

BIULETYN

Nr 72 (937) • 1 sierpnia 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji), Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

Kryzys w strefie euro a agenda demokratyzacyjna Unii Europejskiej

Kinga Brudzińska

Obawy, że kryzys w strefie euro przesunie agendę demokratyzacyjną Unii Europejskiej na drugi plan, nie potwierdzają się, przynajmniej w sferze retoryki. W czerwcu br. Rada UE przyjęła po raz pierwszy jednolite Ramy strategiczne w dziedzinie praw człowieka i demokracji oraz Plan działania. Nowe Ramy stanowią na kolejne dziesięć lat podstawę wspólnych starań państw członkowskich oraz unijnych instytucji. Ponadto Rada zatwierdziła statut Europejskiego Funduszu na Rzecz Demokracji, którego pomysłodawcą była Polska.

Polityka demokratyzacyjna UE. Demokracja jest jedną z fundamentalnych wartości, na których została zbudowana Unia. W 2009 r., w duchu Traktatu z Lizbony, państwa członkowskie przyjęły Plan działania, którego realizacja ma służyć poprawieniu spójności i efektywności polityki demokratyzacyjnej. Unia promuje demokrację poprzez prowadzenie dialogu politycznego, udzielanie pomocy finansowej i technicznej oraz umieszczanie wartości demokratycznych w centrum swoich działań zewnętrznych. Finansowanie jest przewidziane przede wszystkim w ramach instrumentu tematycznego (Europejski Instrument na rzecz wspierania Demokracji i Praw Człowieka, EIDHR), a także Instrumentu na rzecz Stabilności, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Instrumentu Współpracy na rzecz Rozwoju oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju. Środki finansowe, szczególnie na wspieranie rządów prawa, pochodzą również z budżetu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Agenda demokratyzacyjna UE. Wydarzenia w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie w 2011 r. zakwestionowały dotychczasową unijną politykę demokratyzacyjną. Z refleksji na temat jej słabości (m.in. stosowanie podwójnych standardów w relacjach z państwami autorytarnymi, niezdolność do reagowania na dynamiczny rozwój sytuacji w rodzących się demokracjach, brak spójnego stanowiska) oraz zobowiązań, jakie przed państwami członkowskimi stawia Traktat z Lizbony, zrodziła się koncepcja Ram strategicznych i Planu działania w dziedzinie praw człowieka i demokracji przyjętych w czerwcu br. Do końca 2014 r. Unia przewiduje realizację 36 celów. W ramach „skutecznej polityki demokratyzacyjnej” zakłada się: 1) przyjęcie w 2012 r. raportów na temat stanu demokracji w dwunastu pilotażowych krajach, wybranych przez Radę w 2010 r., 2) usystematyzowanie prac misji obserwacyjnych wyborów oraz wykorzystania ich raportów; 3) dokonanie na początku 2013 r. wyboru kolejnej grupy krajów pilotażowych oraz 4) rozpoczęcie w 2014 r. prac nad przygotowaniem programów oraz kompleksowych planów wsparcia w krajach, w których UE jest już obecna. W Ramach strategicznych nie określono priorytetowego geograficznego obszaru działań Unii, ale wskazano, że w państwach objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS) Unia wesprze oddolne inicjatywy demokratycznych reform. Państwami priorytetowymi na lata 2012–2013, wskazanymi w raporcie Partnerstwa dla demokracji i wspólnego dobrobytu z 2011 r., są: Algieria, Egipt, Jordania, Maroko, Tunezja i Syria.

Skutki kryzysu w strefie euro. Spowolnienie rozwoju gospodarczego w wielu krajach strefy euro mogłoby sugerować, że agenda demokratyzacyjna Unii zostanie zepchnięta na drugi plan. Nie wydaje się jednak, aby te przypuszczenia się potwierdzały. Wręcz przeciwnie, wydarzenia arabskiej

wiosny zmusiły Unię do podjęcia działań na rzecz modyfikacji agendy demokratyzacyjnej. Po pierwsze, Unia przyjęła jednolity dokument strategiczny dotyczący demokratyzacji. Po drugie, finansowanie EIDHR, głównego filaru demokratyzacyjnego Unii, w ramach budżetu na 2014–2020 może wzrosnąć nawet o 40% (474 mln euro). Po trzecie, przyjęto statut Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Mimo że jest to prywatna fundacja, będzie współdziałał z unijnymi instrumentami. Ustanowienie Funduszu nie tylko doprowadzi do wzrostu nakładów na wspieranie demokratyzacji przez państwa członkowskie (przypuszcza się, że Polska, Szwecja i KE przekażą po 5 mln euro), ale też umożliwi wspieranie działań, które nie mogły być finansowane z budżetu EIDHR ze względu na sytuację polityczną lub ograniczenia biurokratyczne.

Wyzwania. Problemy koordynacji i skuteczności polityki demokratyzacyjnej UE nie zostały jednak w pełni przezwyciężone. Przyjęcie jednolitego dokumentu nie gwarantuje, że Unia będzie mówić jednym głosem. W Ramach postawiono ambitne cele, lecz wypracowanie rozwiązań służących ich realizacji nie będzie proste (np. podział zadań zarówno w obrębie instytucji UE, jak i między UE a państwa członkowskie jest niejasny). Wątpliwości budzi również rozbieżność między dotychczasowymi deklaracjami a działaniami Unii. Przykładowo Unia prowadziła z Libią, aż do wybuchu rewolucji, negocjacje w sprawie umowy ramowej. Ponadto, w Strategii działania z 2009 r. Rada wybrała tylko dwa z państw objętych EPS (Liban i Mołdawię), chociaż za priorytetowe Unia uznaje wszystkie państwa EPS. Pozostałe to m.in. Filipiny i Wyspy Salomona. Nie jest również wykluczone, że pogłębienie się kryzysu w strefie euro może doprowadzić do ograniczenia unijnych środków na wspieranie demokracji, jak w przypadku pomocy rozwojowej (w 2011 r. pomoc UE dla krajów rozwijających się zmniejszyła się o ok. 500 mln euro). Największe spadki odnotowano w dotkniętych kryzysem Hiszpanii (–32,7%) i Grecji (–39,3%), a także w Austrii (–14,3%) oraz w Belgii (–13,3%).

Rekomendacje dla UE i Polski. W dobie kryzysu Unia swoje działania powinna skoncentrować przede wszystkim na państwach objętych EPS. Dobrze prosperujące sąsiedztwo, posiadające stabilne instytucje demokratyczne jest niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa UE. W tym duchu w 2013 r. Rada powinna wybrać na państwa pilotażowe wdrożenia Strategii działania z 2009 r. przede wszystkim te objęte EPS. Polityka Unii wobec Południa nie powinna jednak odbywać się kosztem Wschodu. Aby była ona efektywna, UE powinna nawiązywać współpracę z państwami i organizacjami międzynarodowymi, które są aktywne w krajach trzecich. Z kolei dialog ze społeczeństwem obywatelskim pozwoli nie tylko na lepszą identyfikację potrzeb regionu, ale również rzetelną ocenę sytuacji w tych krajach. Ostatecznie, Unia powinna się postarać, by polityka demokratyzacyjna wykraczała poza misje obserwacyjne wyborów, a środki przeznaczone na wspieranie elementów „głębokiej i trwałej demokracji” były równomiernie rozdysponowane.

Promowanie doświadczenia transformacyjnego stało się marką Polski od momentu rozpoczęcia arabskiej wiosny. Polska angażuje się w politykę demokratyzacyjną UE (np. forsowała inicjatywę utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji czy wezwała do wycofania ambasadorów państw UE z Białorusi), jest również aktywna na forum organizacji międzynarodowych (np. współprzewodniczy Grupie Zadaniowej ds. Mołdawii Wspólnoty Demokracji) oraz współpracuje z państwami przechodzącymi transformację (np. planuje się inaugurację jesienią br. Polsko-Tunezyjskiego Instytutu na rzecz Demokracji i Rozwoju). Przekazywanie doświadczeń transformacyjnych powinno jednak być nie tyle hasłem przewodnim prowadzonych działań, ile elementem strategii wspierania demokracji, strategii, która winna być spójna i skierowana przede wszystkim do krajów jej bliskich kulturowo i geograficznie. Pożądane jest więc kontynuowanie, a nie ograniczanie, działań na Wschodzie. Wykorzystując swoją wiedzę i doświadczenie, Polska powinna dążyć do zwiększenia spójności i skuteczności unijnej polityki wobec wschodnich sąsiadów w ramach agendy demokratyzacyjnej Unii. W celu koordynacji polityki demokratyzacyjnej powinna zostać utworzona w MSZ komórka zajmująca się tą tematyką (departament lub referat np. w Departamencie Narodów Zjednoczonych i Praw Człowieka lub Departamencie Współpracy Rozwojowej). W końcu Polska, jako pomysłodawca Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, powinna kontynuować działania na rzecz pozyskiwania odpowiednich funduszy na rozpoczęcie jego działalności.