

Promocja demokracji i praworządności

Abstract

The purpose of the article is to analyse the following organisations: the Council of Europe, the Organization for security and cooperation in Europe (OSCE), the European Union, the Organization of American States, the African Union, and other regional organisations in the context of their activities for the promotion of democracy and the rule of law.

Critical analysis of their activities based not only on the study of documents, declarations, resolutions, but also on the examination of the political context, the interests of individual Member States having a decisive influence on the decisions taken within the framework of international organizations. Summary includes the conclusions about the efficiency barriers in the area of the promotion of democracy and the rule of law by the international actors.

Wprowadzenie

Wyraz „demokracja” należy do najpopularniejszych w politycznym słownictwie współczesnego świata, stanowi centralną kategorię myśli politycznej i teorii polityki. Nie powinno zatem dziwić, że większość współczesnych organizacji międzynarodowych wskazuje jako jeden z celów działania promocję demokracji i deklaruje, że jest ona podstawową wartością podzielaną przez należące do nich państwa. Z pojęciem demokracji związana jest kategoria praworządności, którą zalicza się do jednego z normatywnych składników demokracji. Praworządność (rządy prawa) rozumiana jako wartość polityczna „ma być zabezpieczeniem przed arbitralnością rządzących i instrumentem ochrony obywateli przed naruszającą ich prawa podmiotowe ingerencją państwa”¹. Empiryczne ujęcie praworządności pozwala na uchwycenie faktycznego przestrzegania prawa przez rządzonych i rządzących w danym systemie politycznym.

Według Andrzeja Antoszewskiego, można wyróżnić trzy zasadnicze sposoby definiowania demokracji: aksjologiczne, proceduralne i substancjalne². W ujęciu aksjologicznym demokracja traktowana jest jako sposób rządzenia oparty na swoistym – w zależności od koncepcji doktrynalnej – katalogu wartości (wolności, równości, godności człowieka, sprawiedliwości, tolerancji, pluralizmu). W proceduralnym ujęciu nacisk położony jest na instytucje i mechanizmy sprawowania władzy, a demokrację utożsamia się z typem reżimu politycznego opartym na zasadach prawno-ustrojowych (m.in. suwerenności narodu/ludu,

¹ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1999, s. 447.

² *Ibidem*, s. 82–91.

reprezentacji, wyborów jako głównego źródła legitymacji i kontroli władzy, podziału władz, instytucjonalnej ochrony praw obywatelskich³. Ujęcie substancjalne (materialne) postrzega demokrację jako realny efekt społeczny, a procedury i instytucje polityczne traktowane są jako środek osiągnięcia określonych celów społecznych (np. likwidacji rażących różnic społecznych, eliminacji przemocy w rozwiązywaniu konfliktów politycznych, ochrony mniejszości). Analiza dokumentów organizacji międzynarodowych pokazuje, że demokracja bywa rozumiana na wszystkie wymienione sposoby, choć już podejmowane przez organizacje działania w sferze legislacyjnej, kontrolnej, operacyjnej opierają się głównie na proceduralnym ujęciu demokracji.

W artykule omówiono następujące organizacje: Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Unia Europejska, Organizacja Państw Amerykańskich, Unia Afrykańska. Wspomniano także inne organizacje regionalne, które odwołują się w swoich dokumentach lub działaniach do promocji demokracji i praworządności. Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) opisano głównie w kontekście przyjętych dokumentów w zakresie promocji demokracji, a nie podejmowanych działań inspirowanych przez ONZ, a realizowanych przez omawiane w artykule organizacje regionalne.

W przypadku wybranych organizacji dokonano krytycznej analizy ich aktywności w promowaniu demokracji i praworządności w przekonaniu, że niejednokrotnie warto – obok studiowania dokumentów, deklaracji, rezolucji, czy np. składowych części budżetu organizacji – poznać polityczny kontekst, interesy poszczególnych państw mających znaczący wpływ na decyzje podejmowane w ramach organizacji międzynarodowych.

W podsumowaniu zawarto wnioski dotyczące barier efektywności aktorów międzynarodowych w obszarze promocji demokracji i praworządności.

Demokracja i praworządność w dokumentach organizacji międzynarodowych

W Karcie Narodów Zjednoczonych powołującej do życia ONZ, podpisanej w 1945 r., słowa „demokracja” i „praworządność” nie padają ani razu⁴. Z czasem to jednak właśnie Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ udało się wypracować międzynarodowy konsensus dotyczący katalogu elementów istotnych do określenia danego systemu politycznego za demokratyczny. Zostały one zdefiniowane w dwóch rezolucjach⁵ zaakceptowanych przez niemal wszystkie państwa członkowskie ONZ (żadne ze 172 państw członkowskich nie głosowało przeciw, 15 wstrzymało się od głosu⁶).

Do zasadniczych wyznaczników demokracji określonych przez ONZ należą:

- poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, w tym wolności zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń, wolności słowa i opinii;

³ Por. M. Gulczyński, *Politologia. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2010.

⁴ *Karta Narodów Zjednoczonych*, http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php (data dostępu 7.01.2013).

⁵ *Assemblée générale de l'ONU, Promotion et consolidation de la démocratie*, 4 décembre 2000, Doc ONU A/RES/55/96; *Assemblée générale de l'ONU, Renforcement du rôle des organisations et mécanismes régionaux, sous-régionaux et autres en vue de promouvoir et de consolider la démocratie*, 23 mars 2005, Doc ONU A/RES/59/201.

⁶ Od głosu wstrzymały się następujące państwa: Białoruś, Bhutan, Chiny, Kuba, Korea Północna, Libia, Laos, Birma, Arabia Saudyjska, Syria, Turkmenistan, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Wenezuela, Wietnam, Zimbabwe.

- prawo do uczestniczenia w prowadzeniu spraw publicznych, bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli, głosowania i bycia wybieranym w wolnych, regularnych, powszechnych, równych i tajnych wyborach, gwarantujących swobodne wyrażenie woli ludu;
- pluralistyczny system partyjny;
- poszanowanie państwa prawa;
- podział władz i niezależność władzy sądowniczej;
- przejrzystość i odpowiedzialność administracji publicznej;
- wolne, niezależne i pluralistyczne media.

Większość organizacji regionalnych odwołuje się do tych ustaleń w swoich dokumentach i konkretnych działaniach z zakresu promocji demokracji i rządów prawa (zob. poniższa tab.).

Tabela. Demokracja wg organizacji międzynarodowych

Wyznaczniki demokracji	ONZ	UE	RE	OECD	OPA	UA
udział obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi	1	2	-	2	-	1
równy dostęp do władzy	1	2	-	2	1	2
wolne wybory (prawo do głosowania i bycia wybieranym)	1	2	2	2	1	2
wolność zrzeszania się	1	2	2	2	1	2
wolność zgromadzeń	1	2	2	2	1	2
wolność słowa	1	2	2	1	1	1
podział władz	1	-	2	-	1	1
państwo prawa	1	2	2	2	1	2
pluralistyczny system wielopartyjny	1	2	2	2	1	2
przejrzystość i odpowiedzialność władz	1	2	2	2	1	2
wolne i pluralistyczne media	1	2	-	2	1	2

1 – odnosi się do wskaźnika definiowanego przez organizację za „istotny element demokracji”

2 – odnosi się do wskaźnika, który nie został wyraźnie zdefiniowany przez organizację jako istotny element demokracji

Źródło: *La démocratie revisitée. Quel concept de démocratie pour les relations extérieures de l'Union européenne?*, Bureau pour la Promotion de la Démocratie Parlementaire, Bruxelles, Parlement européen, 2009, s. 26–27 oraz własne ustalenia na podstawie oficjalnych dokumentów organizacji

Najliczniejsza z (sub)regionalnych organizacji międzynarodowych na świecie, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) założona w grudniu 1994 r. w wyniku decyzji o przekształceniu Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, *de facto* nie ma dokumentu będącego statutem organizacji. Za takowy możemy uznać Paryską kartę nowej Europy podpisaną na szczycie państw KBWE w listopadzie 1990 r., w którym potwierdzono znaczenie procesu KBWE dla demokratycznej ewolucji ustrojowej

państw Europy. Wskazano również na elementy, które służą trwałej demokratyzacji w państwach członkowskich: rządy prawa, zasada wolnych i demokratycznych wyborów, pluralizm polityczny, poszanowanie człowieka i praworządności, gwarancja wolności słowa, tolerancja wobec wszystkich grup społeczeństwa i równych szans dla każdego, odpowiedzialność wobec wyborców, bezstronne przestrzeganie prawa. W dokumencie potępiono także wszelkie działania zagrażające bezpieczeństwu państwa i demokracji (np. działalność wywrotową czy terrorystyczną)⁷.

Do kategorii demokracji i praworządności odwołuje się wyraźnie preambuła Statutu Rady Europy (nazywanego również traktatem londyńskim od miejsca podpisania dokumentu w maju 1949 r.), podkreślając, że państwa powołujące tę organizację potwierdzają „swoje głębokie przywiązanie do duchowych i moralnych wartości stanowiących wspólne dziedzictwo ich narodów i źródło zasad wolności osobistej, swobód politycznych i praworządności, które stanowią podstawę każdej prawdziwej demokracji”⁸.

Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (*North Atlantic Treaty Organization* – NATO) powołana do życia w 1949 r. jako sojusz polityczno-wojskowy, którego głównym celem była obrona militarna przed atakiem ze strony Związku Radzieckiego i jego satelitów, a po rozpadzie Układu Warszawskiego stabilizacja, zapewnienie bezpieczeństwa i zapobieganie rozprzestrzenianiu konfliktów regionalnych, odwoływała się do demokracji i rządów prawa w preambule dokumentu założycielskiego (w tzw. traktacie waszyngtońskim)⁹. Sojusz północnoatlantycki od początku swojego istnienia postrzega demokrację i praworządność nie tyle jako wartość samą w sobie (ujęcie aksjologiczne), ile środek osiągnięcia określonych celów społecznych, w tym konkretnym przypadku zapobiegania konfliktom politycznym i zwiększania stabilności międzynarodowej (ujęcie substancjalne).

Unia Europejska nie wypracowała własnej definicji demokracji, co więcej, przez pierwsze 30 lat swojego istnienia (wtedy jako Wspólnota Europejska) nie stawiała sobie za cel jej promowania. Dopiero w preambule Jednolitego Aktu Europejskiego z 1987 r. zapisano, że państwa członkowskie są zdecydowane „promować demokrację w oparciu o prawa człowieka”. Od tego czasu Unia konsekwentnie podkreśla, że: „opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”¹⁰, a postanowienia ogólne dotyczące działań zewnętrznych UE wskazują na silny związek między tożsamością wewnętrzną UE a jej podejściem do stosunków zewnętrznych: „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawa, (...) oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego”¹¹.

⁷ *Charte de Paris pour une Nouvelle Europe*, Paris, 19–21 novembre 1990, <http://www.osce.org/node/39517> (data dostępu 16.01.2013).

⁸ *Statut Rady Europy*, <http://prawo.legeo.pl/prawo/statut-rady-europy-przyjety-w-londynie-dnia-5-maja-1949-r/> (data dostępu 7.01.2013).

⁹ *Traktat Północnoatlantycki*, http://www.nato.int/nato-welcome/pdf/nato_treaty_fr_light.pdf (data dostępu 15.01.2013).

¹⁰ Art. 2 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2010/C 83/01 (data dostępu 30.03.2010).

¹¹ Art. 21 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej.

Kolejna organizacja o charakterze regionalnym Organizacja Państw Amerykańskich, w Karcie organicznej (zwaną Kartą z Bogoty)¹² z 1948 r., za jeden z głównych celów działania uznaje „wzmacnianie i konsolidację demokracji przedstawicielskiej w szacunku do zasady nieinterwencjonizmu”¹³. W Karcie zostały także zapisane zasady, których mają przestrzegać państwa członkowskie, a wśród nich znalazł się wymóg efektywnej demokracji przedstawicielskiej, choć kolejny artykuł zastrzega, że każde państwo ma prawo do wyboru własnego systemu politycznego bez jakiegokolwiek ingerencji zewnętrznej. Zgromadzenie Ogólne OPA przyjęło 11 września 2001 r. Międzyamerykańską kartę demokratyczną, w której wskazano na znaczenie w procesie umacniania systemów demokratycznych poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, praworządności, wolnych, uczciwych, powszechnych, tajnych wyborów, wielopartyjnego systemu, separacji i niezależności władz publicznych oraz poszanowania praw społecznych¹⁴. OPA zaadaptowała wszystkie wyznaczniki demokracji, które można znaleźć w ONZ-owskich rezolucjach, rozszerzając je o element praw społecznych, których poszanowanie jest jej zdaniem niezbędne w osiągnięciu pełnej demokracji.

Unia Afrykańska, która w 2002 r. została powołana na miejsce Organizacji Jedności Afrykańskiej, w Akcie Ustanawiającym podpisanym w lipcu 2000 r. w Lomé zaliczyła do swoich statutowych celów konsolidację instytucji i kultury demokratycznej na kontynencie afrykańskim, promocję dobrego rządzenia i praworządności. Istotne znaczenie wśród zapisów statutowych mają ponadto przyjęte w art. 4 zasady organizacji, wśród których wymieniono m.in. szacunek dla demokratycznych pryncypiów, rządów prawa i dobrego rządzenia, potępienie antykonstytucyjnych przewrotów i zamachów stanu¹⁵. W styczniu 2007 r. UA przyjęła Afrykańską kartę demokracji, wyborów i rządzenia, która po ratyfikacji weszła w życie 15 lutego 2012 r. Zawiera niemal wszystkie elementy z rezolucji ONZ na temat promocji i konsolidacji demokracji, czyli poszanowanie praw człowieka, równy dostęp do pełnienia funkcji publicznych, rządy przedstawicielskie, przejrzyste, wolne i uczciwe wybory, podział władzy, efektywny udział obywateli w procesach zarządzania sprawami publicznymi, odrzucenie niekonstytucyjnych zmian rządu, wzmocnienie pluralizmu politycznego umożliwiające działania również partiom opozycyjnym, a także dodatkowo walkę z korupcją, przestępczością i bezkarnością oraz wspieranie równowagi między kobietami i mężczyznami w instytucjach publicznych i prywatnych¹⁶. Sygnatariusze Karty zobowiązują się do respektowania tych zasad oraz promowania ich na kontynencie afrykańskim.

Wiele innych organizacji międzynarodowych deklaruje zobowiązanie do przestrzegania standardów demokracji, w tym Commonwealth, Wspólnota Niepodległych Państw, Liga Arabska, Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), Wspólnota

¹² OPA, *Karta Organizacji Państw Amerykańskich*, http://www.oas.org/dil/french/traites_A-41_Charte_de_1_Organisation_des_Etats_Americains.pdf (data dostępu 14.01.2013).

¹³ Art. 2 Karty Organizacji Państw Amerykańskich.

¹⁴ OPA, *Charte démocratique interaméricaine*, 2001, http://www.oas.org/OASpage/fr/documents/Democratic_Charter.htm (data dostępu 16.01.2013).

¹⁵ Unia Afrykańska, *Akt Ustanawiający Unię Afrykańską*, <http://www.au.int/en/sites/default/files/Constitutive%20act%20French-1.pdf> (data dostępu 15.01.2013).

¹⁶ Union Africaine, *Charte Africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, http://www.bonnegouvernanceafrique.com/?page_id=13 (data dostępu 16.01.2013).

Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS), jednak żadna z nich nie precyzuje, co rozumie pod pojęciem demokracji.

Demokratyczny reżim jako warunek członkostwa w organizacjach

Demokracja i praworządność pojawiają się w wielu organizacjach jako warunek *sine qua non* członkostwa, choć nie wszędzie wynika on z wymogów statutowych (jak np. w Radzie Europy), co nie znaczy, że jest możliwy do obejścia.

Zacznijmy od wymogów statutowych. W Statucie Rady Europy zapisano, że jej członkiem może zostać każde zaproszone przez organizację państwo akceptujące zasady rządów prawa, demokracji parlamentarnej i ochrony praw człowieka, czyli kryteria odzwierciedlające podstawowe wartości, na których opiera się ta organizacja. Wyrażane są wątpliwości, czy w praktyce wszystkie spośród 47 państw członkowskich Rady Europy spełniają te kryteria (są one najczęściej podnoszone w odniesieniu do tych państw europejskich, które nie należą równocześnie do Unii Europejskiej, m.in. Rosji, Ukrainy, Albanii, w których standardy demokratyczności są – oględnie mówiąc – odmienne niż w skonsolidowanych reżimach demokratycznych). Jedynym państwem europejskim nie-należącym do Rady Europy pozostaje Białoruś, która od września 1992 r. do stycznia 1997 r. miała status specjalnego gościa RE, ale utraciła go z powodu niespełniającego norm demokratycznych referendum konstytucyjnego z września 1996 r. oraz ograniczania przez organy władzy państwowej swobód obywatelskich (zwłaszcza wolności słowa).

W Karcie Organizacji Państw Amerykańskich nie napisano co prawda, że warunkiem członkostwa jest demokratyczny system polityczny i rządy prawa, ale znalazł się w niej zapis, że wobec państwa członkowskiego, w którym demokratycznie wybrany rząd został obalony siłą, można zastosować sankcję w postaci zawieszenia praw członkowskich. Sankcje te mogą być stosowane dopiero wtedy, gdy nieskuteczne okażą się działania dyplomatyczne OPA w celu przywrócenia demokracji przedstawicielskiej. W 1962 r. OPA uznała, że zapis ten należy zastosować wobec Kuby, która do chwili obecnej realnie pozostaje poza organizacją, mimo iż formalnie nie została z niej wykluczona. Przypadek Kuby jest interesującym przykładem tego, w jaki sposób realia polityczne wpływają na stosowanie się organizacji do przyjętych przez siebie zasad i zapisów umów międzynarodowych. Początek lat 60. XX w. to okres politycznej dominacji w organizacji Stanów Zjednoczonych¹⁷ oraz niezwykle napiętej sytuacji na linii Kuba–Stany Zjednoczone. Po rewolucji kubańskiej, w wyniku której partyzantka Fidela Castro przejęła władzę na Kubie w 1959 r., jednym z celów dyplomacji Stanów Zjednoczonych było doprowadzenie do jej izolacji na kontynencie oraz niedopuszczenie do podobnej rewolucji w innych częściach Ameryki Łacińskiej. Administracja prezydenta Johna F. Kennedy'ego chciała zaangażować Organizację Państw Amerykańskich w działania mające doprowadzić do upadku Castro. W tym celu państwa członkowskie OPA miały solidarnie zerwać stosunki dyplomatyczne i gospodarcze z Kubą. OPA starała się jednak nie zaognić konfliktu i początkowo nie uległa naciskom Stanów

¹⁷ Dominacja Stanów Zjednoczonych w Organizacji Państw Amerykańskich uległa z czasem osłabieniu, a OPA zaczęła prowadzić bardziej niezależną politykę, czego dowodem są rezolucje popierające Argentynę podczas kryzysu falklandzkiego w 1982 r. oraz rezolucje potępiające interwencje Stanów Zjednoczonych w Panamie w 1989 r.

Zjednoczonych. Po nieudanej z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych inwazji w Zatoce Świń w kwietniu 1961 r., rząd Kuby został wykluczony z systemu OPA pod koniec stycznia 1962 r. Kryzys kubański w październiku 1962 r., wpisanie Kuby na listę państw popierających terroryzm, wprowadzenie embarga handlowego i blokady morskiej wyspy przez Stany Zjednoczone pokazały, że powściągliwość OPA w zastosowaniu sankcji wobec Kuby nie miałyby już żadnego znaczenia¹⁸. Smaczku całej sprawie dodaje jednak to, że do obalenia siłą władzy wybranej w demokratycznych wyborach doszło na Kubie dużo wcześniej, bo już w 1952 r. (czyli dekadę przed jej wykluczeniem z organizacji), z tym że wtedy zamachu stanu dopuścił się Fulgencio Batista, proamerykański prezydent Kuby z lat 1940–1944, który nie pogodził się z wyborczą porażką.

Unia Europejska nie wprowadziła traktatowych zapisów, że warunkiem akcesji jest wypełnienie przez państwo kandydujące standardów demokratyczności i praworządności, jednak w przyjętych w 1993 r. przez Radę Europejską tzw. kryteriach kopenhaskich określone zostały pozaekonomiczne kryteria członkostwa. Znalazły się wśród nich m.in. stabilność instytucji demokratycznych i praworządność¹⁹. Polityczna część kryteriów kopenhaskich nie jest martwym zapisem, o czym przekonała się Słowacja za rządów Vladimíra Mečiar (1994–1998). Rząd Mečiar był oskarżany zarówno przez przeciwników politycznych na Słowacji, jak i kraje Zachodu, o autokratyczny styl rządów, nieszanowanie reguł demokratycznych, korupcję, ataki na opozycyjnych parlamentarzystów, niespektowanie niekorzystnych dla siebie decyzji Trybunału Konstytucyjnego, dyskredytowanie prezydenta, ingerencję w niezależność mediów. W związku z tym, że Mečiar złożył wniosek o członkostwo Słowacji w Unii Europejskiej w 1995 r., ułatwiło to Unii skuteczną reakcję. Początkowo wyrażała zaniepokojenie lub niezadowolenie wobec wewnętrznej sytuacji na Słowacji, czy to poprzez Parlament Europejski z jego rezolucjami, Radę Europejską i Komisję Europejską, czy nieformalne naciski europejskich liderów politycznych²⁰. Kiedy metody te okazały się nieskuteczne, Komisja Europejska nie rekomendowała otwarcia negocjacji akcesyjnych ze Słowacją, a Rada Europejska nie nadała Słowacji w grudniu 1997 r. statusu kandydata. Był to czytelny komunikat: Słowacja jako jedyne państwo Grupy Wyszehradzkiej nie weszła do tzw. grupy luksemburskiej, która rozpoczęła negocjacje z Unią Europejską na początku 1998 r., a jej marsz do Unii został poważnie wyhamowany. Okazało się, że proceduralna forma słowackiej demokracji odbiegała zbyt daleko od standardów wyznaczonych przez Unię Europejską²¹, a wyraźna reakcja unijnych instytucji była jednym z czynników, który wzmacnił opozycję Mečiar i doprowadził do jej wygranej w wyborach parlamentarnych 1998 r. Zmiana władzy na Słowacji i ścisłe przestrzeganie przez nowy rząd unijnych

¹⁸ W czerwcu 2009 r. Zgromadzenie Ogólne OPA wydało rezolucję, która dopuszcza dialog z Republiką Kuby na temat jej powrotu na łono organizacji pod warunkiem wystosowania w tym celu wniosku przez rząd kubański oraz respektowania zasad zapisanych w Karcie OPA.

¹⁹ Por. Conclusions of the Presidency, European Council 21–22 czerwiec 1993, źródło: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf (data dostępu 15.10.2012).

²⁰ „Démarche” to the Government of the Slovak Republic, Council of the European Union, 23 November 1994 and 26 October 1995; *Resolution on the Slovak Republic*, European Parliament, Brussels, 26 October 1998; *Resolution on Slovakia's application for membership of the European Union*, European Parliament, Brussels, 21 December 1998.

²¹ I. Samson, *Slovakia: Misreading the Western Message*, [w:] J. Zielonka, A. Pravda, (red.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. 2, *International and Transnational Factors*, Oxford 2001.

wytucznych (m.in. dotyczących procedur demokratycznych i praworządności), zostały nagrodzone otwarciem negocjacji akcesyjnych w lutym 2000 roku.

Wymóg poszanowania zasad państwa demokratycznego wprowadził także po 1989 r. sojusz północnoatlantycki. NATO deklaruje, że kryteria te są istotne przy nawiązywaniu współpracy z państwami trzecimi w ramach Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego, Partnerstwa dla Pokoju, współpracy z Rosją i Ukrainą oraz przy przyjmowaniu nowych członków. Poszanowanie zasad demokratycznych nie zawsze idzie jednak w parze z praktyką funkcjonowania państw partnerów NATO, o czym świadczy choćby lista krajów należących obecnie do Partnerstwa dla Pokoju, wśród których są Turkmenistan i Uzbekistan (od 1994), Białoruś i Kazachstan (od 1995), Tadżykistan (od 2002), notorycznie łamiące demokratyczne standardy. Oficjalne stanowisko NATO wobec Białorusi opiera się na przekonaniu, iż polityka zaangażowania, konsultacji i transparentności jest skuteczniejsza w promocji demokracji i rządów prawa niż polityka wycofania i izolacji²².

Wymogu przestrzegania standardów demokratycznego państwa prawa jako warunku członkostwa nie wprowadziły dwie z omawianych w artykule organizacji międzynarodowych: OBWE i Unia Afrykańska. W związku z tym, że obie wykształciły się z istniejących już wcześniej bytów międzynarodowych: pierwsza z forum dialogu i współpracy KBWE, druga z Organizacji Jedności Afrykańskiej, od początku dysponowały gotową „bazą członkowską”. W przypadku Unii Afrykańskiej, w której skład wchodzi wszystkie państwa kontynentu z wyjątkiem Maroka, nietrudno wywnioskować, że promocja demokracji i rządów prawa jest co prawda jednym z celów tej organizacji, jednak nieprzestrzeganie wartości demokratycznych przez kraje członkowskie nie stanowi powodu do kwestionowania ich praw i obowiązków związanych z przynależnością do organizacji. Jednocześnie, UA zawiesiła ostatnio w prawach członkowskich trzy państwa: Madagaskar w marcu 2009 r., Mali w marcu 2012 r. i Gwineę-Bissau w kwietniu 2012 r. – wszystkie w konsekwencji przeprowadzonych na ich terenie zamachów stanu.

Aktywność regionalnych organizacji międzynarodowych w zakresie promocji demokracji

Rada Europy

Rada Europy zwykle jest postrzegana jako organizacja, której zakres zainteresowań ogranicza się do sfery ochrony praw człowieka. Niemniej, nie można zapominać, że Rada Europy prowadzi szeroko zakrojone działania także w obszarze promocji demokracji i praworządności. Organem, którego podstawowym celem jest zapewnianie sprawnego funkcjonowania instytucji demokratycznych, jest Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, częściej nazywana Komisją Wenecką²³. To doradczy organ Rady Europy działający w formule tzw. rozszerzonego porozumienia częściowego RE, złożony z niezależnych ekspertów w dziedzinie prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, sędziów i członków parlamentów narodowych. Do Komisji Weneckiej należy 58 państw, w tym wszystkie

²² NATO's relations with Belarus, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49119.htm (data dostępu 16.01.2013).

²³ http://www.venice.coe.int/site/main/references_f.asp (data dostępu 13.01.2013).

państwa członkowskie RE oraz: Kirgistan, Chile, Republika Korei, Maroko, Algieria, Izrael, Brazylia, Peru, Tunezja, Meksyk i Kazachstan. Wiele państw pozaeuropejskich ma w niej status obserwatora.

Komisja Wenecka powstała w maju 1990 r. w czasie transformacji ustrojowej państw Europy Środkowej i Wschodniej. Początkowo była traktowana jako „awaryjny instrument inżynierii konstytucyjnej”²⁴, ale stopniowo ewoluowała w kierunku niezależnej instancji, która zdobyła na arenie międzynarodowej szerokie uznanie. Jej działania koncentrują się na czterech kluczowych domenach: pomocy w zakresie tworzenia krajowych konstytucji tak, by spełniały standardy demokratycznego państwa prawa; wyborach, referendum i regulach działania partii politycznych; współpracy z trybunałami konstytucyjnymi i rzecznikami praw obywatelskich oraz opracowywaniu raportów i prowadzeniu seminariów międzynarodowych. Analizując przepisy prawa krajowego konkretnego państwa, Komisja Wenecka identyfikuje potencjalne niezgodności ze standardami europejskimi lub luki w prawie, ocenia teksty konstytucyjne i inne uregulowania o charakterze systemowym (np. prawo wyborcze, prawo dotyczące mniejszości lub niezależności sądownictwa). Jej opinie nie są wiążące, a podstawową zasadą funkcjonowania jest nienarzucanie proponowanych rozwiązań.

W ramach Komisji Weneckiej od 2002 r. funkcjonuje Rada na rzecz Demokratycznych Wyborów, która stanowi forum współpracy w dziedzinie obserwacji wyborów oraz promocji wartości europejskich dotyczących demokratycznego prawa wyborczego. W tym zakresie Komisja (we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE) opracowuje standardy dotyczące np. organizacji referendum, funkcjonowania partii politycznych i ustawodawstwa wyborczego oraz organizuje warsztaty dla komisji wyborczych i sądów. Przykładem działań w tym zakresie była pomoc przedstawicieli Komisji w tworzeniu prawa wyborczego w Bośni-Hercegowinie w 1997 r. czy w Albanii w 1997, 2000 i 2003 roku.

OBWE

W 1992 r., jeszcze pod auspicjami KBWE, zostało powołane Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (*Office for Democratic Institutions and Human Rights* – ODIHR), które obecnie funkcjonuje w ramach OBWE, sprawując kontrolę nad przestrzeganiem demokracji i praw człowieka na terenie 58 państw członkowskich w Europie Środkowej, Azji i Ameryce Północnej. Organizuje m.in. szkolenia, konferencje, nadzoruje wybory, odpowiada za kontakt z Radą Europy i organizacjami pozarządowymi, tworzy bazę informacyjną o sytuacjach kryzysowych. ODIHR oferuje wsparcie prawne zarówno przy tworzeniu nowych aktów normatywnych, jak i przy przeglądzie już istniejących, w kierunku ich zgodności z zasadami demokratycznymi, skuteczności, transparentności. W latach 2009–2010 legislacyjne wsparcie ODIHR zostało udzielone np. Macedonii.

ODIHR stworzyło katalog priorytetów w obszarze promocji demokracji w państwach członkowskich OBWE, do których należy: podniesienie poziomu partycypacji kobiet w polityce, wzmocnienie roli parlamentów narodowych, zinstytucjonalizowane systemy

²⁴ Cytat z oficjalnej internetowej strony Komisji Weneckiej.

wielopartyjne, wolne elekcje. Na tle innych organizacji międzynarodowych promujących demokrację OBWE wyróżnia się tym, że uznała równość między kobietami i mężczyznami w sferze publicznej i politycznej za fundamentalny przejaw demokratycznego społeczeństwa. Podejmuje zatem wiele działań zmierzających do równego udziału kobiet we władzy, wspiera mechanizmy pozytywnej dyskryminacji (np. ustawowe gwarancje minimalnego procentowego udziału kobiet na listach wyborczych), rekomenduje narodowe plany działania na rzecz równości płci.

Obserwacja wyborów w regionie to – podobnie jak dla Komisji Weneckiej Rady Europy i w nieco mniejszym zakresie dla Unii Europejskiej – podstawowe narzędzie w obszarze promocji demokracji stosowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. Tylko w 2011 r. we wspólnych misjach obserwacyjnych w 18 państwach członkowskich OBWE, w których odbywały się wybory, wzięło udział niemal dwa tysiące obserwatorów z 48 państw²⁵. Misje obserwacyjne ODIHR nie ograniczają się jedynie do dnia lub dni elekcji, ale polegają na kompleksowym przeglądzie uregulowań prawnych wyborów, monitoringu pracy administracji wyborczej, analizie przebiegu kampanii, dostępu do mediów uczestników elekcji, a także protestów i skarg wyborczych.

Mimo że działania Biura są nakierowane na państwa członkowskie OBWE, to wydarzenia Arabskiej Wiosny, obalenie dotychczasowych niedemokratycznych reżimów w afrykańskiej części Basenu Morza Śródziemnego, skutkują wsparciem na rzecz demokracji i praworządności także w tym regionie świata. Polega ono głównie na szkoleniach dla przedstawicieli miejscowych organizacji pozarządowych w zakresie przygotowywania i monitorowania demokratycznych wyborów, obserwacji kampanii w mediach, specyfiki tranzycji demokratycznej, w której do tej pory wzięli udział reprezentanci organizacji z Tunezji, Egiptu i Maroka.

Unia Europejska

Unia Europejska jest wśród aktorów polityki międzynarodowej uznawana za jednego z najaktywniejszych promotorów demokracji. Wymóg poszanowania demokracji kieruje zarówno do państw członkowskich, jak i kandydujących, państw stowarzyszonych oraz korzystających z unijnej pomocy (Afryka, Karaiby, kraje Pacyfiku). Do każdej z tych grup państw Unia stosuje inne instrumenty, w celu wzmocnienia procesów demokratyzacyjnych lub umacniania cenionych przez nią wartości. W związku z tym zróżnicowany jest katalog potencjalnych sankcji za niewypełnianie demokratycznych wymogów. Poziom unijnej determinacji i nieustępliwości w zakresie promocji demokracji i praworządności wynika w dużej mierze z oczekiwanej skuteczności oraz analizy kosztów i korzyści w krótkiej, średniej i długiej perspektywie. Zasadne jest zatem analizowanie unijnych działań w tym obszarze z perspektywy paradygmatu realistycznego z zastosowaniem elementów teorii racjonalnego wyboru.

Unia Europejska, po akcesji Chorwacji w lipcu 2013 r., nie planuje szybko kolejnego rozszerzenia, co z pewnością wpłynie także na skuteczność promocji demokratycznych

²⁵ *Annual Report 2011*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warszawa 2012, s. 5.

wartości poza jej granicami. To dla Unii ważne wyzwanie nie tyle i nie tylko ze względów etycznych, lecz także ze względów bezpieczeństwa. Państwa członkowskie UE uznały, że najlepszym gwarantem bezpieczeństwa jest „utworzenie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”²⁶. W związku z chwilowym (?) wyczerpaniem modelu rozszerzenia UE należy podejmować inne działania i stosować inne instrumenty mające na celu m.in. promocję demokracji i praworządności w bliższym i dalszym sąsiedztwie. Należą do nich: Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), Europejska Fundacja na rzecz Demokracji (EFD), Instrument Wsparcia Społeczeństwa Obywatelskiego (CSF) oraz Urząd Promowania Demokracji Parlamentarnej (OPPD).

Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) funkcjonuje od grudnia 2006 roku²⁷. Jego działania obejmują przede wszystkim wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w dziedzinie demokracji; umacnianie międzynarodowych i regionalnych ram wspierających demokrację i praworządność; budowanie zaufania do procesu wyborczego oraz wzmocnianie jego wiarygodności, w szczególności poprzez misje monitorowania wyborów. Finansowanie może przyjąć formę dotacji na projekty, zamówienia publicznego, umowy o pracę itp. Beneficjenci to m.in. podmioty sektora niepaństwowego: pozarządowe organizacje non profit i niezależne fundacje polityczne, organizacje społeczności lokalnych z państw członkowskich UE, państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, państw ubiegających się o członkostwo w UE i innych państw trzecich na podstawie stosownych porozumień z UE. Jedną z najważniejszych cech EIDHR jest to, że – inaczej niż w wypadku pozostałych geograficznych instrumentów finansowych UE – nie jest wymagana uprzednia zgoda rządu goszczącego na realizację projektu. W latach 2007–2013 przewidziano na ten instrument 1,1 mld euro, co stanowi 2% środków przeznaczanych przez UE na działania zewnętrzne²⁸.

W 2011 r. utworzono dwie nowe unijne instytucje mające wspierać demokrację: Europejski Fundusz na rzecz Demokracji (*European Endowment for Democracy* – EED) oraz Instrument Wsparcia Społeczeństwa Obywatelskiego (CSF). Inicjatorem utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji była polska prezydencja w 2011 r. Jego podstawowym celem ma być udzielanie wsparcia dla przemian demokratycznych w krajach autorytarnych lub przechodzących transformację ustrojową sąsiadujących z UE, m.in. w krajach Afryki Północnej czy na Białorusi. Fundusz jest dobrowolny, organizowany na podstawie konwencji międzyrządowej, do której będą mogły przystępować państwa członkowskie Unii i Komisja Europejska. Bezpośrednimi odbiorcami środków mają być m.in. partie polityczne, opozycjoniści, liderzy środowisk prodemokratycznych, organizacje obywatelskie działające na rzecz pluralizmu politycznego i przemian demokratycznych, ruchy społeczne oraz dziennikarze niezależnych mediów w krajach sąsiadujących z UE. Za wcześnie jeszcze mówić o skuteczności działań nowego instrumentu, zwłaszcza że dopiero

²⁶ Art. 8 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej.

²⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (DzU L 386 z 29.12.2006, s. 1).

²⁸ R. Youngs, *Trends in democracy assistance. What has been Europe doing?*, „Journal of Democracy” 2008, <http://www.journalofdemocracy.org>.

pod koniec 2012 r. państwa członkowskie zaczęły deklarować wysokość swoich wkładów do EED.

Odrębną instytucję mającą na celu wspieranie parlamentów rodzących się demokracji poza granicami UE powołał w 2008 r. Parlament Europejski. Urząd Promowania Demokracji Parlamentarnej (OPPD) działa w ramach Dyrekcji Generalnej Parlamentu Europejskiego ds. Polityki Zewnętrznej Unii Europejskiej, wspomagając tworzenie i reformowanie parlamentów poprzez wzmacnianie ich zdolności do pełnienia zasadniczych funkcji polegających na tworzeniu prawa, nadzorze i reprezentacji. Beneficjentami wsparcia udzielanego przez OPPD są instytucje parlamentarne krajów nowych i wschodzących demokracji, ich parlamentarzyści i urzędnicy, którzy mają możliwość udziału w ukierunkowanych szkoleniach i długoterminowych stypendiach dla urzędników, utrzymywania sieci kontaktów z posłami do PE oraz służbami PE. OPPD wspiera również badania praktyk parlamentarnych, opracowuje wraz z partnerami wskaźniki i standardy dla parlamentów demokratycznych mające na celu stworzenie skutecznego narzędzia samooceny parlamentarnej umożliwiającego określanie głównych potrzeb i wyzwań.

W unijnym otoczeniu zachodzą w ostatnich latach na tyle dynamiczne zmiany, że europejska dyplomacja postanowiła reagować na nie z większą niż dotychczas elastycznością także w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), która została zainaugurowana w 2004 r.²⁹ Obecnie ma wspierać przede wszystkim przemiany demokratyczne i rozwój społeczny w regionie. Jest to w szczególności odpowiedź na wydarzenia Arabskiej Wiosny i upadek reżimów autorytarnych w północnej Afryce. W marcu 2011 roku Unia powołała do życia „Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego”, by wesprzeć państwa regionu w procesie transformacji demokratycznej. Strategia ta oparta została na zasadzie zróżnicowania i warunkowości pomocy (tzw. zasada *more-for-more*). Za główne kryterium oceny uznano tempo reform wewnętrznych, w tym zaangażowanie w budowanie głębokiej i trwałej demokracji, jednak kryteria mierzenia postępów w tym zakresie nie zostały precyzyjnie określone.

Zaangażowanie Unii, zwłaszcza z perspektywy jej wcześniejszego przyzwolenia na funkcjonowanie autorytarnych reżimów w Tunezji, Egipcie, Libii, jest zrozumiałe, a motywy unijnej dyplomacji tylko odrobinę zawoalowane. Unii zależy przede wszystkim na własnym bezpieczeństwie. Wcześniej zapewniała je sobie cichym poparciem dla reżimów autorytarnych w państwach północnej Afryki, które uniemożliwiały dojście do władzy siłom islamskim, by po Arabskiej Wiośnie zmienić taktykę i poprzeć przemiany zachodzące w tych państwach. Tuż po odsunięciu od władzy reżimów autorytarnych w afrykańskich państwach Basenu Morza Śródziemnego najbardziej palącym wyzwaniem była trudna sytuacja humanitarna oraz problemy związane z nasiloną migracją ludności do Unii Europejskiej, którą w pewnym momencie określono nawet mianem masowej. Udzielono wsparcia Włochom, bo stanowiły one furtkę do Unii dla migrujących Tunezyjczyków, ale jasne stało się, że do zmian w Afryce Północnej należy podejść w sposób systemowy. UE szybko

²⁹ Polityka Unii Europejskiej skierowana do 15 państw sąsiadujących nieobjętych perspektywą członkostwa. Podstawą prawną funkcjonowania EPS jest art. 8 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym „Unia rozwija szczególnie stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”.

przygotowała dodatkowy pakiet pomocy w wysokości 17 mln euro, przeznaczony na wsparcie przemian demokratycznych w Tunezji oraz pomoc dla obszarów ubogich w tym państwie i zamierza wdrożyć długoterminowe programy obejmujące „wsparcie dla młodej demokracji, praworządności i rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu”³⁰.

Europejską polityką sąsiedztwa, poza państwami północnej Afryki, objęte są też państwa sąsiadujące z UE od wschodu. Jednym z nich jest Ukraina, z którą Unia od 2007 r. negocjowała umowę stowarzyszeniową. Parafowano ją w marcu 2012 r., ale jej ostateczne podpisanie Unia warunkowała m.in. „przywróceniem i utrzymaniem rządów prawa” oraz rozwiązaniem „problemu wybiórczego stosowania prawa” wobec byłej premier Julii Tymoszenko i innych opozycjonistów³¹. W opublikowanym 15 maja 2012 r. raporcie na temat postępów w relacjach UE–Ukraina w 2011 r. Komisja Europejska zalecała Ukrainie respektowanie zasady poszanowania prawa i wartości demokratycznych, walkę z korupcją, wprowadzenie reform makroekonomicznych, większą przejrzystość finansów publicznych. Bódcem, który miał pomóc Ukrainie w podjęciu właściwych z punktu widzenia UE decyzji, było uzależnienie unijnej pomocy finansowej od postępu w wypełnianiu przez Ukrainę postawionych jej warunków oraz perspektywa podpisania układu stowarzyszeniowego z UE.

Po wyroku ogłoszonym w październiku 2011 r., skazującym Tymoszenko na siedem lat kolonii karnej za nadużycia popełnione przy zawieraniu umów gazowych z Rosją w 2009 r., stosunki ukraińsko-unijne znacznie się pogorszyły. W Unii nikt nie miał wątpliwości, że był on elementem walki politycznej prezydenta Janukowycza z jego główną oponentką polityczną. Wcześniej, w październiku 2010 r., Sąd Konstytucyjny Ukrainy przywrócił konstytucję z 1996 r., która dawała prezydentowi niemal nieograniczone kompetencje. Wtedy jednak dyplomacja unijna nie reagowała i nie podnosiła argumentów o „psuciu” demokracji, ponieważ okazało się, iż dzięki tym zmianom prezydentowi Janukowyczowi udało się w rekordowym tempie zamknąć kilka rozdziałów negocjacyjnych umowy stowarzyszeniowej. Unia długo nie reagowała we właściwy sposób na manipulowanie wyborami, podporządkowywanie prezydentowi – pod hasłem konsolidacji władzy – sądownictwa, służby bezpieczeństwa, wojska, policji, Narodowego Banku Ukrainy. Nie po raz pierwszy okazało się, że w dyplomacji – także tej unijnej – ważniejsze od wartości demokratycznych i pluralizmu są spokój, bezpieczeństwo i własne interesy.

Pod koniec kwietnia 2012 r. politycy z krajów UE i przedstawiciele unijnych instytucji zaczęli mówić o możliwym bojkocie ukraińskiej części Euro 2012³². W sprawie bardzo zaangażowała się kanclerz Angela Merkel, na której wniosek niemieccy lekarze diagnozowali stan zdrowia głodującej w więzieniu byłej ukraińskiej premier i nadzorowali jej kurację. Zapowiedź bojkotu igrzysk zbiegła się nie tylko z rozpoczęciem głodówki przez Tymoszenko, ale także z brakiem porozumienia między niemieckimi koncernami

³⁰ Wspólny komunikat do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 8 marca 2011 r. – Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego [COM(2011) 200 wersja ostateczna – nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym]; http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reasons_for_relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/rx0024_pl.htm (data dostępu 19.12.2012).

³¹ Depesza PAP z 15 maja 2012 r.

³² Wstrzymanie swojego przyjazdu na Ukrainę w trakcie mistrzostw zapowiedział przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso i pozostali komisarze, prezydenci Niemiec, Austrii, Czech i wielu kluczowych polityków z Holandii, Belgii, Włoch.

i ukraińskimi operatorami gazociągów w sprawie magazynowania zapasów gazu. Nie brakowało komentarzy, że zaangażowanie kanclerz Merkel było obliczone głównie na efekty w polityce wewnętrznej przed wyborami parlamentarnymi w 2013 r.

Ostatecznie do podpisania układu stowarzyszeniowego Ukrainy z Unią Europejską miało dojść na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie pod koniec listopada 2013 r., jednak prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz z obawy o pogorszenie gospodarczych relacji z Rosją wstrzymał ten proces i do podpisania układu ostatecznie nie doszło. Protest części społeczeństwa ukraińskiego, będący reakcją na wycofanie się z procesu zbliżenia z Unią Europejską, przerodził się z czasem w masowy ruch społeczny przeciwko prorosyjskim władzom. Próba siłowego spacyfikowania protestów doprowadziła do upadku ekipy Janukowycza i ucieczki obalonego prezydenta do Rosji.

Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa opiera się na metodzie „kija i marchewki”, która niejednokrotnie sprawdziła się w unijnej polityce akcesyjnej. Jednak w przypadku polityki sąsiedztwa ani marchewka nie jest zbyt słodka (brak nadziei na nagrodę w postaci akcesji), ani kij nie jest zbyt gruby (w razie niespełniania stawianych przez UE wymogów państwo trzecie ryzykuje jedynie czasowe wstrzymanie unijnej pomocy finansowej). To oznacza, że wartości, które chce promować Unia (m.in. demokracja i praworządność), nie mogą zostać partnerom współpracy jednostronnie narzucone, a powinny zostać wspólnie i suwerennie uzgodnione. Jest to ważne zwłaszcza w państwach Maghrebu, które w związku z kolonialną przeszłością odbierają postawę unijnej dyplomacji jako wtrącanie się w ich wewnętrzne sprawy i reagują na nią alergicznie. Okazuje się, że polityka, która była skuteczna w wypadku państw kandydujących do UE (zwłaszcza postkomunistycznych), nie może zostać w prosty sposób transponowana do Afryki Północnej czy na Bliski Wschód³³.

Organizacja Państw Amerykańskich

Organizacja Państw Amerykańskich traktuje wsparcie demokracji i praworządności jako cel sam w sobie, ale także jako sposób na zapewnienie pokoju, bezpieczeństwa i rozwoju w regionie. Zadania w zakresie wspierania demokracji koordynuje Biuro Wykonawcze Sekretarza do Spraw Politycznych, które koncentruje się na trzech obszarach: obserwacji wyborów, wpieraniu efektywnego zarządzania publicznego oraz stabilizowania demokracji.

Departament Wyborczej Współpracy i Obserwacji oferuje stałe wsparcie dla państw członkowskich w zakresie technicznej pomocy przy organizacji wyborów, a także wysyła misje obserwacyjne na wszystkie wybory, które mają miejsce na terenie OPA. Przygotowuje również analizy i raporty na temat demokratycznych instytucji wyborczych, obywatelskiej partycypacji i legitymizacji instytucji publicznych wśród obywateli. Departament Stabilizacji Demokratycznej i Misji Specjalnych ma za zadanie wspomaganie Sekretarza Generalnego OPA w zapobieganiu, zarządzaniu i rozwiązywaniu konfliktów w regionie, zarówno wewnętrznych, jak i międzypaństwowych, poprzez udzielanie porad i pomocy technicznej misjom ustanowionym przez Stałą Radę lub Sekretarza Generalnego OPA. Wszystkie

³³ Por. M. Petithomme, *Quelle politique de voisinage pour l'Union européenne? Entre injonction sécuritaires et conditionnel démocratique, la puissance normative européenne en question*, „Politique européenne” 2009, no 28, vol. 2.

działania są nastawione na „pokojowe rozstrzygnięcie sporów terytorialnych i promocję kultury pokoju”. Celem trzeciego z departamentów – Departamentu Efektywnego Zarządzania Sferą Publiczną, jest wsparcie dla skutecznego, przejrzystego, partycypacyjnego zarządzania jako „efektywnego ćwiczenia z demokracji”³⁴.

Organizacja Państw Amerykańskich koordynuje również projekty edukacyjne, które mają promować kulturę demokratyczną w ramach edukacji formalnej i nieformalnej. W sierpniu 2005 r. ministrowie edukacji państw członkowskich OPA przyjęli Międzyamerykański Program Edukacji w zakresie Wartości i Praktyk Demokratycznych³⁵, który wspiera badania, szkolenia, wymianę informacji między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, uczelniami, decydentami, szkołami. Za przykładowy projekt w zakresie promocji edukacji demokratycznej może posłużyć program szkoleń internetowych dotyczących demokratycznego obywatelstwa skierowany do nauczycieli państw karaibskich. Pomysłodawcy programu wyszli z założenia, że oddziaływanie nauczycieli na Karaibach wykracza daleko poza szkolne mury, stąd szkolenie dla tej grupy zawodowej pozytywnie wpłynie na demokratyzację regionów, a nawet całych państw.

Organizacja niejednokrotnie stawiała przed koniecznością reakcji na niedemokratyczne posunięcia swoich członków. Najostrożniejsza z nich miała miejsce na początku lipca 2009 r. w odniesieniu do Hondurasu, kiedy po przeprowadzeniu wojskowego zamachu stanu, obaleniu prezydenta Manuela Zelayi i uprowadzeniu go do Kostaryki, OPA postawiła Hondurasowi ultimatum, żądając przywrócenia demokracji w ciągu 72 godzin, pod groźbą wykluczenia z organizacji. Roberto Micheletti, który objął władzę w wyniku zamachu stanu, nie ugiął się pod presją państw amerykańskich, nie przyjął również propozycji politycznych mediacji, w wyniku czego Honduras został zawieszony w prawach członkowskich OPA za złamanie art. 20 Międzyamerykańskiej karty demokratycznej³⁶. Mimo że zawieszenie praw nie zdejmuje z państwa członkowskiego obowiązku przestrzegania praw człowieka i zapewniania wolności obywatelskich, to niedemokratyczny rząd Hondurasu zawiesił jesienią 2009 r. konstytucyjne prawo do wolności osobistej, wolności słowa, swobody przemieszczania się po kraju oraz wolności zrzeszania się i zgromadzeń. Jesienią 2011 r. po przeprowadzonych wyborach, które zostały uznane za demokratyczne oraz udzieleniu zgody na powrót obalonego prezydenta do kraju, OPA przywróciła Hondurasowi pełne prawa członkowskie. Od 1962 r., kiedy z OPA została wykluczona Kuba, Honduras był jedynym krajem, który spotkały tak ostre sankcje za nieprzestrzeganie zasad demokratycznych.

Unia Afrykańska

Unia Afrykańska skupia najwięcej niedemokratycznych państw ze wszystkich organizacji regionalnych na świecie. Nie przeszkadza jej to w ambitnych planach promowania demokracji i praworządności. Mimo że na kontynencie afrykańskim nie

³⁴ Artykuł 2, 4, 6 Międzyamerykańskiej karty demokratycznej, 2001, http://www.oas.org/OASpage/frn/documents/Democratic_Charter.htm (data dostępu 18.01.2013).

³⁵ *Inter-American Program on Education for Democratic Values and Practices*, AG/RES. 2481 (XXXIX-O/09).

³⁶ *Suspension of the right of Honduras to participate in the Organisation of American States*, AG/RES. 2 (XXXVII-E/09), 4 lipca 2009.

brakowało w latach 90. i na początku XXI w. przykładów pozytywnych zmian w kierunku demokratyzacji, to liczne są także przykłady negatywne: porzucania demokratycznych przemian przez państwa afrykańskie, wzmocnienia istniejących reżimów autorytarnych, nieprzestrzegania prawa, naruszania wolności słowa i stowarzyszania się, powszechnej korupcji, skazywania na kary więzienia przeciwników politycznych, przejmowania władzy siłą. To pokazuje ogrom wyzwań, jakie stoją przed UA, która – w przeciwieństwie do europejskich organizacji regionalnych – skupia się głównie na promocji demokracji i praworządności wśród własnych członków.

Najintensywniejsze działania prowadzone są w zakresie wzmocnienia instytucji demokratycznych wyborów. Przedstawiciele Unii Afrykańskiej uczestniczą we wszystkich misjach obserwacyjnych wyborów na kontynencie i współpracują w tym zakresie z OECD, Radą Europy, Unią Europejską.

Skuteczność UA w zakresie promocji demokracji jest niska. Mimo że została powołana m.in. po to, by przezwyciężyć niemoc swojej poprzedniczki, Organizacji Jedności Afrykańskiej, to nie spełnia pokładanych w niej nadziei. Przyjęte rekomendacje dotyczące promocji demokracji i dobrego rządzenia, które miały zreformować Afrykę i stać się symbolem nowego otwarcia, szybko poszły w zapomnienie. Unii Afrykańskiej brakuje środków (ponad dwie trzecie państw nie wpłaca uzgodnionych składek³⁷), woli politycznej, siły (Komisja Afrykańska w żadnym razie nie jest odpowiednikiem Komisji Europejskiej i jest traktowana przez przywódców państw członkowskich raczej jako sekretariat wykonawczy organizacji). Jak do tej pory, UA nie była w stanie rozwiązać samodzielnie żadnego konfliktu politycznego bez pomocy z zewnątrz, nie zareagowała nawet na ostrzeliwanie Libijczyków przez wojska Kadafiego wiosną 2011 r., a co dopiero mówić o promocji demokracji i praworządności.

Podsumowanie

Analizując deklaracje i działania organizacji międzynarodowych w obszarze promocji demokracji i praworządności, trudno nie zadać sobie pytania o ich skuteczność. Można by się spodziewać, że energia, czas, środki finansowe poświęcane na ten cel powinny przynosić wymierne efekty w postaci podnoszenia standardów demokratycznych na świecie. Z raportu opublikowanego co roku przez amerykańską organizację pozarządową Freedom House, która analizuje sytuację w 194 krajach i 14 terytoriach zależnych, wynika, że od kilku lat mamy do czynienia raczej ze spadkiem poziomu przestrzegania praw politycznych i wolności obywatelskich na świecie niż postępowaniem w tej dziedzinie. Można oczywiście dyskutować z przyjętymi przez tę organizację kryteriami demokracji, metodologią badań i obiektywizmem raportów, ale wyraźnie widać, iż Bliski Wschód, Azja Środkowa i duża część Afryki to wciąż regiony o najniższym poziomie wolności demokratycznych.

Dlaczego państwa demokratyczne i ich organizacje nie są w stanie działać skuteczniej? Za przykład niech posłuży Unia Europejska, której aktywność w obszarze

³⁷ V. Hodonou, *L'impuissance de l'Union africaine*, 2011, <http://www.slateafrique.com/1901/politique-la-recurrente-impuissance-de-l-union-africaine> (data dostępu 18.01.2013).

promocji demokracji i praworządności jest wysoko oceniana przez środowisko międzynarodowe, a demokratyczność jej członków nie jest poddawana w wątpliwość³⁸. Stabilizujący potencjał tej organizacji jest jednak nierównomierny i różni się w zależności od adresata poczynań. Tylko realna perspektywa akcesji okazuje się skutecznym instrumentem promocji demokracji w państwach przechodzących transformację od reżimów autorytarnych do demokratycznych³⁹. Wynika to ze wspomnianej wcześniej kalkulacji zysków i strat państwa kandydującego, w którego ocenie warto zgodzić się na ingerencję w jego wewnętrzne sprawy w zamian za możliwość dostępu do wspólnego rynku, gwarancję transferów pieniężnych, zwiększenie potencjału na arenie międzynarodowej. Decydenci z państwa kandydującego zdają sobie także sprawę, że sankcje, które może zastosować Unia w przypadku odejścia od promowanych przez nią standardów demokratycznych, są realne. Dysproporcja potencjałów obu stron jest zatem ogromna, zwłaszcza jeśli państwo-kandydat nie dysponuje „asem w rękawie”, choćby w postaci strategicznego położenia geopolitycznego.

Żadna organizacja międzynarodowa nie działa w próżni. Kiedy któraś z regionalnych organizacji w imię demokratycznych pryncypiów „schładza” relacje z państwem wykazującym tendencje autokratyczne, jej miejsce zajmują inni gracze, którym promocja demokracji i praworządności nie przesłania interesów politycznych i ekonomicznych, co sprawia, że państw demokratycznych na mapie świata nie przybywa.

Literatura uzupełniająca

Cox M., Ikenberry G.J., Inoguchi, T. (eds), *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies and Impacts*, Oxford University Press 2000.

Kupchan C.A., *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*, Oxford University Press 2012.

Maravall J.M., Przeworski A., *Demokracja i rządy prawa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

Petithomme M., *Quelle politique de voisinage pour l'Union européenne? Entre injonction sécuritaires et conditionalis démocratique, la puissance normative européenne en question*, „Politique européenne” 2009, no 28, vol. 2.

³⁸ Powyższa konstatacja nie oznacza, iż w łonie UE nie toczą się dyskusje na temat przestrzegania demokratycznych standardów w państwach członkowskich. W 2012 r. najwięcej miejsca poświęcono Węgrom i nowej konstytucji węgierskiej, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r.

³⁹ Por. F. Schimmelfennig, H. Scholtz, *EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange*, „European Union Politics” 2008, vol. 9, no 2.

