

Profesor dr hab. Danuta Hübner

„Kryzysy to test na sprawczość organizacji międzynarodowych”

UNAP Debates: Świat w cieniu pandemii. Organizacje międzynarodowe: czy zdały egzamin?

United Nations Association Poland

Warszawa (online), 15 czerwca 2021

Nie ma w tym zapewne nic dziwnego, iż wywołany pandemią kryzys okazał się także testem dla międzynarodowych mechanizmów współpracy i organizacji. Struktury ONZ znalazły się wśród tych poddanych z różnych względów krytyce.

Najwięcej głosów krytycznych padło pod adresem Światowej Organizacji Zdrowia. Ja również, słuchając Dyrektora Generalnego tej organizacji miałam dość długo wątpliwości, czy takich słów i czynów można oczekiwać od takiej organizacji w takim momencie. Nie będąc jednak ekspertem od globalnej polityki zdrowotnej, nie chciałabym się dołączać do tego chóru krytycznych głosów. Mogę tylko przywołać oficjalny dokument ONZ, „UN Comprehensive Response to COVID 19”, opublikowany we wrześniu 2020, który przedstawia to, co zrobiono w pandemii. Między innymi przygotowano Strategic Preparedness and Response Plan, czy też Global Humanitarian Response Plan (GHRP).

Natomiast, odpowiadając na to pytanie, czy globalne instytucje zdały egzamin w sensie systemowym, jest oczywiste, że wszystkie organizacje międzynarodowe są obarczone ryzykiem, że ich sprawczość jest ograniczona, szczególnie w momencie kryzysu, który wymaga szybkiej koordynacji.

Powiedziałabym, że podłożem tego jest nie tyle sama biurokracja, ile stopień upolitycznienia danej organizacji. Akurat w tym przypadku, czyli ONZ, jest on bardzo wysoki. Państwa czują się niejako „w obowiązku” do upadłego bronić swoich nawet bardzo wąskich interesów i przede wszystkim powstrzymać akcje, które postrzegają jako sprzeczne z tymi interesami.

Na to nakłada się problem dysproporcji pomiędzy krajami biednymi i bogatymi – co w ONZ jest tak mocno widoczne, jak w mało której innej organizacji. Głównie ze względu na to, że ONZ jest organizacja ogólnoswiatową, a nie regionalną, gdzie dysproporcje ekonomiczne są mniejsze.

ONZ to też zbiór różnych operatywnych kultur politycznych, często wzajem się wykluczających. Te kultury inaczej postrzegają kompetencje organizacji międzynarodowych i swoją rolę w ONZ.

Dla jednych jest to tylko fasadowe forum, bo ich interesy realizują się gdzie indziej, a dla innych, szczególnie małych i mniej rozwiniętych krajów, to często jedyne forum, gdzie mogą zaważyć o własne sprawy. Czasem jest dla nich ważne, by dać świadectwo samemu faktowi, że są członkami społeczności międzynarodowej i, tak

jak inni, mają prawo do zabrania głosu, mimo mniejszej potencjalnie wagi i słabej pozycji przetargowej.

Pamiętajmy, że ONZ jest tzw. „legacy organization”, powstała po wojnie, w momencie, gdy państwa były głównymi rozgrywającymi na arenie międzynarodowej. Można więc ONZ nazwać organizacją „pierwszej generacji”, która charakteryzuje się tym, że jest forum prezentowania antagonistycznych interesów, gdzie jest relatywnie mało motywacji dla państw, aby działać wspólnie i kooperatywnie.

W zupełnie innej niż ONZ sytuacji znajduje się na przykład taka *sui generis* organizacja, jaką jest Unia Europejska. Jej celem od początku było przełamanie antagonizmów narodowych i powolnie stapianie oddzielnych interesów w jeden, ogólnoeuropejski i stałe poszukiwanie wspólnego dobra.

Oczywiście w UE też są, czasem istotne, napięcia na tle interesów narodowych, ale skoncentrowane głównie w Radzie. Natomiast pozostałe instytucje mają ten „państwocentryzm” mitygować. Komisja jest, z samej istoty, ponadnarodowa, a Parlament, pochodzący z bezpośrednich wyborów na poziomie narodowym, reprezentuje, coraz bardziej dobitnie, na podstawie traktatu Lizbońskiego, Unię Obywateli.

Wydaje mi się, że przy obecnej strukturze politycznej, system ONZ, w oderwaniu od nieprzekraczalnych aspektów politycznych, może pełnić z większym rozmachem i polityczną odpowiedzialnością rolę „wychowawczą” wobec wspólnoty międzynarodowej w obliczu kryzysów pandemicznych czy wszelkich innych. ONZ może też dawać swoje forum niezależnym ekspertom, stając się swoistym „zasobem wiedzy” dla społeczności międzynarodowej.

I takim świetnym przykładem jest np. raport oparty na pracy Międzyrządowej Platformy Naukowo-Politycznej ds. Różnorodności Biologicznej i Funkcji Ekosystemów (IPBES). ONZ ostrzega, że „bez „sejsmicznej zmiany” we wspólnej batalii z chorobami zakaźnymi kolejne pandemie będą nawiedzać świat częściej, rozprzestrzeniać się szybciej, mocniej szkodzić gospodarce i zabijać więcej ludzi niż Covid.

Ważne są też pewne kroki symboliczne. I tu przykładem jest przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucji ustanawiającej 27 grudnia Międzynarodowym Dniem Gotowości na Epidemię, co ma za zadanie zwrócić uwagę opinii publicznej i społeczności międzynarodowej na to konkretne wyzwanie i być środkiem presji na państwa narodowe.

W takich nieoczekiwanych sytuacjach kryzysowych jako obywatele oczekujemy najczęściej więcej niż instytucje, sprawne w czasach normalnych, ale nieprzygotowane na czasy kryzysowe, mogą zrobić.

W przypadku Unii Europejskiej jest to bardzo często kwestia kompetencji. Tak się składa, iż najgłębsze kryzysy uderzały Europę w obszarach, gdzie Unia albo nie ma kompetencji, albo są one bardzo ograniczone.

Kiedy nadleciały covidowe czarne łabędzie, bardzo szybko uruchomiono wszystkie środki służące przetrwaniu, wykorzystano różne rezerwy budżetowe, zawieszono zasady pomocy państwa i dyscypliny fiskalnej, wykorzystano elastyczność w korzystaniu z funduszy strukturalnych, miały miejsce wspólne zakupy środków sanitarnych. Wsparto badania naukowe w obszarze zdrowia. Musimy pamiętać, że koordynacja w Unii Europejskiej może obejmować działania między Unią i państwami członkowskimi, między poszczególnymi unijnymi instytucjami i wyspecjalizowanymi agencjami, ale także pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi.

Często zapominamy o tym, że w przypadku braku dobrej woli ze strony danego kraju, nawet najlepsza koordynacja nie zda się na nic. Przykłady tego widzieliśmy na wiosnę zeszłego roku, kiedy to polski rząd nie zastosował się do wytycznych Komisji dotyczących granic, w konsekwencji czego Łotysze, Estończycy i Litwini, którzy chcieli wrócić do domu nie mogli przekroczyć polskiej granicy.

Były więc momenty, kiedy koordynacja rzeczywiście zawiodła- myślę przede wszystkim o współpracy państw między sobą, a w pewnym zakresie także o relacji między państwami a instytucjami UE.

Z dzisiejszej perspektywy widzę jednak te wpadki jako wyjątkowe wypadki przy pracy. Generalnie Unia zdała egzamin. Już na początku pandemii uruchomione zostały wspólne przetargi, dzięki którym 27 państw UE miało ułatwiony i tańszy dostęp m. in. do maseczek, kombinezonów (Polska nie wzięła udziału w pierwszym przetargu), testów PCR, później szczepionek.

Nie sposób też nie wspomnieć, iż w rekordowym tempie przygotowano wieloletni budżet oraz historyczny Fundusz Odbudowy i Odporności. Na skuteczność działania złożyły się wszystkie elementy unijnej układanki - każda instytucja odegrała tutaj swoją rolę, a głowom państw i rządów udało się osiągnąć kompromis po trudnych negocjacjach w Radzie Europejskiej.

Od początku pandemii lwią część wspólnych działań dotyczyła walki z koronawirusem - początkowo tematem numer 1 były utrudnienia związane z zamykaniem granic. Potem, jak mówiłam, w porządku obrad znalazły się wspólne przetargi, szczepienia, certyfikaty etc.

Dobrym przykładem sprawności koordynacyjnej jest na pewno przygotowanie certyfikatów covidowych - państwom i instytucjom udało się dojść do porozumienia akceptowalnego dla wszystkich - mimo wszelkich kontrowersji związanych z certyfikatami.

Pandemia dała nam jednak istotną lekcję. Pokazała, jak ważna dla wspólnych działań jest sprawna komunikacja z obywatelami. Myślę, że akurat w tej sprawie może nie zawiedliśmy, ale mogliśmy zrobić dużo więcej.

Mimo jednak przeróżnych manipulacji i fałszywych informacji rozsiewanych po całej Europie - zarówno przez populistyczne rządy, jak i aktorów zagranicznych - zaufanie obywateli do Unii jest wciąż bardzo wysokie. Pozytywne oceny wizerunku UE pozostają na jednym z najwyższych poziomów od ponad dekady.

Jednocześnie tylko 48% Europejczyków dobrze ocenia środki podejmowane przez UE dla przeciwdziałania pandemii. Ale tutaj znów musimy pamiętać, że obywatele często nie zdają sobie sprawy z tego, jakie działania podejmuje Unia. Nie ułatwiają tego rządy państw członkowskich, którym zdarza się nawet "zapomnieć" o umieszczeniu logotypu UE, promując dystrybucję środków z Europejskich funduszy. Warto przy okazji zaznaczyć, iż te statystyki są dużo mniej korzystne w odniesieniu do własnych rządów czy zaufania do krajowych instytucji.

Jedynie 44% obywateli zadowolonych jest ze stopnia wewnętrznej solidarności wśród państw członkowskich UE w walce z pandemią koronawirusa. To kolejny dowód na to, że państwa powinny ściślej współpracować w tym zakresie i pogłębić integrację w dziedzinie ochrony zdrowia. Polska trochę odstaje od średniej europejskiej w badaniach opinii publicznej.

Z najnowszego Eurobarometru wynika, że o działaniach instytucji europejskich w walce z pandemią słyszało bądź czytało 73% Polaków, ale tylko 38% orientuje się co do konkretów w tej kwestii. To mniej niż średnio w Europie.

Z kolei obywateli zadowolonych z unijnych działań jest więcej niż średnio w UE - aż 65%. Tylko 31% polskich respondentów zadeklarowało, że nie zgadza się z tymi

środkami. Zadowolenie z unijnej solidarności w obliczu pandemii wyraziło natomiast aż 61% ankietowanych Polaków.

Z badania Eurobarometru wynika także, że prawie czterech na dziesięciu obywateli UE uważa sytuację zdrowotną za najważniejszy problem, przed którym stoi obecnie UE: kwestię tę wskazuje w tej chwili 38% respondentów, co oznacza znaczny wzrost – o 16 punktów procentowych – od lata 2020 r.

Dane te pokazują, że aby poprawić relacje obywateli i Unii, powinna ona zapewnić Europejczykom i Europejkom bezpieczeństwo w dziedzinie zdrowia. Nie jest to zadanie tylko Parlamentu, Rady, czy Komisji - to państwa członkowskie muszą zgodzić się, by Unia podjęła określone działania, a do tego stale współpracować i konsultować swoje ruchy. I tutaj pojawia się kluczowy element tej współpracy - koordynacja.

Dobrym przykładem sprawnego wspólnego działania jest "certyfikat EU COVID-19", przyjęty na 12 miesięcy.

Począwszy od 1 lipca 2021 r. to zaświadczenie o szczepieniu będzie można uzyskać we wszystkich państwach członkowskich UE. Obecnie (stan na 10/06/21) działa w 12 państwach, w tym w Polsce.

Zaświadczenie może mieć format cyfrowy lub papierowy (jest na nim kod QR). Unijne cyfrowe zaświadczenie COVID-19 zawiera kod QR z podpisem cyfrowym chroniącym je przed fałszerstwem. Jest nieodpłatne. Wydawane jest w języku narodowym i po angielsku. Jest ważne we wszystkich krajach UE. Będzie weryfikowane, by zapobiec oszustwom i fałszerstwom, podobnie jak autentyczność pieczęci elektronicznych umieszczonych na dokumencie. Dane osobowe uzyskane z certyfikatów nie będą mogły być przechowywane w docelowych państwach członkowskich i nie powstanie centralna baza danych na szczeblu UE.

Za jego wydanie odpowiadają organy krajowe. Mogą je wydawać np. ośrodki wykonujące testy lub organy ds. zdrowia, można je również uzyskać przez portal dla pacjentów.

Jak będzie wykorzystane czas pokaże. Może na pewno pomóc w skoordynowanym znoszeniu istniejących ograniczeń. Podczas podróży posiadacza zaświadczenia zasadniczo nie powinny obowiązywać ograniczenia w swobodnym przemieszczaniu się, tj. państwa członkowskie nie powinny nałożyć na niego dodatkowych ograniczeń związanych z podróżą, chyba że są one konieczne i proporcjonalne względem celu, jakim jest ochrona zdrowia publicznego.

Unijny Certyfikat COVID (UCC) nie jest dokumentem podróży, nie zastąpi paszportu lub dowodu osobistego. Posiadanie go nie może być warunkiem wstępnym do wejścia na pokład samolotu, do pociągu, autokaru czy na prom.

Państwa członkowskie będą obowiązane akceptować zaświadczenia o szczepieniu każdą szczepionką, która uzyskała pozwolenie na dopuszczenie do obrotu w Unii. Ponadto będą mogły podjąć decyzję o objęciu tym również podróżnych w obrębie UE, którzy zostali zaszczepieni innymi szczepionkami.

Ponieważ rozporządzenie będzie stosowane przez 12 miesięcy od dnia 1 lipca 2021 r. KE może zaproponować przedłużenie terminu jego stosowania, biorąc pod uwagę rozwój sytuacji epidemiologicznej w zakresie pandemii. Unijne cyfrowe zaświadczenie COVID-19 zawiera podstawowe informacje, takie jak imię i nazwisko, data urodzenia, data wydania, istotne informacje na temat szczepionki, testu lub przejścia choroby oraz niepowtarzalny identyfikator. Ważne jest, iż dane te pozostają na zaświadczeniu i nie są przechowywane ani zatrzymywane podczas weryfikacji zaświadczenia w innym państwie członkowskim. Nie będzie centralnej unijnej bazy

danych zawierającej dane medyczne. Prawa każdej osoby do jej danych będą chronione zgodnie z surowym unijnym ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych (GDPR).

Myślę, że dla nas, obywateli ważną zaletą posiadania certyfikatu COVID-19 jest to, że po przekroczeniu granicy nie będziemy musieli każdorazowo wykonywać testu na obecność koronawirusa lub odbywać kwarantanny. Trwa oczywiście jak Europa długa i szeroka dyskusja, czy certyfikaty nie będą prowadziły do dyskryminacji osób nieszczepionych niczym w związku z tym postrzegane jako alternatywne rozwiązanie testy nie powinny być powszechnie dostępne i bezpłatne testy.

Myślę, że wraz z rozpowszechnieniem certyfikatów będzie to ważny temat obywatelskich dyskusji i politycznych decyzji.

Jest jednak szansa, by unijny Certyfikat COVID stopniowo niwelował różnice w zakresie stosowanych przez państwa członkowskie obostrzeń i ograniczeń dla przemieszczania się i pracy. Ja mam nadzieję, iż certyfikat przyspieszy szczepienia, co jest jedynym skutecznym sposobem walki z wirusem.

Oczywiście nie można wykluczyć, że z czasem sami zaczniemy się segregować, np. zapraszając na grilla tylko uodpornionych znajomych. W darknetcie już pojawiły się fałszywe świadectwa szczepień Covid-19. To nowy trend obok fałszywych negatywnych wyników testów covidowych czy szczepionek.

Prawdą jest też, że pandemii towarzyszą kampanie dezinformacyjne. Najczęściej definiujemy dezinformację jako fałszywą albo świadomie manipulującą informację, której celem jest celowe rozpowszechnianie teorii konspiracyjnych czy plotek w celu skrzywdzenia osoby lub instytucji.

W czasie pandemii dezinformacja szalała jak niekontrolowany pożar. Chodziło o osłabienie zaufania obywateli do państwa, polityków, instytucji, w późniejszym etapie o podważenie skuteczności i bezpieczeństwa szczepionek.

Wiemy wiele o źródłach tych kampanii i ich celach, szczególnie gdy zaangażowane w nie były niedemokratyczne reżimy, nierzadko instytucje państwowe w znaczących w świecie państwach. Podważano nie tylko szansę szczepień, ale i noszenia masek. Wykorzystywano media społecznościowe.

Te dezinformacyjne działania ostatecznie miały skutki gospodarcze.

Dezinformacja ma się szczególnie dobrze, gdy ludzie nie ufają władzy. Brak zaufania potęgują nierówności społeczne i gospodarcze. Otwarcie naszych umysłów i emocji na dezinformację może być racjonalizowanie przez edukację. Przez uświadamianie roli naukami wiedzy w naszym życiu w XXI wieku. Szczególnie w pandemii słuchanie tych, którzy wiedzą było kluczowe. Ale do pełnej odporności na półprawdy i kłamstwa jeszcze nam jako społeczeństwu daleko. Niestety mam wrażenie, że nasza polityczna rzeczywistość cofa naszą edukację o wieki.

Kryzys związany z COVID-19 przez długi czas charakteryzował się niedostatkiem globalnych działań, pokazał słabość naszej wielostronnej współpracy na poziomie naszej planety. Udowodnił, że w pojedynkę bardzo niewiele można zdziałać, że w konfrontacji z globalnym zagrożeniem trzeba działać globalnie i solidarnie. Korzystając z doświadczeń, które dostarczył nam kryzys wywołany pandemią, powinniśmy jako społeczność międzynarodowa inspirować zmiany. Zmiany, które pozwolą nam uniknąć podobnych błędów w przyszłości. Pandemia powinna być impulsem do gruntownych reform. Reform, które dadzą nam niezbędne i skuteczne

narzędzia do działania, gdy ludzkość ponownie będzie musiała stawić czoła podobnemu zagrożeniu. Tak, abyśmy w wymiarze globalnym mogli działać natychmiast, sprawnie i efektywnie.

Pandemia przypomniła nam nie tylko jak bardzo istotna jest szeroko rozumiana współpraca między państwami, ale również jakie naczelną rolę w naszej rzeczywistości mają lub powinny mieć organizacje międzynarodowe. Tutaj oczywiście należałoby podjąć debatę, czy te organizacje mają wszystkie niezbędne narzędzia, aby działać skutecznie, czy wykorzystują cały swój potencjał, czy być może konieczne są reformy. To jednak temat na oddzielną dyskusję.

Jakiegokolwiek kolejne działania podejmiemy jako społeczność międzynarodowa musimy pamiętać, że kwestia zdrowia publicznego, powszechny dostęp do szczepionek i leków, nie może być prawem tylko części świata, oczywiście tej zamożniejszej części świata. Nie możemy dzielić się na lepszych i gorszych, gdzie głównym wymiarem będzie zamożność poszczególnego kraju czy regionu świata. Takie wyzwania jak walka z pandemią COVID nie respektują granic. To wyzwanie, przed którym stanęła cała ludzkość, bez względu na położenie geograficzne czy sytuację ekonomiczno-polityczną. Wirus dotarł do każdego zakątka globu.

Nie powinniśmy szczędzić wysiłków, aby uniknąć pojawienia się dwóch światów – tego zaszczepionego i drugiego niezaszczepionego.

Myślę, że przed nami bardzo ciekawy czas. Czas wyciągania wniosków. Czas konstruktywnych zmian, które sprawią, że wszyscy będziemy żyli w świecie bezpieczniejszym, bardziej odpowiedzialnym i gotowym na natychmiastową reakcję w przypadku globalnego zagrożenia. Aby tak się stało, konieczne jest zacieśnienie integracji i intensyfikacja współpracy międzynarodowej. Takie działania zresztą już obserwujemy na arenie międzynarodowej.

Kilka dni temu, 9 czerwca w Strasburgu został przyjęty dokument, będący Zaleceniem Parlamentu Europejskiego dla Rady w sprawie 75. i 76. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, w którym podkreślono pilną potrzebę budowania potencjału odpornościowego w całej społeczności międzynarodowej oraz potrzebę ścisłego dialogu i współpracy, mając na uwadze, że rola, wiedza ekspercka i integralność Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) mają zwłaszcza teraz kluczowe znaczenie dla globalnych wysiłków na rzecz walki z pandemią COVID-19. W dokumencie podkreślono również obawę, że o ile nie zostaną podjęte sprawne, znaczące i zdecydowane działania polityczne na szczeblu globalnym, pandemia COVID-19 przyspieszy negatywne tendencje, w tym zagrożenia dla demokracji, praworządności i praw człowieka, w szczególności praw kobiet i dzieci oraz równości płci.

Myślę, że dynamiczny proces zacieśniania integracji międzynarodowej już się rozpoczął. Wierzę, że pandemia, pomimo swoich tragicznych skutków, wielu osobistych dramatów ludzi na całym świecie, kryzysu gospodarczego i całego szeregu negatywnych zmian, dała nam jako społeczności międzynarodowej bardzo ważną lekcję. I myślę, że z tej lekcji wyciągamy wnioski, po to, by zmieniać świat na lepszy.