Takie „globalne kluby” dzieliłyby między sobą koszty finansowania transnarodowych dóbr publicznych, ale korzyści z tego wynikające nie dotyczyłyby „złych aktorów”⁶⁰. Z punktu widzenia transnarodowych dóbr publicznych nie jest to zła perspektywa. Aby je skutecznie dostarczyć, potrzeba często grupy państw (bądź aktorów) chętnych i zdolnych do tego. Nie zawsze wszystkie muszą brać w tym udział. W wielu przypadkach rozwiązania można znaleźć na poziomie regionalnym, w jeszcze innych kluczową rolę odgrywa zdecydowane przywództwo ze strony jednej z potęg bądź nawet wspólne powstrzymanie się od działania⁶¹.

Fareed Zakaria zwraca uwagę, że pandemia nie tyle zmieni historię, ile ją przyspieszy. „Świat na sterydach” będzie otwarty, szybki i niestabilny, poza czyjąkolwiek kontrolą, a COVID jest znakomitą przykładem nowych zagrożeń. Nie trzeba broni atomowej, aby wywołać globalne skutki⁶². Wstrząsy w światowej polityce i gospodarce zdarzają się regularnie, a będzie się to działo z coraz większą częstotliwością. Sekretarz generalny ONZ António Guterres podkreśla, że „żyjemy w świecie, w którym globalne wyzwania są coraz bardziej zintegrowane, podczas gdy odpowiedzi na nie coraz bardziej sfragmentaryzowane. Jeśli to się nie zmieni, mamy przepis na klęskę”⁶³. Na szczęście

⁵⁴ Council of the European Union, *EU Action to Strengthen Rules-Based Multilateralism*, 10341/19, Bruksela, 17 czerwca 2019 r.

⁵⁵ Można ją streścić w hasła 3D: ang. *defend, develop, deliver*.

⁵⁶ Więcej na temat koncepcji: A. Jain, *Like-Minded And Capable Democracies. A New Framework for Advancing a Liberal World Order*, Working Paper, Council of Foreign Relations, styczeń 2013, a także G.J. Ikenberry, *A World Safe...*, op. cit.

⁵⁷ S. Patrick, „The alliance for multilateralism makes sense. Can it make good?”, 16 grudnia 2019 r., <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28414/the-alliance-for-multilateralism-makes-sense-can-it-make-good>.

⁵⁸ R. Haas, *The UN's Unhappy Birthday*, Project Syndicate, 10 września 2020 r.

⁵⁹ Na wzór koncepcji przedstawionej pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przez sekretarza stanu USA Madeleine Albright i ministra spraw zagranicznych RP Bronisława Geremka.

⁶⁰ O. Hathaway, S. Shapiro, „If American hegemony is over, global clubs can fill the gap”, *Foreign Policy*, 4 lipca 2020 r., <https://foreignpolicy.com/2020/07/04/after-hegemony>.

⁶¹ Jak w przypadku broni masowego rażenia.

⁶² F. Zakaria, *Ten Lessons For A Post-Pandemic World*, Allen Lane, London 2020.

⁶³ A. Guterres, *Speech to the Annual Meeting of the World Economic Forum*, Davos, 24 stycznia 2019 r., <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/these-are-the-global-priorities-and-risks-for-the-future-according-to-antonio-guterres/>.

jest wiele sfer, w których państwa mają ewidentnie wspólny interes: powstrzymanie zarówno koronawirusa, jak i przyszłych pandemii, uniknięcie katastrofy klimatycznej, bezpieczeństwo nuklearne i zahamowanie wyścigu w tym zakresie, zapobieżenie całkowitemu pogrzebaniu przez COVID-19 sukcesu międzynarodowej polityki rozwojowej, regulacja nowych technologii⁶⁴, które odegrały przecież kluczową rolę w odpowiedzi na COVID, zasady zarządzania Internetem, stabilność finansowa i międzynarodowe opodatkowanie, ochrona globalnych i regionalnych łańcuchów wartości. W niemal wszystkich dziedzinach polityki potrzeba dzisiaj więcej, a nie mniej działań kolektywnych i multilateralnych. Nacjonalizacja odpowiedzi na te wyzwania byłaby kontrproduktywna i szkodliwa. To nie globalizacja jest problemem, ale nasze braki w sposobie zarządzania nią⁶⁵. Organizacje międzynarodowe wzbudzają zresztą więcej zaufania po stronie obywateli niż ich własne rządy narodowe; dotyczy to zarówno Unii Europejskiej, jak i ONZ⁶⁶. Poparcie opinii publicznej dla rozwiązań multilateralnych i współpracy wielostronnej jest wysokie. W badanych krajach średnio 81% respondentów zgadzało się, że państwa „powinny działać jako część globalnej społeczności, która współpracuje razem w celu rozwiązywania problemów”, a nie zmagać się z nimi niezależnie. 60% z kolei twierdzi, że państwa powinny być skore do kompromisu w sprawach międzynarodowych i że ściślejsza współpraca międzynarodowa osłabiłaby skutki pandemii⁶⁷.

Z perspektywy czasu pandemię COVID-19 będziemy wspominali jako moment, w którym wszystkie te zjawiska uległy przyspieszeniu. Szkoda, że 75. rocznica powstania ONZ w zasadzie przeszła bez echa w formule online. Był to najlepszy moment na pogłębioną refleksję na temat kondycji multilateralnej polityki globalnej. Światowi przywódcy muszą udzielić odpowiedzi na kluczowe pytania: (a) jakie elementy obecnego systemu międzynarodowego powinny być utrzymane, a które zmienione?; (b) jak zreformować istniejący ład instytucjonalny, aby dostosować go do potrzeb XXI w.?; (c) jakie zasady stworzyć dla nowych dziedzin polityki, które wymagają globalnej regulacji? Jak osiągnąć większy konsensus normatywny w podstawowych sprawach?

⁶⁴ Na temat wpływu nowych technologii na globalne zarządzanie ekonomiczne zob. B.E. Nowak, A. Kluź, „Global economic governance and the challenge of technological revolution”, w: M. Rewizorski, K. Jędrzejowska, A. Wróbel, *The Future of Global Economic Governance. Challenges and Prospects in the Age of Uncertainty*, Springer 2020, s. 43–58.

⁶⁵ T.G. Weiss, *Global Governance. Why? What? Whither?*, Polity Press, Cambridge–Malden 2013.

⁶⁶ Według badań Eurobarometru, Pew Research i Edelman Trust Barometer.

⁶⁷ <https://www.pewresearch.org/global/2020/09/21/international-cooperation-welcomed-across-14-advanced-economies>.

COVID-19 as a test of multilateralism

The return of power politics in International Relations has become one of the most significant challenges for the future of multilateralism and governance of global problems. However, the crisis of multilateralism is not a new phenomenon and was present long before the COVID-19 pandemic – both on the international system and its actors' behaviour. The pandemic's global consequences could have been lesser if international cooperation to fight COVID was an obvious choice for states. But they acted on their own, particularly during the first wave of COVID. The pandemic proved that globalization is not a problem, but deficiencies in governance are. The existing international organizations showed their weakness again. However, it is worth remembering that they are no more than what member states want them to be. COVID-19 has also demonstrated that a multilateral approach is needed now more than ever. Statements regarding its death are premature. All global problems are too complex and interdependent to be solved by individual states alone. However, multilateralism in the 21st century will be different than before. Solutions will be created by new coalitions of actors, via new channels, and in new fields.

Keywords: COVID, multilateralism, international organizations, global governance

Słowa kluczowe: COVID, multilateralism, organizacje międzynarodowe, globalne zarządzanie