

Pomoc rozwojowa dla krajów afrykańskich na przykładzie Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka na Świecie (EIDHR)

Od ponad dwudziestu lat społeczność międzynarodowa jest świadkiem coraz bardziej dynamicznie postępujących zmian na kontynencie afrykańskim, przy czym bynajmniej nie stoi ona na uboczu i nie staje się jedynie biernym obserwatorem tych przemian. W ostatnich latach popularność w środowisku ekonomistów i badaczy prawa międzynarodowego zdobyło pojęcie pomocy rozwojowej jako jedno z najbardziej aktualnych zagadnień pośród rozlicznych taktyk i strategii w ramach polityki ekonomicznej i zagranicznej państw, organizacji oraz innych podmiotów prawa międzynarodowego¹. Nie dziwi zatem, że Afryka, jako region najbliższego sąsiedztwa, pozostaje obszarem szczególnego zainteresowania społeczności międzynarodowej, w tym także Unii Europejskiej (UE), a zwłaszcza jej śródziemnomorskich członków, choć w pewnych okresach aktywność ta była dość zróżnicowana². Jednym z wyrazów dowartościowania tego regionu przez państwa członkowskie

* Robert Tabaszewski, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Praw Człowieka, e-mail: robert.tabaszewski@gmail.com.

¹ Zob. *Stosunki międzynarodowe w Afryce*, J.J. Milewski, W. Lizak (red.), Warszawa 2002, s. 387–405; H. Dumala, *Afryka we współczesnej gospodarce światowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sec. K: Politologia” 1995/96, vol. II/III, s. 9–24.

² Szerzej na ten temat: K. Stachurska-Szczesiak, *Program MEDA w polityce pomocy Unii Europejskiej państwom Maghrebu*, Toruń 2007; H. Dumala, *Region*

UE jest Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka na Świecie, mechanizm wsparcia ekonomiczno-społecznego jako jednej z wielu polityk, mających na celu utrzymanie, dofinansowanie, rozwój i konsolidację demokracji i praw człowieka. Stanowi także wyraz dowartościowania przez UE dziedziny praw fundamentalnych, jako odpowiedź na pojawiające się coraz częściej zarzuty zaniedbywania tej płaszczyzny życia społecznego³.

Pojęcie i istota „pomocy rozwojowej”

Pojęcie pomocy rozwojowej powstało jeszcze w latach 50. XX wieku, a u jego podstaw leżało przekonanie, że pomoc gospodarcza dla krajów rozwijających się jest nie tyle wyrazem altruistycznej (a w czasie zimnej wojny także ideologicznej) koncepcji postrzegania świata, w którym etyczne i moralne staje się pomaganie podmiotom słabszym, będących dopiero co na ścieżce rozwoju ekonomicznego, ile interwencja taka jest konieczna ze względów czysto pragmatycznych, ponieważ pomoc gospodarcza pomoże w dłuższej perspektywie gospodarce bezpośrednich beneficjentów takiej pomocy, ale także interesom ekonomicznym donatorów. Na grunt nauki polskiej pojęcie to wprowadził i upowszechnił Mieczysław Gulcz, według którego są to oficjalne przekazy zasobów zewnętrznych na rzecz rządu kraju – beneficjenta, oraz osiąganego przez niego nadzwyczajne korzyści, wynikające z uprzywilejowanego traktowania w stosunkach handlowych⁴. Z kolei Roger Riddell

Afryki, [w:] *Regiony w stosunkach międzynarodowych*, I. Topolski, H. Dumala, A. Dumala (red.), Lublin 2009, s. 237-262.

³ K. Orzeszyna, *Tożsamość kulturowa Unii Europejskiej a pluralizm religijny*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2007, z. 1, s. 35.

⁴ Zob. M. Gulcz, *Kraje rozwijające się a zewnętrzne środki finansowania rozwoju*, Warszawa 1988.

pomocą rozwojową nazywał jedynie takie transfery, które zostały przeznaczone na cele rozwojowe dla ubogich krajów⁵.

Na potrzeby rozlicznych instytucji publicznych i organizacji społecznych przyjmuje się, że pomoc rozwojowa jest świadczona przez państwa oraz organizacje międzynarodowe w formie finansowej, materialnej czy doradczej na rzecz krajów mniej rozwiniętych⁶. Celem tak pojmowanej pomocy jest nie tylko redukcja ubóstwa oraz promowanie zrównoważonego rozwoju, ale także wsparcie reform demokratycznych i rządów prawa, przestrzeganie praw człowieka, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wspieranie wzrostu gospodarczego, a w ostatecznym rozrachunku zapobieganie konfliktom i promowanie regionalnego i globalnego bezpieczeństwa. Koncepcja ta jest zgodna z założeniami Komitetu Pomocy Rozwojowej oraz Celami Milenijnymi ONZ⁷. Najbardziej zbieżna z tym poglądem wydaje się definicja przedstawiona przez Davida Kamerschena *et al.*, zgodnie z którą chodzi o transfery dochodu z krajów bogatych do krajów biednych w celu pobudzenia ich rozwoju ekonomicznego, przy czym przedmiot obrotu może przybrać różne formy, począwszy od pomocy technicznej aż po dostawy żywności⁸.

Obecnie w literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele pokrewnych pojęć oznaczających określone polityki w dziedzinie transferu kapitału z jednego państwa do drugiego w celu wywarcie określonego efektu. I tak zbliżonymi do pomocy rozwojowej terminami

⁵ Zob. R.C. Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford 2007, s. 17.

⁶ P. Deszczyński, *Konceptualne podstawy pomocy rozwojowej*, Poznań 2011, s. 79 i n. Zob. P. Baginski, M. Kowalska, *Finansowanie rozwoju krajów słabiej rozwiniętych jako element polityki zagranicznej państw rozwiniętych*, [w:] *Pomoc rozwojowa dla krajów rozwijających się na przełomie XX i XXI wieku*, E. Latoşek (red.), Warszawa 2010, s. 83-86; R. Kurpiewska-Korbut, *Donatorzy pomocy rozwojowej*, [w:] *Wprowadzenie do problematyki pomocy rozwojowej*, Ł. Fyderek *et. al.* (red.), Kraków 2010, s. 123-139.

⁷ <<http://www.un.org.pl>> (stan na dzień 1 kwietnia 2015 r.).

⁸ D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Gdańsk 1993, s. 975.

są pojęcia: *economic aid*, *foreign aid*, *foreign economic aid*, *development assistance* oraz *humanitarian aid*, które łączą elementy takie, jak: wyodrębnienie konceptualne i techniczne pomocy, zbieranie i przekazywanie środków na ściśle oznaczone cele, a także metody i sposoby przekazywania takich środków. Należy jednak zauważyć, że terminy te różnią się od siebie, biorąc pod uwagę kryterium celu realizacji, a przede wszystkim horyzont oddziaływania. O ile bowiem najbardziej zbliżona do pojęcia pomocy rozwojowej – polityka humanitarna, jako mechanizm wykształcony i oparty na normach publicznego prawa międzynarodowego, ma na celu przede wszystkim niwelowanie skutków ostatnich zdarzeń, a więc charakter operatywny i reaktywny oraz jest nastawiona na zaspokajanie bieżących i konkretnych potrzeb, o tyle pomoc rozwojowa jest polityką realizującą zadania o charakterze strategicznym i taktycznym, a w mniejszym stopniu koncentruje się na działaniach pojedynczych i podejmowanych *ad hoc*.

Pomoc Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej

Pośród wielu instytucji i programów pomocowych UE, takich jak EDF, TACIS, ALA, MEDA, CARDS, PHARE i mechanizm szybkiego reagowania (RRM), na szczególne wyodrębnienie zasługują te, które są skierowane do państw spoza tej europejskiej organizacji. Takim narzędziem jest właśnie Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka, stanowiący konkretny wyraz zaangażowania państw członkowskich UE w promowanie oraz wspieranie demokracji i praw człowieka na świecie. W literaturze podkreśla się, że jest to kluczowy element wśród szerokiego zestawu narzędzi politycznych UE w dziedzinie rozwojowej, służący także jako narzędzie koncyliacyjne na poziomie krajowym i regionalnym. Brak takiego instrumentu poważnie zagroziłby zdolności UE do promowania i wspierania tych wartości na świecie w konkretny i namacalny sposób, a także negatywnie wpłynąłby

na jej międzynarodowy status i postrzeganie samej społeczności europejskiej⁹.

W wyniku działań podjętych przez Parlament Europejski, już w 1994 r. powołana została Europejska Inicjatywa na rzecz Demokracji i Praw Człowieka, która w założeniu, poprzez powołane konkretne programy pomocowe, miała być namacalnym wyrazem zaangażowania Wspólnoty w zapoczątkowanie mechanizmów wsparcia ekonomiczno-społecznego w tych miejscach zapalnych na świecie, gdzie prawa człowieka w sposób szczególny są nieprzestrzegane¹⁰. Oprócz wdrażania środków pieniężnych i pracy ze społeczeństwem obywatelskim, inicjatywa ta miała spore zasługi we wspomaganiu już istniejących międzynarodowych instrumentów i mechanizmów pomocowych. Po trzynastu latach funkcjonowania, wraz z wygaśnięciem Rozporządzenia Rady Nr 975/1999 (dotyczącego krajów rozwijających się) oraz Rozporządzenia Rady Nr 976/1999 (dotyczącego innych krajów trzecich), została ona zastąpiona bardziej elastyczną formą wsparcia, noszącą również skrót EIDHR, ale odczytywany tym razem jako Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka na Świecie¹¹.

EIDHR został uruchomiony w 2007 r., a przyznany na niego roczny budżet wynosił w przybliżeniu 157 mln €. W stosunku do

⁹ Szerzej zob.: I. Oleksiewicz, *Unia Europejska jako instytucja ochrony praw człowieka?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2006, z. 37, s. 374; F. Jasiński, *Systemowe ograniczenia ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej na przykładzie dyskusji nad powołaniem Agencji Praw Podstawowych*, [w:] *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa Profesora Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, J. Menkes (red.), Warszawa 2006, s. 281-292; Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 95; R.K. Tabaszewski, *Koordinacja udziału Polski w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej*, „Consensus. Studenckie Zeszyty Naukowe” 2012, z. 16, s. 10.

¹⁰ G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 277.

¹¹ J. Barcz, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Zarys prawa*, Warszawa 2008, s. 57; R. Willa, M. Świstak, J.W. Tkaczyński, *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013. Cele – działania – środki*, Kraków 2008, s. 287-290.

swojej poprzedniej edycji oraz w odniesieniu do innych instrumentów unijnych, EIDHR posiada dodatkową, dodaną wartość, ponieważ może być realizowany z różnymi partnerami, a zwłaszcza z organizacjami pozarządowymi i organizacjami międzynarodowymi. Może być nawet używany bez zgody rządu danego państwa. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, służy finansowaniu przeszło 1200 projektów prowadzonych w ponad 100 państwach, z czego największa, lwia część przeznaczona jest dla obszarów Bliskiego Wschodu i Afryki. Pomimo trudnych warunków realizacji, ograniczeń związanych ze specyfiką tego instrumentu, a także często złożonych okoliczności, w których jest on stosowany, odnotowane zostały dość zadowalające wyniki w postaci wielu udanych przedsięwzięć, popartych szeregiem ocen i przeglądów. Szczegóły dotyczące wdrażania instrumentu finansowego na rzecz demokracji i praw człowieka na świecie określa Rozporządzenie WE nr 1899/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r.¹² oraz akty wykonawcze, takie jak np. regulamin wewnętrzny Komitetu EIDHR.

EIDHR na gruncie afrykańskim

Jednym z wielu zadań EIDHR podejmowanych na obszarze Afryki jest m.in. aktywizowanie podmiotów bezpośrednio zainteresowanych zagadnieniami pomocy rozwojowej głównie w krajach regionu subsaharyjskiego: przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, społeczeństwo obywatelskie, a także afrykańskie organizacje regionalne. Instrument współgra z już istniejącymi instrumentami i mechanizmami funkcjonującymi na obszarze całego kontynentu

¹² Dz. Urz. UE z dnia 29 grudnia 2006 r. Nr L386/1 PL; R. Tabaszewski, *Europejski Fundusz na rzecz Demokracji jako instytucja in statu nascendi*, [w:] *Current developments of the European Union Law 2011/2012*, K. Dobosz, M. Scheibe, K. Nowak (red.), Kraków 2013, s. 169-171.

afrykańskiego, takimi jak program MEDA na obszarze Bliskiego Wschodu, współpracuje z Unią Afrykańską oraz Międzynarodowym Trybunałem Karnym i innymi powołanymi na obszarze Afryki *ad hoc* międzynarodowymi trybunałami karnymi, w tym także w ramach powoływanych mechanizmów prawdy i pojednania, co ostatnio miało miejsce np. w Republice Konga. Pewną wizję, a raczej zbiór niepełnych postulatów na to, jak według UE miałyby wyglądać Afryka, zawierają także inne dokumenty UE, w tym Strategię na rzecz Afryki¹³. Natomiast sprawozdania z przebiegu poszczególnych programów EIDHR znajdują się w rocznych raportach na temat praw człowieka (*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World*). Od niedawna EIDHR stara się także wyodrębnić region subsaharyjski, delegując do 34 krajów tej części Afryki swoich koordynatorów operacyjnych, organizując w 24 z nich także pomoc *stricte* polityczną¹⁴.

W świetle raportu z 2010 r., środki finansowane wykorzystane w ramach EIDH były realizowane na kilku płaszczyznach: dotyczyły praw i równego traktowania osób bez różnicowania na płeć, kolor skóry i pochodzenie, zapewniały poszanowanie praw ludów tubylczych, pokojowe rozwiązywanie konfliktów, zwalczania tortur i promowania procesu demokratycznego. Fundusze wykorzystywano ponadto do wzmocnienia najsłabszych grup społecznych, zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, krzewienia równości, tolerancji i pokoju oraz promowania praw dziecka. W szczególności chodziło o wspieranie działań prewencyjnych, które umożliwiają pokojowe pogodzenie interesów grup, łącznie ze środkami budowy zaufania, co jest szczególnie ważne w przypadku młodych i niestabilnych organizmów państwowych funkcjonują-

¹³ Zob. *Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 12 października 2005 r. – Strategia UE na rzecz Afryki: Europejsko-afrykański pakt na rzecz przyspieszenia rozwoju Afryki*, COM (2005)489.

¹⁴ *EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2010*, s. 148-178.

cych na obszarze zwłaszcza Afryki Subsaharyjskiej. Dzięki środkom z EIDHR udało się wspomóc m.in. „Projekt na rzecz leśnych ludzi”, którego zadaniem była ochrona praw podstawowych ludności autochtonicznej w niektórych państwach Afryki środkowej, takich jak: Kongo, Kamerun, Gabon, Uganda, Rwanda, gdzie wciąż istnieją osady Pigmejów.

Na kolejne lata zaplanowane zostało dalsze wsparcie finansowe i tak, przykładowo, jednym z działań podjętych w 2011 r. było zorganizowanie w dniach 13-14 października regionalnej konferencji w Kigali, dotyczącej zniesienia kary śmierci lub wprowadzenia moratorium na wykonywanie kary śmierci. Wzięli w niej udział przedstawiciele ministerstw sprawiedliwości i spraw zagranicznych z ponad 20 krajów Afryki Subsaharyjskiej, debatujący nad kwestią zniesienia kary śmierci w Afryce oraz zwiększeniem liczby krajów popierających rezolucję ZO ONZ w sprawie wprowadzenia moratorium na wykonywanie kary śmierci. Kolejnym flagowym projektem było promowanie w Ghanie udziału kobiet w polityce, z kolei w innych krajach tego regionu wspierano procedury koncyliacyjne pomiędzy rządem a organizacjami obywatelskimi, takimi jak: League of Human Rights (LTDH), Reporters without Borders (RSF) czy the Association of Democrat Women (AFTD).

Uwagi końcowe

Pomimo pewnych sukcesów, w tym także systematycznego zwiększania środków, jak i aktywności UE w ogóle, na gruncie afrykańskim, należy zauważyć, że działania w ramach EIDHR nie są wystarczające i komplementarne w stosunku do rzeczywistej polityki zagranicznej poszczególnych państw członkowskich UE. Poniżej w raportach na temat praw człowieka UE wprost sama przyznaje, że w krajach takich, jak Somalia czy Sudan, pewne działania są niemożliwe do zrealizowania. Należy ponadto zauważyć, że UE nie jest w chwili obecnej w stanie reagować na bieżące wydarzenia

polityczne, nawet w państwach politycznie względnie stabilnych, co uwydatniły wydarzenia w trakcie, jak i bezpośrednio po tzw. wiosnie ludów w Afryce Północnej w 2011 r. W celu zaradzenia ewidentnym niedostatkom, proponowane są różne rozwiązania, w tym m.in. pomysł wprowadzenia nowego unijnego funduszu na rzecz demokracji, za pomocą którego możliwe byłoby bieżące wsparcie dla tego regionu.