

Tomasz Marcinkowski¹

MULTILATERALIZM W DZIAŁANIACH UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE PANDEMII COVID-19

Streszczenie

Pandemia COVID-19 stała się istotnym wyzwaniem dla działań UE w duchu multilateralizmu. Unia, dotknięta poważnym kryzysem zdrowotnym i jego konsekwencjami społecznymi i gospodarczymi, nie zrezygnowała jednak ze swojego zaangażowania międzynarodowego. Działania zewnętrzne UE na rzecz innych państw w ramach Team Europe oraz zainicjowanie i uczestnictwo w COVAX potwierdzają, że UE nie porzuciła swojej roli promotora multilateralizmu i aktywnie działała w tym duchu. Przeprowadzona w artykule analiza wybranych dokumentów UE, wystąpień i stanowisk komisarzy UE, oficjalnych komunikatów prasowych i literatury przedmiotu ukazuje, w jaki sposób Unia, pomimo ograniczeń kompetencyjnych w zakresie zdrowia i początkowego braku wewnętrznej spójności, zdołała utrzymać i rozwijać swoje zaangażowanie multilateralne zarówno na poziomie unijnym, jak i globalnym.

Słowa kluczowe: pandemia COVID-19, polityka zdrowotna UE, multilateralizm, kryzys

Wstęp

W obliczu globalnego kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 porządek międzynarodowy uległ znaczącej destabilizacji, a wiele państw zwróciło się ku strategiom introspektywnym i protekcyjnym. W tym kontekście Unia Europejska, tradycyjnie postrzegana jako jeden z głównych promotorów multilateralizmu, stanęła przed wyzwaniem pogodzenia wewnętrznych napięć z utrzymaniem międzynarodowego zaangażowania. W świetle teorii liberalnego instytucjonalizmu, która zakłada, że współpraca międzynarodowa jest możliwa i pożądana nawet w warunkach kryzysu, UE jawi się jako aktor systemowo predestynowany do utrzymywania i wzmacniania struktur wielostronnych. Jednocześnie kryzysy – według neofunkcjonalistycznego

¹ Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, e-mail: tmarcinkowski@ajp.edu.pl, ORCID 0000-0002-3568-5068.

podejścia – mogą działać jako katalizatory integracji i pogłębienia współpracy instytucjonalnej². Niniejszy artykuł stawia hipotezę, że pomimo wewnętrznych napięć i pierwotnych deficytów koordynacyjnych, UE nie porzuciła swojej roli promotora multilateralizmu i aktywnie działała w duchu współpracy wielostronnej w czasie pandemii COVID-19.

Celem artykułu jest ukazanie przykładowych działań UE i państw członkowskich w czasie pandemii COVID-19 i ich analiza przez pryzmat polityki multilateralnej, szczególnie w obszarze zdrowia publicznego. Opracowanie opiera się na analizie wybranych dokumentów UE, wystąpień i stanowisk komisarzy UE, oficjalnych komunikatach prasowych i literaturze przedmiotu. Analiza ukazuje, w jaki sposób UE, pomimo ograniczeń kompetencyjnych w zakresie zdrowia i początkowego braku wewnętrznej spójności, zdołała utrzymać i rozwijać swoje zaangażowanie multilateralne zarówno na poziomie unijnym, jak i globalnym.

Multilateralizm Unii Europejskiej

Multilateralizm od początku procesu integracji europejskiej zajmował ważne miejsce w odniesieniu do działań zewnętrznych. Choć państwa dzieliły różne interesy i cele geopolityczne, to jednak wraz z postępem procesu integracyjnego coraz bardziej łączyła je wizja mechanizmu zaangażowania w świat³ (co nie oznacza, że różnice przestały istnieć). Multilateralizm jako zasada działania, ale i norma determinująca postrzeganie środowiska międzynarodowego była i jest obecna w działaniach instytucji UE. Leży on u podstaw tożsamości Unii Europejskiej i warunkuje jej działania zewnętrzne. Pojęcie multilateralizm jest szeroko opisywane w literaturze przedmiotu. Można je definiować bardzo szeroko jako współpracę, w której bierze udział trzy lub więcej podmiotów w środowisku międzynarodowym⁴. Wskazuje się też – jak w przypadku klasycznego ujęcia J.G. Ruggie – na znaczenie ogólnych zasad działania, które powinny być przestrzegane bez względu na partykularne interesy stron lub strategiczne wymogi stron, które mogą występować w określonej sytuacji⁵. Jak zauważa B. Przybyl-

² P. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007; J. Czaputowicz, *Teorie integracji europejskiej*, Warszawa 2018.

³ B. Przybylska-Maszner, *Multilateralizm w polityce zagranicznej Unii Europejskiej*, Poznań 2022, s. 15.

⁴ “Multilateralism refers to the practice of coordinating national policies in groups of three or more states”, R. Keohane, *Multilateralism: An Agenda for Research*, „International Journal”, 1990, vol. 45, nr 4, s. 731–732.

⁵ J.G. Ruggie, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution* [w:] *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, red. J.G. Ruggie, New York 1993, s. 11.

ska-Maszner, multilateralizm to wypadkowa trzech elementów: współpracy podmiotów na równych i jasnych zasadach, przekonania o współdziałaniu korzyści oraz wartości wyrażonych w zasadach działania⁶.

Multilateralizm to nie tylko kategoria analityczna, ale także element politycznej *praxis* w stosunkach międzynarodowych, narzędzie, instrument mogący służyć do rozwiązywania problemów, szczególnie tych o zasięgu ponadnarodowym, jak np. bezpieczeństwo międzynarodowe, kryzys klimatyczny czy dostęp do globalnych dóbr publicznych, m.in. reagowanie na problemy w obszarze zdrowia publicznego. Multilateralizm stanowi fundament instytucjonalnego porządku, na którym opiera się współczesne globalne zarządzanie sprawami publicznymi. System ten korzysta z rozwiązań i struktur ukształtowanych w duchu współpracy wielostronnej, czerpiąc z zasad i mechanizmów charakterystycznych dla tego modelu działania⁷. Choć multilateralizm jest w ostatnim czasie kontestowany poprzez działania służące jego rewizji, nadal jednak tworzy stelaż instytucjonalny i prawny dla współczesnego świata.

Kryzys związany z pandemią COVID-19 uderzył w podstawy multilateralizmu. Dotyczyło to zarówno handlu międzynarodowego, jak i wymiaru politycznego i społecznego współpracy między państwami⁸. Uwypuklił też potrzeby w zakresie pomocy międzynarodowej. Unia Europejska, sama w bardzo dużym stopniu dotknięta problemami zdrowotnymi oraz ograniczeniami społecznymi i gospodarczymi, podjęła działania z tym związane⁹. Priorytetowo traktując potrzeby państw członkowskich, nie zrezygnowano z globalnej obecności pomocy z UE. Działania te w wielu przypadkach były dostosowaną do nowych warunków i potrzeb kontynuacją realizowanych już projektów. Uruchomiono także nowe środki finansowe i nowe narzędzia ich realizacji.

Pandemia COVID-19 a multilateralizm Unii Europejskiej

Realizowane przez Unię w trakcie pandemii projekty zewnętrzne miały odpowiedzieć na bieżące potrzeby w obszarze zdrowia publicznego i być narzędziem reakcji na społeczne i gospodarcze jej konsekwencje w pań-

⁶ B. Przybylska-Maszner, *op.cit.*, s. 9.

⁷ A. Surdej, *Multilateralizm i organizacje międzynarodowe: zasady i instrumenty*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2018, nr 4, s. 185–196.

⁸ Zob. J.A. Ocampo, *Weak international economic cooperation. In response to the covid-19 crisis*, Foundation for European Progressive Studies (FEPS), Brussels, September 2020; B. Nowak, *Covid-19 testuje multilateralizm*, „Rocznik Strategiczny”, 2020/21, t. 26, s. 372–388.

⁹ Zob. T. Marcinkowski, *Polityka antykryzysowa Unii Europejskiej w obliczu pandemii SARS CoV-2 w obszarze zdrowia publicznego w 2020 roku. W poszukiwaniu rozwiązań funkcjonalnych*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2021, nr 15, s. 181–194.

stwach trzecich. Miały one być zgodne z podstawowymi wartościami europejskimi i służyć ich propagowaniu. Wpisywało się to w postrzeganie UE jako mocarstwa normatywnego (*normative power*)¹⁰ poprzez „aktywność mającą na celu rozprzestrzenianie i promowanie na świecie uznawanych przez nią wartości (system aksjologiczny) i celów (utrzymanie stabilności i pokoju w otoczeniu międzynarodowym)”¹¹.

W sytuacji globalnych problemów związanych z kryzysem pandemicznym Unia Europejska od początku kryzysu świadczyła pomoc na rzecz państw trzecich. Reakcja Unii opierała się na podejściu Team Europe. W ten sposób łączono zasoby pozostające do dyspozycji instytucji unijnych, państw członkowskich, jak i Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz innych instytucji finansowych. Podejście oparte na Team Europe miało się skupiać na realizacji trzech głównych priorytetów. Było to, po pierwsze, bieżące reagowanie na bezpośredni kryzys zdrowotny i wynikającego z tego problemy humanitarne, po drugie, wzmacnianie systemów zdrowotnych, sanitarnych i wodnych oraz wsparcie badań naukowych w zakresie przeciwdziałania pandemii w państwach partnerskich. Trzecim priorytetem była reakcja na gospodarcze i społeczne skutki kryzysu zdrowotnego¹². Wśród szczegółowych wyzwań, jakie należało rozwiązać w pierwszej kolejności, wskazano m.in. niedobór środków ochrony osobistej (rękawice i maski), gospodarowanie odpadami biomedycznymi oraz zapewnienie podstawowych usług zdrowotnych i żywności. Natomiast w kontekście wyzwań gospodarczo-społecznych zwrócono uwagę na potrzebę udzielenia gwarancji i zapewnienie płynności finansowej lokalnym bankom za pośrednictwem międzynarodowych instytucji finansowych i europejskich instytucji finansujących rozwój, wspieranych przez Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFSD).

Jak zauważono w *Communication on the Global EU response to COVID-19*: “As the virus does not discriminate between people and knows no borders, this historic crisis requires a fast, massive and coordinated global

¹⁰ Zob. I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* Copenhagen Peace Research Institute, Copenhagen 2000, s. 28–36, <https://rucforsk.ruc.dk> (09.02.2021); A. Skolimowska, *The European Union as a ‘Normative Power’ in International Relations. Theoretical and Empirical Challenges*, “Yearbook of Polish European Studies”, 2015, vol. 18, s. 111–131.

¹¹ J.J. Węc, *Normatywna działalność Unii w walce z kryzysem zadłużeniowym strefy euro [w:] Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Tymański, P. Stawarz, Warszawa 2015, s. 165.

¹² *Commissioner Urpilainen: Solidarity against Covid-19 should lead us back to strong multilateralism*, Statement 19 April 2020, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (03.02.2020).

response to protect all people, save lives and tackle the economic fallout. Now is the time for international solidarity and leadership, not isolation; to reach out more internationally, not less; to provide transparency and facts, and counter disinformation”¹³. W takiej perspektywie kryzys był postrzegany jako możliwość wzmocnienia międzynarodowej solidarności pod przywództwem UE. Podejmowane w ramach Team Europe działania zewnętrzne UE od początku były wynikiem zarówno realizacji wartości europejskich, jak i dbania o europejskie interesy. Jak wskazano, ogólnosiwiatowy charakter pandemii może zostać ograniczony tylko poprzez ogólnosiwiatowe działania o charakterze multilateralnym. Unia deklarowała więc także wsparcie dla działań w ramach ONZ czy innych formatów współpracy międzynarodowej, jak G20 czy G7, a także działań Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz międzynarodowych instytucji finansowych.

Jak zapowiedziano, w swoich czynnościach Unia miała dostosowywać się do dynamicznych zmian związanych z kryzysem. Pomoc z założenia powinna być skierowana w sposób szczególny do osób najbardziej narażonych, w tym migrantów, uchodźców, osoby przesiedlone wewnętrznie i przyjmujące ich społeczności¹⁴. Działania UE miały dotyczyć humanitarnych, zdrowotnych, społecznych i gospodarczych skutków pandemii. Miały one wzmacniać władze państwowe i organizacje międzynarodowe. Poza oferowanym wsparciem finansowym Unia wykorzystywała w tym czasie wszelkie inne możliwe formy walki z kryzysem, m.in. zestaw narzędzi handlowych i inwestycyjnych oraz system transportowy, aby zapewnić ciągły przepływ towarów i uniknąć długoterminowych zakłóceń w dostawach (szczególnie w zakresie leków, substancji do produkcji leków, sprzętu ochronnego i medycznego oraz żywności). Ponieważ szczególna kryzysowa sytuacja mogła w niektórych krajach prowadzić do poszukiwania rozwiązań sprzecznych z wartościami, na jakich zbudowano proces integracji europejskiej, Unia podkreślała potrzebę ich promowania i przestrzegania. „The special and extraordinary measures required to contain the pandemic

¹³ „Ponieważ wirus nie dyskryminuje ludzi i nie zna granic, ten historyczny kryzys wymaga szybkiej, masowej i skoordynowanej globalnej reakcji w celu ochrony wszystkich ludzi, ratowania życia i przeciwdziałania skutkom gospodarczym. Teraz nadszedł czas na międzynarodową solidarność i przywództwo, a nie izolację; na dotarcie w większym stopniu na skalę międzynarodową, a nie mniejszą; na zapewnienie przejrzystości i faktów oraz przeciwdziałanie dezinformacji”. *Communication on the Global EU response to COVID-19, Joint Communication to The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and The Committee of The Regions, High Representative of The Union for Foreign Affairs and Security Policy*, JOINT (2020) 11 final, Brussels 8.4.2020, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (14.01.2020).

¹⁴ Zob. T. Marcinkowski, *Vulnerable groups during the Covid-19 pandemic in the European Union. Prolegomena*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa”, 2024, nr 17, s. 101–118.

must not lead to backtracking on the fundamental values and principles of our open and democratic societies”¹⁵.

Jak zauważyła w swoim oświadczeniu komisarz ds. partnerstwa międzynarodowego J. Urpilainen, postępowanie wobec globalnego zagrożenia pandemicznego musi obejmować współpracę z partnerami UE. Podejmowane działania powinny być kompleksowe i dotyczyć obszaru zdrowia publicznego oraz konsekwencji społeczno-gospodarczych pandemii. Muszą być nastawione na reagowanie na bieżące potrzeby i na problemy, jakie mogą się pojawić w najbliższej przyszłości. W jej opinii tylko pokonanie rozprzestrzeniania się wirusa w skali całego świata może zapewnić bezpieczeństwo”¹⁶.

Pomoc UE w trakcie pierwszych miesięcy pandemii – przykłady

Już na początku kryzysu w lutym 2020 roku pierwsze transporty ochronnego sprzętu medycznego zostały przekazane do Chin. Jak zauważył J. Lenarčič, działania te zostały podjęte w wyniku rozmowy Przewodniczącej Komisji Europejskiej z premierem Chin. W pierwszej reakcji państwa członkowie przekazały 12 ton sprzętu medycznego. Następnie wysłano kolejne 25 ton środków ochrony osobistej. Podkreślano przy tym potrzebę międzynarodowej współpracy dla zatrzymania rozwoju pandemii¹⁷. Pomoc europejska dla Chin była jednak mało nagłaśniana i informacja o niej została „przykryta” przez późniejszą „ofensywę informacyjną” Państwa Środka. Chińska „dyplomacja maszczkowa” i późniejsza „dyplomacja szczepionkowa”, prowadzona także w wielu państwach europejskich, w tym również państwach członkowskich UE, miała na celu budowanie pozytywnego ob-

¹⁵ „Specjalne i nadzwyczajne środki wymagane do powstrzymania pandemii nie mogą prowadzić do cofnięcia się w czasie podstawowych wartości i zasad naszych otwartych i demokratycznych społeczeństw”, *Communication on the Global EU response to COVID-19, Joint Communication to The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and The Committee of The Regions, High Representative of The Union for Foreign Affairs and Security Policy*, JOINT (2020) 11 final, s.2, Brussels 8.4.2020, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (14.01.2020).

¹⁶ *Commissioner Urpilainen: Team Europe with our partners against Covid-19*, Statement 28 March 2020, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (03.02.2021).

¹⁷ *Statement by Commissioner for Crisis Management Janez Lenarčič on EU support to China for the Coronavirus outbreak*, European Commission – Statement, Brussels, 1 February 2020, <https://ec.europa.eu>; *COVID-19: EU co-finances the delivery of more protective equipment to China*, European Commission – Press Release, Brussels 23 February 2020, <https://ec.europa.eu> (09.10.2020).

razu tego państwa jako darczyńcy wobec potrzebujących w sytuacji kryzysowej. Miało to odsunąć zastrzeżenia zgłaszane wobec Chin co do ich nieodpowiedniej reakcji na pierwsze przypadki zachorowań oraz tworzyć obraz państwa, które nie tylko poradziło sobie z pandemią, ale też wspiera w tym innych.

Jak zauważa Ł. Gacek, „istnieją przesłanki wskazujące na to, że Chiny wykorzystują pomoc zdrowotną do promowania określonych celów politycznych”¹⁸. Chodzi tu o lojalność i podzielenie chińskiego punktu widzenia m.in. w sprawie Tajwanu, Tybetu czy regionu Xinjiang. Istnieją poważne zastrzeżenia co do poczynąń Chin w początkowej fazie emisji wirusa, jeszcze przed ogłoszeniem pandemii. Działały one w sposób nieprzejrzysty, ukrywając skalę zagrożenia. Jednak w późniejszym okresie Chiny poprzez zastosowanie bardzo surowych środków opanowały sytuację wewnętrzną i rozpoczęły oddziaływanie na zewnątrz, już nie jako „biorca” pomocy międzynarodowej, ale jej dawca. Początkowo dotyczyło to odzieży ochronnej i sprzętu medycznego (maseczki, fartuchy ochronne, respiratory czy sprzęt do testowania), a później szczepionek. Należy jednak wspomnieć, że choć Chiny często prezentowały się jako darczyńca, to jednak duża część pomocy była sprzedawana do państw trzecich. Nawet jeśli to były ceny preferencyjne czy też transakcje na kredyt, to jednak nie były to darowizny. W przypadku szczepionek darowizny stanowiły 17% dostaw firmy Sinopharm i 7% Sinovac¹⁹. Było to jednak silnie wykorzystywane do budowania chińskiej pozycji w stosunkach międzynarodowych. W chińskim przekazie podkreślano aktywną rolę Chin i wskazywano na problemy i bierność w tym zakresie nie tylko USA, ale i UE. Jednak w rzeczywistości Unia Europejska, chociaż sama borykała się z bezprecedensową skalą kryzysu zdrowotnego, nie rezygnowała z działań pomocowych.

W początkowym okresie pandemii COVID-19 pomoc unijna była udzielana zarówno państwom europejskim, jak i pozaeuropejskim. W sąsiedztwie UE była ona skierowana m.in. do państw Bałkanów Zachodnich (Albania, Macedonia Północna, Serbia, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Kosowo). Już w marcu 2020 roku Komisja Europejska ogłosiła przekazanie 38 mln euro na pomoc bieżącą oraz 374 mln euro na wsparcie w odbudowie gospodarczo-społecznej regionu. Pomoc bieżąca dotyczyła zakupu środków ochrony osobistej i sprzętu medycznego²⁰. Podjęto także decyzję o włączeniu

¹⁸ Ł. Gacek, *Nowy wspaniały świat...? Strategiczne narracje Chin a reforma systemu globalnego zarządzania*, Warszawa 2024, s. 329.

¹⁹ *Ibidem*, s. 333.

²⁰ W ramach tej kwoty Albania i Macedonia Północna otrzymały po 4 mln euro, Bośnia i Hercegowina – 7 mln euro, Czarnogóra – 3 mln euro, Kosowo – 5 mln euro, a Serbia – 15 mln euro.

państw regionu w niektóre działania UE związane z kryzysem, np. wspólne systemy zamówień publicznych na sprzęt ochronny czy wsparcie dla rozwoju laboratoryjnych systemów mikrobiologicznych w ramach projektu z Europejskim Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC)²¹.

W ramach pomocy świadczonej europejskim sąsiadom UE w grudniu 2020 roku Komisja Europejska przyjęła pakiet o wartości 70 mln euro w ramach Instrumentu Przedakcesyjnego (IPA II) dla państw Bałkanów Zachodnich. Miało to pomóc w dostępie do szczepionek przeciwko COVID-19 w ramach ilości zamówionych przez Unię. Jednocześnie podkreślono, że Europejskie Centrum ds. Kontroli Chorób wraz z Komisją Europejską będą wspierać państwa regionu w finalizowaniu strategii szczepień zgodnie z unijnymi zaleceniami²².

Z pomocy UE w obliczu kryzysu pandemicznego skorzystały także państwa afrykańskie. Podejmowane działania korespondowały, szczególnie w wymiarze społeczno-gospodarczym, z dotychczasowymi celami partnerstwa unijno-afrykańskiego²³. Jak zauważyła J. Urpilainen, reakcja na pandemię COVID-19 była zgodna z dotychczasowymi priorytetami tych działań. Wśród nich należy wskazać: wielostronność (multilateralizm), zrównoważone inwestycje i tworzenie miejsc pracy oraz utrzymanie pokoju i stabilności. Podkreśliła też, że podejmowane czynności powinny koncentrować się na lepszym dostępie do energii, transformacji ekologicznej, transformacji cyfrowej oraz edukacji i umiejętnościach mieszkańców. W obliczu kryzysu zdrowotnego niezbędne były jednak przede wszystkim działania w obszarze zdrowia publicznego²⁴. W ramach globalnej akcji odpowiedzi na pandemię Komisja Europejska uruchomiła most powietrzny w celu transportowania pomocy do krajów szczególnie dotkniętych problemami zdrowotnymi i gospodarczymi. Dzięki temu pomoc mogła dotrzeć do tych obszarów, które zostały odcięte od świata z powodu zawieszenia normalnej komunikacji i transportu. W ramach „mostu powietrznego” były

²¹ *EU mobilises immediate support for its Western Balkan partners to tackle coronavirus*, European Commission – Press Release, Brussels 30 March 2020, [https://ec.europa.eu \(11.10.2020\)](https://ec.europa.eu (11.10.2020)).

²² *Commission adopts €70 million package for early access to EU COVID-19 vaccines in the Western Balkans*, European Commission – Press Release, Brussels 28 December 2020, [https://ec.europa.eu \(01.02.2021\)](https://ec.europa.eu (01.02.2021)).

²³ Zob. P.J. Havik, *The AU-EU Partnership and the COVID-19 Pandemic: Moving towards health sovereignty in Africa?*, „Cadernos de Estudos Africanos”, 2022, nr 44, s. 87–119.

²⁴ *Opening remarks by Commissioner Urpilainen during Africa Dialogue Series 2020 – panel discussion on “Global Solidarity and Stronger Partnerships for Africa’s response to COVID-19 and Silencing the Guns”*, Speech 20 May 2020, Komisja Europejska, [https://ec.europa.eu \(03.03.2020\)](https://ec.europa.eu (03.03.2020)).

także realizowane loty repatriacyjne dla obywateli państw członkowskich UE i innych osób wyrażających wolę dostania się do Europy²⁵.

Jednym z regionów sąsiadujących z UE i korzystających z pomocy wobec kryzysu pandemicznego były państwa Afryki Północnej. Pomoc w Libii i Tunezji była skierowana zarówno do mieszkańców, jak i przebywających tam migrantów. Przykładowo specjalny program dla Libii związany z epidemią COVID-19 dotyczył w początkowym okresie dostarczenia sprzętu ochrony osobistej, szkolenia personelu medycznego, wzmocnienia ośrodków intensywnej terapii oraz zdolności laboratoryjnych. W przypadku Tunezji realizowane były działania w celu wzmocnienia służby zdrowia²⁶.

Komisja Europejska podjęła także w tym czasie m.in. decyzję o przekazaniu ponad 60 mln euro²⁷ państwom Afryki Południowej. Pomoc ta miała być wykorzystana w walce z pandemią oraz z ekstremalnymi warunkami pogodowymi (susza). W ramach działań finansowanych przez UE nastąpiło wzmocnienie systemów wczesnego ostrzegania i planów ewakuacji dla społeczności zagrożonych, poprawa w zakresie posiadania awaryjnych zapasów środków ochrony osobistej, wsparcie lokalnej służby zdrowia (m.in. sprzęt medyczny i środki ochrony osobistej) oraz poprawa warunków higieny (m.in. zakup urządzeń sanitarnych)²⁸. W październiku 2020 roku UE udzieliła wsparcia finansowego w wysokości 25 mln euro Gambii²⁹.

²⁵ Zob. *Coronavirus Global Response: EU sets up a Humanitarian Air Bridge*, European Commission – Press Release, 8 May 2020, <https://ec.europa.eu> (09.01.2020); *Coronavirus global response: EU allocates additional €50 million in humanitarian aid*, European Commission – Press Release, 20 May 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020); *Coronavirus global response: EU Humanitarian Air Bridge flights to the Democratic Republic of Congo*, European Commission – Press Release, Brussels 7 June 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).

²⁶ *EU Emergency Trust Fund for Africa: New assistance package to support vulnerable groups and address COVID-19 in North Africa*, European Commission – Press Release, Brussels 2 July 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020); *Humanitarian aid: EU announces €24 million in Uganda amid coronavirus pandemic*, European Commission – Press Release, Brussels 14 July 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).

²⁷ W tej kwocie znajduje się pomoc dla następujących państw: Angola (3 mln euro), Botswana (1,95 mln euro), Komory (500 tys. euro), Eswatini (dawne Suazi, 2,4 mln euro), Lesotho (4,8 mln euro), Madagaskar (7,3 mln euro), Malawi (7,1 mln euro), Mauritius (250 tys. euro), Mozambik (14,6 mln euro), Namibia (2 mln euro), Zambia (5 mln euro) oraz Zimbabwe (14,2 mln euro). *Humanitarian Aid: €64 million for most vulnerable in Southern Africa*, European Commission – Press Release, Brussels 20 July 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Team Europe: The European Union disburses €25 million to mitigate the effects of the coronavirus crisis in The Gambia*, European Commission – Press Release, Brussels 19 October 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).

W listopadzie 2020 roku ogłoszono przeznaczenie ponad 90 mln euro pomocy dla państw Sahelu. Jej celem było wsparcie dla lokalnej służby zdrowia oraz zmniejszenie gospodarczych i społecznych skutków kryzysu pandemicznego³⁰. W związku z pandemią koronawirusa zwiększono także pomoc dla uchodźców syryjskich w obozach w Libanie, Iraku i Jordanii³¹.

W ramach globalnej odpowiedzi na pandemię COVID-19 Unia Europejska świadczyła także od początku pomoc państwom na półkuli zachodniej. W sierpniu 2020 roku zostały zorganizowane dwa loty z pomocą dla Wenezueli. Było to możliwe dzięki współpracy UE, Hiszpanii, Portugalii oraz Réseau Logistique Humanitaire – europejskiej sieci organizacji humanitarnych. W ten sposób dostarczono 82,5 ton sprzętu i materiałów medycznych oraz ratujących życie (sprzęt ochrony osobistej, leki, a także sprzęt do oczyszczania wody i zestawy do higieny osobistej)³². We wrześniu 2020 roku zorganizowano również w ramach „mostu powietrznego” trzy loty do Peru, dostarczając 4 tony sprzętu niezbędnego w walce z pandemią. Jednocześnie Komisja Europejska ogłosiła, że przeznaczy w 2020 roku 30,5 mln euro na pomoc dla państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów³³.

W ramach działań o zasięgu globalnym w 2020 roku podjęto decyzję także o przekazaniu pomocy państwom Azji Południowo-Wschodniej. Program wsparcia w tym regionie jest realizowany przez WHO we współpracy z Sekretariatem ASEAN i władzami państwowymi. Pomoc UE miała wzmocnić partnerów w regionie w zakresie monitorowania pandemii i testowania mieszkańców oraz pomóc w dotarciu z niezbędnymi informacjami do osób mieszkających w miejscach z utrudnionym dostępem do komunikacji (m.in. peryferyjne obszary wiejskie). Pomoc ta była świadczona także w kolejnych miesiącach trwania kryzysu pandemicznego.

³⁰ Podział tej pomocy pomiędzy pięć państw Sahelu to: 6 mln euro dla Burkina Faso, 12 mln euro dla Mauretanii, 38 mln euro dla Nigru i 16,92 mln euro dla Czadu. *Team Europe: The European Union supports the Sahel's response to the coronavirus pandemic with €92 million*, European Commission – Press Release, Brussels 9 November 2020, <https://ec.europa.eu> (20.01.2020).

³¹ *EU approves close to €240 million to strengthen resilience in neighbouring countries hosting Syrian refugees in light of the coronavirus pandemic*, European Commission – Press Release, Brussels 31 March 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).

³² *Coronavirus Global Response: EU Humanitarian Air Bridge supports Venezuela*, European Commission – Press Release, Brussels 22 August 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).

³³ *Coronavirus global response: EU Humanitarian Air Bridge to Peru and €30.5 million for Latin America and the Caribbean*, European Commission – Press Release, Brussels 11 September 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).

Unia Europejska w inicjatywach wielostronnych w trakcie pandemii COVID-19

Pomoc zewnętrzna świadczona przez Unię Europejską i państwa członkowskie w obliczu pandemii wpisuje się w dotychczasową działalność humanitarną i rozwojową. W sytuacji zagrożenia związanego z pojawieniem się nowego, nieznanego wirusa paraliżującego życie społeczne i gospodarcze jej kontynuowanie nie było jednak oczywistością. Podczas kryzysów istnieje zawsze możliwość wyboru strategii „egoizmu narodowego” lub szerszego „egoizmu unijnego”. Wybór takiego rozwiązania byłby zresztą całkowicie zrozumiały dla dużej części obywateli państw członkowskich. Jednak Unia nie zrezygnowała z działań wykraczających poza granicę zjednoczonej Europy. Wynikało to nie tylko z logiki kontynuowania dotychczasowych projektów i realizacji zobowiązań. Było także sposobem realizacji europejskich wartości i działań w duchu multilateralizmu³⁴. Miało też pragmatycznie służyć zapewnieniu bezpieczeństwa w zglobalizowanym świecie, gdzie nie da się odizolować jakiegokolwiek jego części (zdrowej) od reszty bez akceptowalnych kosztów ekonomicznych, społecznych i politycznych.

Jak zauważyła komisarz J. Urpilainen, w sytuacji kryzysowej postawy egoistyczne na poziomie państw czy całej Unii stały się zagrożeniem myślenia w kategoriach wspólnoty. W jej przekonaniu jest to też przejaw ogólniejszego zjawiska, jakim jest atakowanie czy deprecjonowanie multilateralizmu³⁵. Sam projekt integracji europejskiej zakłada w sobie uwspólnotowanie, a więc łączenie wbrew logice egoizmów państwowych. Nie oznacza to ich wyeliminowania, ale ich wpisanie w logikę integracyjną. Jest to też jeden z immanentnych powodów tego, że UE tak chętnie wybiera rozwiązania multilateralne, pomimo tego, że nie jest to podejście podzielane przez wszystkich. „Multilateralism – the idea that together we are stronger, that a rules-based world will benefit people and stand up for the most vulnerable, no matter where they live – is under attack”³⁶. Jednak, jak

³⁴ “So, if and when democracy dies in darkness, we must provide light. We need to understand how the response to the pandemic affect democracy and human rights”. J. Urpilainen, *Speech by Commissioner Urpilainen at virtual launch event of “the Global Monitor of Covid-19’s Impact on Democracy and Human Rights”* on 07/07/2020, Speech 7 July 2020, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (04.02.2020).

³⁵ *Commissioner Urpilainen: Solidarity against Covid-19 should lead us back to strong multilateralism*, Statement 19 April 2020, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (03.02.2020).

³⁶ „Multilateralism – idea, że razem jesteśmy silniejsi, że świat oparty na zasadach przyniesie korzyści ludziom i stanie w obronie najsłabszych, niezależnie od tego, gdzie mieszkają – jest atakowany”. *Ibidem*.

zauważa J. Urpilainen, globalne zagrożenie wyzwoliło potrzebę wspólnego działania ponad granicami i pomimo różnic. Ta wspólna walka z pandemią powinna wzmacniać tendencje multilateralne, a UE powinna przewodzić temu procesowi.

W początkowym okresie pandemii UE podejmowała działania mające na celu wzmocnienie bezpieczeństwa zdrowotnego państw trzecich³⁷. Dotyczyło to finansowania zakupu i dostaw (środków ochrony osobistej, sprzętu medycznego), wsparcia w szkoleniu personelu medycznego i pomocniczego, tworzenia i rozbudowy laboratoriów diagnostycznych. Podejmowano czynności na rzecz wsparcia infrastruktury oraz zarządzania kryzysowego poprzez pomoc w tworzeniu i wdrażaniu systemów monitorowania i zarządzania kryzysowego, w tym cyfrowych systemów identyfikacji i śledzenia zakażeń, przeszkolenia lokalnych służb sanitarno-epidemiologicznych oraz wsparcie dla kampanii informacyjnych dotyczących szczepień (niezbędne wobec infodemii³⁸). UE w trakcie kryzysu pandemicznego świadczyła także pomoc humanitarną oraz udzielała wsparcia finansowego swoim partnerom. Za ważną płaszczyznę współpracy multilateralnej należy uznać współpracę naukową obejmującą wspólne badania epidemiologiczne, badania nad opracowaniem szczepionek, ujednolicanie regulacji farmaceutycznych, by szczepionki mogły być szybciej zatwierdzane i dostarczane³⁹ (działania EMA⁴⁰).

Poza pomocą doraźną udzielaną państwom trzecim Unia inicjowała lub koordynowała bardziej kompleksowe działania międzynarodowe. W październiku 2021 roku UE współtworzyła deklarację G20 w Rzymie⁴¹. W zapisach tego dokumentu zwrócono także uwagę na problematykę kryzysu

³⁷ Zob. na temat sekurytyzacji polityki zdrowotnej UE: Ó. Fernández, *The European Union's securitisation of global health: was COVID-19 a Zeitenwende?*, "European Security", 2024, nr 33, s. 449–473.

³⁸ Zob. T. Marcinkowski, J. Sikorski, *The European Union's policy towards the COVID-19 crisis in 2020 and the Russian contribution to infodemic* [w:] *Information, security and society in the Covid-19 pandemic*, red. N. Moch, S. Wereda, J. Stańczyk, London–New York 2024, s. 147–172; Z. Czachór, T. Marcinkowski, J. Sikorski, *Polityka zdrowotna Unii Europejskiej w obliczu działań klasyfikowanych jako walka informacyjna. Casus pandemii covid-19* [w:] *Skutki i zagrożenia cywilizacji informacyjnej*, red. K.A. Nawrot, K. Prandecki, Warszawa 2023, s. 159–179.

³⁹ ECDC's collaboration with major Centres for Disease prevention and Control (CDCs), European Centre for Disease Prevention and Control, <https://www.ecdc.europa.eu> (14.07.2025).

⁴⁰ *Report on pharmacovigilance tasks. From EU Member States and the European Medicines Agency (EMA) 2019–2022*, European Medicines Agency, <https://www.ema.europa.eu> (14.07.2025); *Regulatory cooperation to improve global health*, European Medicines Agency, <https://www.ema.europa.eu> (14.07.2025).

⁴¹ G20 Rome Leaders' Declaration, <https://www.gpfi.org> (21.07.2025).

pandemicznego. Zobowiązano się do bardziej intensywnych działań w zakresie dostępu do szczepień przeciwko wirusowi SARS CoV-2 w krajach o niskich i średnich dochodach. Postanowiono także o powołaniu wspólnej grupy zadaniowej G-20 ds. finansowania ochrony zdrowia. Celem tej grupy ma być budowanie globalnej odporności na wypadek kolejnej pandemii⁴².

Unia współorganizowała także pierwszą globalną konferencję (maj 2020) donatorów i odegrała główną rolę w uruchomieniu ACT-A i COVAX, przekazując ponad 7 mld euro na ich działalność. ACT-A (ang. *Access to COVID-19 Tools Accelerator*) to globalna inicjatywa współpracy międzynarodowej powołana w kwietniu 2020 roku z inicjatywy WHO, Komisji Europejskiej, Francji oraz Fundacji Billa i Melindy Gatesów. Jej celem było przyspieszenie rozwoju, produkcji i równego dostępu do narzędzi walki z pandemią COVID-19: szczepionek, testów diagnostycznych, leków i terapii, infrastruktury ochrony zdrowia. Na inicjatywę składały się cztery filary, w tym ten najważniejszy COVAX, który miał na celu rozwój, produkcję i sprawiedliwą dystrybucję szczepionek przeciw SARS CoV-2. Pozostałe trzy filary to: *Diagnostics* (szybkie, tanie i dostępne testy diagnostyczne), *Therapeutics* (leczenie i terapia – objawowe i przeciwwirusowe) oraz *Health Systems Connector* (wzmocnienie krajowych systemów ochrony zdrowia)⁴³. Każdy z obszarów (filarów) ACT-A koordynowany był, zgodnie z logiką funkcjonalizmu, przez międzynarodowe organizacje specjalizujące się w danym obszarze. Dzięki tej strukturze udało się szybko zmobilizować globalne zasoby i zapewnić bardziej sprawiedliwy dostęp do narzędzi walki z pandemią. Można więc stwierdzić, że ACT-A był jednym z najbardziej multilateralnych przedsięwzięć zdrowotnych XXI wieku.

W ramach działań antypandemicznych największe znaczenie miał program COVAX. Było to multilateralne porozumienie mające na celu przyspieszenie opracowywania i produkcji szczepionek przeciwko SARS CoV-2 oraz zagwarantowania sprawiedliwego i równego dostępu do nich dla każdego kraju na świecie. Działania te były prowadzone przez Gavi – Sojusz na rzecz Szczepionek, CEPI – Koalicję na rzecz Innowacji w Gotowości Epidemicznej oraz WHO. Program COVAX zakończył się 31 grudnia 2023 roku. UE i państwa członkowskie przekazały ponad 7 mld euro na ACT-A i COVAX. UE poza przekazaniem części dawek szczepionek zapewniała również wsparcie logistyczne i operacyjne w organizowaniu

⁴² *Joint G20 Finance and Health Ministers Meeting*, Italian G20 Presidency, Communiqué 29 October 2021, <https://www.consilium.europa.eu> (21.07.2025).

⁴³ Zob. *What is the ACT – Accelerator*, World Health Organization, <https://www.who.int> (21.07.2025); *ACT-Accelerator Transition Plan (01 October 2022 to 31 March 2023)*, World Health Organization, <https://www.who.int> (21.07.2025); B. Gates, *Jak zapobiec kolejnej pandemii*, Warszawa 2022.

kampanii szczepień w krajach trzecich, m.in. przez UNICEF i WHO⁴⁴. Unia nie działała sama, lecz jako część globalnej koalicji, dowodząc, że wspólna praca i dzielenie się zasobami są skuteczniejsze niż izolacjonizm i egoizm. Było to działanie wpisujące się w realizację multilateralnej polityki globalnej UE opartej na wartościach.

Należy jednak zauważyć także głosy krytyczne dotyczące oceny zaangażowania międzynarodowego Unii w trakcie pandemii. Czy UE spełniła swoją rolę w wystarczającym stopniu? Jak zauważają S. Wolff i S. Ladi, pomimo wczesnych deklaracji solidarności i zaangażowania w COVAX, działania UE były w praktyce niespójne – zamiast pełnego wsparcia dla mechanizmu multilateralnego, UE i jej państwa członkowskie priorytetyzowały własnych obywateli, zawierając umowy bilateralne z producentami szczepionek. Ich zdaniem także działania w ramach Team Europe miały bardziej charakter czynności z zakresu *public relations* i okazały się bardziej narzędziem komunikacyjnym i politycznym niż rzeczywistą innowacją w zakresie solidarności międzynarodowej. Ostatecznie bilans działań UE to: priorytetowe traktowanie własnych obywateli, brak wsparcia dla złagodzenia praw własności intelektualnej oraz niewielka skuteczność COVAX. W tej perspektywie Unia była postrzegana, szczególnie przez kraje Południa, raczej jako aktor kierujący się kontrolną siłą (*control power*) – czyli próbą dominacji i ochrony własnych interesów⁴⁵. Czy jednak tak surowa ocena jest słuszna, zważywszy, że to UE była jednym z najważniejszych donatorów COVAX oraz inicjatorem działań multilateralnych w okresie kryzysu pandemicznego?

Zakończenie

Pandemia COVID-19 ukazała, że zdrowie jest globalnym dobrem wspólnym i troska o nie – nie zna granic. Unia Europejska dostrzegła w tym kryzysie potrzebę wzmocnienia swojej roli międzynarodowej szczególnie jako lidera i promotora solidarności, równości i praw człowieka na poziomie globalnym. Jak wynika z *Policy Brief* przygotowanego dla Grupy G20 w 2020 roku w związku m.in. z zagrożeniem pandemicznym, UE jest jednym z istotnych elementów wielostronnej odpowiedzi na ten kryzys⁴⁶. Pod-

⁴⁴ Zob. GAVI Annual Progress Report 2022, 2023, <https://www.gavi.org> (14.06.2025).

⁴⁵ S. Wolff, S. Ladi, *The EU's vaccine strategy: A glimpse of protean power?*, "Comparative European Politics", May 2025.

⁴⁶ „We also need multilateral economic and political institutions such as the World Bank, the International Monetary Fund (IMF), the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), and the European Union (EU) to come together in unprecedented ways to work with the WHO and link, once and for all, health with economics for COVID-19 re-

kreślono jednak, że Unia powinna współpracować w tym zakresie z WHO, Bankiem Światowym oraz innymi podmiotami i wspierać tworzenie i koordynację polityki zdrowotnej o zasięgu transnarodowym⁴⁷.

Unia Europejska, pomimo bezprecedensowego przebiegu kryzysu pandemicznego oraz poważnych konsekwencji gospodarczych i społecznych, nie zrezygnowała z działań w duchu multilateralizmu. Dbając o własne bezpieczeństwo zdrowotne, jednocześnie świadczone pomoc innym oraz inicjowano wielostronne działania w tym zakresie. Przeprowadzona analiza potwierdziła postawioną hipotezę, że pomimo wewnętrznych napięć i pierwotnych deficytów koordynacyjnych, UE nie porzuciła swojej roli promotora multilateralizmu i aktywnie działała w duchu współpracy wielostronnej w czasie pandemii COVID-19.

Bibliografia

- ACT-Accelerator Transition Plan (01 October 2022 to 31 March 2023)*, World Health Organisation, <https://www.who.int> (21.07.2025).
- Borkowski P., *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007.
- Commission adopts €70 million package for early access to EU COVID-19 vaccines in the Western Balkans*, European Commission – Press Release, Brussels 28 December 2020, <https://ec.europa.eu> (01.02.2021).
- Commissioner Urpilainen: Solidarity against Covid-19 should lead us back to strong multilateralism*, Statement 19 April 2020, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (03.02.2020).
- Commissioner Urpilainen: Team Europe with our partners against Covid-19*, Statement 28 March 2020, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (03.02.2021).
- Communication on the Global EU response to COVID-19, Joint Communication to The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and The Committee of The Regions*, High Representative of The Union for Foreign Affairs and Security Policy, JOINT (2020) 11 final, Brussels 8.4.2020, <https://ec.europa.eu> (14.01.2020).
- Coronavirus global response: EU allocates additional €50 million in humanitarian aid*, European Commission – Press Release, 20 May 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).
- Coronavirus global response: EU Humanitarian Air Bridge flights to the Democratic Republic of Congo*, European Commission – Press Release, Brussels 7 June 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).

sponse”. Y.F. Thomas [i in.], *Reaffirming the Significance of Global Public Goods for Health: Global Solidarity in Response to COVID-19 and Future Shocks*, Policy Brief, Task Force 11. Covid-19: Multidisciplinary Approaches to Complex Problems, 2020, s. 9.

⁴⁷ „It is essential to strengthen the existing multilateral organizations mandated to carry out critical functions within this framework. In addition, safeguards must be put in place to ensure the integrity, transparency, and accountability of the bodies within the framework”. *Ibidem*.

- Coronavirus Global Response: EU Humanitarian Air Bridge supports Venezuela*, European Commission – Press Release, Brussels 22 August 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).
- Coronavirus global response: EU Humanitarian Air Bridge to Peru and €30.5 million for Latin America and the Caribbean*, European Commission – Press Release, Brussels 11 September 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).
- Coronavirus Global Response: EU sets up a Humanitarian Air Bridge*, European Commission – Press Release, 8 May 2020, <https://ec.europa.eu> (09.01.2020).
- Czachór Z., Marcinkowski T., Sikorski J., *Polityka zdrowotna Unii Europejskiej w obliczu działań klasyfikowanych jako walka informacyjna. Casus pandemii covid-19* [w:] *Skutki i zagrożenia cywilizacji informacyjnej*, red. K.A. Nawrot, K. Prandecki, Warszawa 2023.
- Czaputowicz J., *Teorie integracji europejskiej*, Warszawa 2018.
- ECDC's collaboration with major Centres for Disease prevention and Control (CDCs)*, European Centre for Disease Prevention and Control, <https://www.ecdc.europa.eu> (14.07.2025).
- EU approves close to €240 million to strengthen resilience in neighbouring countries hosting Syrian refugees in light of the coronavirus pandemic*, European Commission – Press Release, Brussels 31 March 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).
- EU Emergency Trust Fund for Africa: New assistance package to support vulnerable groups and address COVID-19 in North Africa*, European Commission – Press Release, Brussels 2 July 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).
- Fernández Ó., *The European Union's securitisation of global health: was COVID-19 a Zeitenwende?*, „European Security”, 2024, nr 33.
- Gacek Ł., *Nowy wspaniały świat...? Strategiczne narracje Chin a reforma systemu globalnego zarządzania*, Warszawa 2024.
- Gates B., *Jak zapobiec kolejnej pandemii*, Warszawa 2022.
- Havik P.J., *The AU-EU Partnership and the COVID-19 Pandemic: Moving towards health sovereignty in Africa?*, „Cadernos de Estudos Africanos”, 2022, nr 44.
- Humanitarian Aid: €64 million for most vulnerable in Southern Africa*, European Commission – Press Release, Brussels 20 July 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).
- Humanitarian aid: EU announces €24 million in Uganda amid coronavirus pandemic*, European Commission – Press Release, Brussels 14 July 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).
- Joint G20 Finance and Health Ministers Meeting*, Italian G20 Presidency, Communique 29 October 2021, <https://www.consilium.europa.eu> (21.07.2025).
- Keohane R., *Multilateralism: An Agenda for Research*, „International Journal”, 1990, vol. 45, nr 4.
- Manners I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* Copenhagen Peace Research Institute, Copenhagen 2000, <https://rucforsk.ruc.dk> (09.02.2021).
- Marcinkowski T., *Polityka antykryzysowa Unii Europejskiej w obliczu pandemii SARS CoV-2 w obszarze zdrowia publicznego w 2020 roku. W poszukiwaniu rozwiązań funkcjonalnych*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2021, nr 15.
- Marcinkowski T., *Vulnerable groups during the Covid-19 pandemic in the European Union. Prolegomena*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa”, 2024, nr 17.
- Marcinkowski T., Sikorski J., *The European Union's policy towards the COVID-19 crisis in 2020 and the Russian contribution to infodemic* [w:] *Information, security and society in the Covid-19 pandemic*, red. N. Moch, S. Wereda, J. Stańczyk, London–New York 2024.
- Nowak B., *Covid-19 testuje multilateralizm*, „Rocznik Strategiczny”, 2020/21, t. 26.

- Ocampo J.A., *Weak international economic cooperation. In response to the covid-19 crisis*, Brussels 2020.
- Opening remarks by Commissioner Urpilainen during Africa Dialogue Series 2020 – panel discussion on “Global Solidarity and Stronger Partnerships for Africa’s response to COVID-19 and Silencing the Guns”*, Speech 20 May 2020, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (03.03.2020).
- Przybylska-Maszner B., *Multilateralizm w polityce zagranicznej Unii Europejskiej*, Poznań 2022.
- Regulatory cooperation to improve global health*, European Medicines Agency, <https://www.ema.europa.eu> (14.07.2025).
- Report on pharmacovigilance tasks. From EU Member States and the European Medicines Agency (EMA) 2019–2022*, European Medicines Agency, <https://www.ema.europa.eu> (14.07.2025).
- Ruggie J.G., *Multilateralism: The Anatomy of an Institution* [w:] *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, red. J.G. Ruggie, New York 1993.
- Skolimowska A., *The European Union as a ‘Normative Power’ in International Relations. Theoretical and Empirical Challenges*, “Yearbook of Polish European Studies”, 2015, Vol. 18.
- Speech by Commissioner Urpilainen at virtual launch event of “the Global Monitor of Covid-19’s Impact on Democracy and Human Rights” on 07/07/2020*, Speech 7 July 2020, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (04.02.2020).
- Statement by Commissioner for Crisis Management Janez Lenarčič on EU support to China for the Coronavirus outbreak*, European Commission – Statement, Brussels, 1 February 2020, <https://ec.europa.eu> (09.10.2020).
- Surdej A., *Multilateralizm i organizacje międzynarodowe: zasady i instrumenty*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2018, nr 4.
- Team Europe: The European Union disburses €25 million to mitigate the effects of the coronavirus crisis in The Gambia*, European Commission – Press Release, Brussels 19 October 2020, <https://ec.europa.eu> (11.10.2020).
- Team Europe: The European Union supports the Sahel’s response to the coronavirus pandemic with €92 million*, European Commission – Press Release, Brussels 9 November 2020, <https://ec.europa.eu> (20.01.2020).
- Węc J.J., *Normatywna działalność Unii w walce z kryzysem zadłużeniowym strefy euro* [w:] *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Tymański, P. Stawarz, Warszawa 2015.
- What is the ACT – Accelerator*, World Health Organization, <https://www.who.int> (21.07.2025).
- Wolff S., Ladi S., *The EU’s vaccine strategy: A glimpse of protean power?*, “Comparative European Politics”, May 2025.

Multilateralism in the European Union’s Actions During the Covid-19 Pandemic

Abstract

The Covid-19 pandemic posed a significant challenge to the European Union’s commitment to multilateralism. Despite being severely affected by a public health crisis and its far-reaching social and economic consequences, the EU did not withdraw from its international engagement. On the contrary, the Union’s external actions – most notably through the Team

Europe initiative and its co-leadership and participation in the COVAX facility – demonstrate its continued role as a promoter of multilateralism and its active engagement in supporting global solidarity and cooperation. The analysis conducted in the article – based on selected EU documents, speeches and positions of EU Commissioners, official press releases, and relevant academic literature – illustrates how the Union, despite its limited competences in the field of health and an initial lack of internal cohesion, managed to maintain and further develop its multilateral engagement, both at the EU level and on the global stage.

Keywords: Covid-19 pandemic, EU health policy, multilateralism, crisis.