



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

STRATEGIC FILE

NR 14 (106), GRUDZIEŃ 2021 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Wojciech Lorenz

Wpływ pomocy rozwojowej UE na politykę migracyjną Egiptu

Maciej Pawłowski

UE traktuje Egipt jako ważnego partnera w walce z nieregularną migracją, a jednym z wykorzystywanych przez nią instrumentów jest pomoc rozwojowa. Środki przeznaczone na rozwiązywanie źródłowych przyczyn migracji nie są jednak na tyle znaczące, by wpływać na zmianę polityki migracyjnej Egiptu. Obserwowany spadek migracji do UE nie wynika ze wsparcia udzielonego Egiptowi, tylko z uszczelnienia granic, co było w interesie tego państwa. Działania wzmacniające egipską gospodarkę i ochronę praw migrantów są potrzebne, jednak ważniejsze od nich są stabilizacja sytuacji politycznej w regionie i zwiększenie pomocy rozwojowej dla państw Rogu Afryki.

Egipt w międzynarodowych migracjach

Egipt odgrywa trzy podstawowe role w migracjach międzynarodowych: państwa pochodzenia migrantów, docelowego i tranzytowego. Ze względu na przeludnienie i niski poziom życia Egipt jest przede wszystkim źródłem licznej emigracji.

Egipt odgrywa trzy podstawowe role w migracjach międzynarodowych: państwa pochodzenia migrantów, docelowego i tranzytowego. Ze względu na przeludnienie i niski poziom życia Egipt jest przede wszystkim źródłem licznej emigracji. Populacja państwa wynosi ponad 100 mln osób, z czego 73% żyje poniżej progu ubóstwa, a 32,5% – w skrajnym ubóstwie. Według oficjalnych danych stopa bezrobocia wynosi zaledwie 8%¹, jednak występuje też trudne do oszacowania bezrobocie ukryte.

Najczęstsze miesięczne wynagrodzenie wynosi równowartość ok. 580 dol.², statystyki nie obejmują jednak ok. 60% czynnej zawodowo ludności, która pracuje w sektorze nieformalnym, gdzie zarobki są znacznie niższe. Stworzenie większej liczby dobrej jakości miejsc pracy jest utrudnione z powodu struktury gospodarczej. Egipt posiada wysoce ujemne saldo handlu zagranicznego (aż 46 mld dol. W 2019 r.), ponieważ eksportuje głównie surowce naturalne i towary niskoprzetworzone, a importuje towary wysokoprzetworzone i produkty spożywcze³. Ponadto posiada złą reputację wśród inwestorów, co wynika m.in. z korupcji i powszechnego niedotrzymywania umów. W rankingu Doing Business za 2020 r. Egipt zajął dopiero 114. miejsce wśród 190 badanych państw⁴.

Dlatego jednym z najskuteczniejszych sposobów na ograniczenie skali problemów społeczno-ekonomicznych państwa jest emigracja. Obywatele egipscy prawo do niej mają zagwarantowane w Konstytucji. Zgodnie z ustawą The Emigration and Sponsoring Egyptians Abroad Law nr 111 z 1983 r. głównymi celami polityki migracyjnej Egiptu są: zachęcanie do emigracji jako decyzji sprzyjającej zachowaniu równowagi na rynku pracy, walka z nielegalną migracją, maksymalizacja ekonomicznych korzyści z migracji, zagwarantowanie emigrantom dobrobytu w państwach pobytu oraz zaspokojenie popytu na pracę w krajach przyjmujących obywateli Egiptu. Zgodnie z art. 16. tej ustawy pracownicy sektora publicznego, którzy zdecydują się na emigrację, mają prawo do bezpłatnego urlopu na okres maksymalnie dwóch lat. Jeśli po tym czasie zdecydują się na powrót, pracodawca ma obowiązek przyjąć ich na to samo lub podobne stanowisko.

Głównymi celami polityki migracyjnej Egiptu są: zachęcanie do emigracji, walka z nielegalną migracją, maksymalizacja ekonomicznych korzyści z migracji, zagwarantowanie emigrantom dobrobytu w państwach pobytu oraz zaspokojenie popytu na pracę w krajach przyjmujących obywateli Egiptu.

Emigracja jest opłacalna dla egipskiej gospodarki również ze względu na przekazy pieniężne, których suma w 2020 r. wyniosła 29,6 mld dol.⁵, co stanowiło ok. 8% PKB kraju. Głównym kierunkiem migracyjnym Egipcjan są kraje Zatoki Perskiej (ok. 6 mln emigrantów) – przede wszystkim Arabia Saudyjska i Zjednoczone Emiraty Arabskie (ZEA) – oraz, w mniejszym stopniu, USA i UE (łącznie ponad 2 mln). Na migracje Egipcjan wpływ miała też tzw. Arabska Wiosna i wydarzenia, które po niej nastąpiły. Przed 2011 r. powszechnym kierunkiem emigracji zarobkowej była Libia, która jako zamożny i słabo zaludniony kraj stale potrzebowała siły roboczej z zagranicy. Szacuje się, że liczba Egipcjan pracujących tam wynosiła od 330 tys. do 1,5 mln⁶. Wybuch libijskiej wojny domowej wymusił ich powrót do kraju. Po objęciu władzy w Egipcie przez Muhammada Mursiego w 2012 r.

¹ Egipski urząd statystyczny, www.capmas.gov.eg.

² Roczne wynagrodzenie w Egipcie w 2021 r. za: www.averagesalarysurvey.com/egypt.

³ Dane dotyczące wymiany handlowej Egiptu w 2019 r. za: The Observatory of Economic Complexity, <https://oec.world/en/profile/country/egy>.

⁴ Ranking Doing Business 2020, dane dotyczące Egiptu: www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/egypt#.

⁵ H. Mounir, *Egypt sees remittances grow to \$29.6bn in 2020: CBE*, „Daily News Egypt”, 16 marca 2021 r., <https://dailynewsegypt.com>.

⁶ *Egyptian Migration to Libya*, IOM, 2012, <https://reliefweb.int>.

część mniejszości koptyjskiej w obawie przed represjami udała się na emigrację do USA, Kanady i UE. Z kolei po jego obaleniu w 2013 r. przedstawiciele Bractwa Muzułmańskiego zdecydowali się na uchodźstwo do Turcji i Kataru. Co najmniej od 2014 r. rośnie zainteresowanie Egipcjan migracją do UE. W latach 2014–2019 roczna liczba wniosków wizowych do państw strefy Schengen wzrosła z 157 tys. do 203 tys. Większość z nich jest rozpatrywana pozytywnie. Najpopularniejszymi wśród aplikantów krajami strefy są niezmiennie Francja (50–64 tys. wniosków), Niemcy (27–40 tys.), Włochy (15–22 tys.), Hiszpania (11–15 tys.) i Holandia (10–13 tys.)⁷.

Egipt jest też krajem docelowym dla obywateli państw Afryki i Bliskiego Wschodu, którzy uciekają przed wojnami domowymi, prześladowaniami, przestępczością i biedą. Dominującą grupę wśród nich stanowią obywatele Sudanu i Sudanu Południowego.

Egipt jest też krajem docelowym dla obywateli państw Afryki i Bliskiego Wschodu, którzy uciekają przed wojnami domowymi, prześladowaniami, przestępczością i biedą. Według danych UNHCR w Egipcie przebywa 258 tys. uchodźców i 66 tys. azylantów. Ostatnie szacunki dotyczące liczby migrantów bez dokumentów były wykonane w 2012 r. i informowały o liczbie między 500 tys. a 4 mln., obecnie może być to nawet 5–6 mln. Dominującą grupę wśród nich – między 750 tys. a 4 mln

– stanowią obywatele Sudanu i Sudanu Południowego, którzy przybyli do Egiptu (dokąd przed 1995 r. mogli podróżować bez wizy), uciekając przed kolejnymi wojnami domowymi w latach 1955–1972, 1983 i 2011–2020. Podczas wojen izraelsko-arabskich w latach 1948, 1956 i 1967 do Egiptu masowo przybywali Palestyńczycy, a podczas przełomów politycznych i konfliktów w latach 1977–1979, 1991–1992 oraz 1998–2000 – Etiopczycy i Erytrejczycy. W 1991 r. do Egiptu dotarło wiele osób uciekających przed wojną domową w Somalii, a w okresie 2011–2013 ówczesny rząd Bractwa Muzułmańskiego masowo przyjmował uchodźców z Syrii. Migranci przeważnie utrzymują się z drobnego handlu lub dorywczej pracy fizycznej w postaci sprzątania, gotowania czy opieki nad dziećmi. Niektóre kobiety podejmują pracę w branży seksualnej. Pozostanie w Egipcie wiąże się dla obywateli państw Afryki Subsaharyjskiej z doświadczaniem dyskryminacji ze strony miejscowej ludności. Osoby czarnoskóre padają ofiarą przemocy fizycznej i psychicznej, a nawet molestowania seksualnego. Rasistowskie incydenty mają miejsce zarówno na ulicach jak i w miejscach pracy⁸.

Pozostanie w Egipcie wiąże się dla obywateli państw Afryki Subsaharyjskiej z doświadczaniem dyskryminacji ze strony miejscowej ludności.

Szczególnie podatne na przemoc są kobiety pracujące w charakterze pomocy domowych i mieszkające ze swoimi pracodawcami, które pracę wykonują często bez odpoczynku i dni wolnych⁹. Zdarzają się przypadki konfiskaty paszportu przez pracodawcę, by uniemożliwić przemieszczanie się oraz składanie zeznań na policji. Media Sudanu Półd. ostrzegają, że obywatele tego państwa są narażeni w Egipcie na gwałty, porwania i nielegalne pozyskiwanie organów¹⁰. Dyskryminacja migrantów ze strony Egipcjan z niższych klas społecznych wynika prawdopodobnie z konkurencji na rynku pracy. W przypadku zamożnych Egipcjan, którzy stosują nadużycia wobec pomocy domowych, przemoc jest efektem poczucia wyższości wobec osób niżej sytuowanych.

⁷ 2020 Country-Specific Schengen Visa Statistics, Schengen Visa Info, <https://statistics.schengenvisainfo.com>.

⁸ S. Sanderson, *Sub-Saharan migrants in Egypt subject to increasing abuse and violence*, InfoMigrants, 2 stycznia 2020 r., www.infomigrants.net.

⁹ *Egypt: Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, niezależny raport organizacji pozarządowych dla Komitetu ONZ ds. Ochrony Praw Migrantów Zarobkowych i Członków ich rodzin, kwiecień 2014, www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/eipr_fidh.pdf.

¹⁰ *Egypt denies stealing of South Sudanese human organs*, Hot in Juba, 28 czerwca 2019 r., <https://hotinjuba.com>; *S. Sudanese women are being kidnapped as sex slaves in Egypt*, Hot in Juba, 18 listopada 2019 r., <https://hotinjuba.com>; *South Sudanese student allegedly kidnapped in Egypt*, Hot in Juba, 17 grudnia 2019 r., <https://hotinjuba.com>.

PISM STRATEGIC FILE

Państwo egipskie nie zapewnia dostatecznej ochrony prawnej ani uchodźcom, ani migrantom, mimo że jest do tego zobowiązane przez prawo międzynarodowe.

Państwo egipskie nie zapewnia dostatecznej ochrony prawnej ani uchodźcom, ani tym bardziej migrantom, mimo że jest do tego zobowiązane przez prawo międzynarodowe. Egipt jest sygnatariuszem Konwencji ONZ dotyczącej praw uchodźców z 1951 r., jej protokołu z 1961 r. oraz Konwencji ds. Uchodźców Organizacji Jedności Arabskiej z 1967 r. Problem przemocy na tle rasowym jest zauważany i potępiany przez władze¹¹. Od

2006 r. istnieje także formalny zakaz dyskryminacji w tym zakresie, jednak władze nie podejmują żadnych działań, by go egzekwować. Niektóre przepisy szczegółowe wręcz sprzyjają nadużyciom – np. zgodnie z art. 4. Prawa Pracy z 2003 r. przepisów w nim zawartych nie stosuje się wobec osób pracujących w charakterze pomocy domowej. Nie są wymagane ani honorowane żadne umowy na piśmie, co w naturalny sposób pozbawia pracownika ochrony państwa przed nadużyciami ze strony pracodawcy. Nawet jeśli pracodawca chce zarejestrować umowę, prawo wymaga od niego uzyskania zgody Ministerstwa Zasobów Ludzkich i Migracji¹². Egipt nie posiada też ustawodawstwa regulującego sytuację prawną uchodźców i warunki wnioskowania o azyl, pozostawiając tę kwestię w gestii UNHCR¹³, której przedstawiciele często nie są jednak dopuszczani do miejsc przetrzymywania uchodźców¹⁴. Zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego migrantów są także realizowane przez ONZ, nie przez państwo egipskie. Od 1990 r. w Kairze funkcjonuje krajowe, a od 1991 r. też regionalne (dla Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej) biuro Międzynarodowej Organizacji na rzecz Migracji (IOM). Ważną rolę odgrywa World Food Programme, który m.in. realizuje comiesięczne bezpośrednie transfery gotówkowe dla rodzin migrantów, w wysokości 400 funtów egipskich na członka gospodarstwa domowego. Wsparcia migrantom udzielają też związki wyznaniowe i organizacje społeczne.

Egipt jest też krajem tranzytowym dla osób pragnących dotrzeć do państw tzw. globalnej Północy. Część migrantów od początku podróży zakłada taki scenariusz, jednak wiele osób podejmuje decyzję o dalszej wędrówce w wyniku negatywnych doświadczeń z pobytu w Egipcie. Przez kraj przebiegają dwa ważne szlaki migracyjne: północny (środkowośroziemnomorski) oraz synajski (wschodniośroziemnomorski). Szlak północny rozpoczyna się w Somalii, biegnie przez terytorium Etiopii, Sudanu i

Egipt jest krajem tranzytowym dla osób pragnących dotrzeć do państw tzw. globalnej Północy. Część migrantów od początku podróży zakłada taki scenariusz, jednak wiele osób podejmuje decyzję o dalszej wędrówce w wyniku negatywnych doświadczeń z pobytu w Egipcie.

Egiptu – bądź przez Libię oraz Tunezję, dalej przez Morze Śródziemne i kończy się we Włoszech i na Malcie. Szlak synajski rozpoczyna się w Somalii i Erytrei, biegnie przez Sudan, Egipt, Izrael, Syrię i Turcję do Grecji i na Cypr. Od 1977 r. migranci z Rogu Afryki próbowali przedostawać się z Egiptu do Izraela głównie szlakiem synajskim, jednak w 2007 r., gdy władzę w Strefie Gazy przejął Hamas, władze egipskie uszczelniły granicę z Izraelem. Od tamtej pory dominujące znaczenie ma szlak północny, gdzie w związku z wojną domową w Libii to Egipt stał się ostatnim dużym państwem zdolnym do kontroli swojego terytorium. O jego znaczeniu jako kraju tranzytowego świadczy fakt, że podczas kryzysu zarządzania migracyjnego (2015–2016) przez Egipt przedostało się do UE 130,7 tys. osób. Liczba Egipcjan w tej grupie wyniosła zaledwie 7 tys. Podjęta następnie przez władze egipskie walka z nielegalną migracją miała znaczenie głównie jako ograniczenie tranzytu migrantów z państw

¹¹ S. Magdy, *Fleeing war, poverty, African migrants face racism in Egypt*, Egypt Independent, 3 stycznia 2020 r., <https://egyptindependent.com>.

¹² *Egypt: Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, niezależny raport organizacji pozarządowych dla Komitetu ONZ ds. Ochrony Praw Migrantów Zarobkowych i Członków ich rodzin, kwiecień 2014, https://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/eipr_fidh.pdf.

¹³ A. Zohry, *Migration and development in Egypt*, Berlin 2007, http://policydialogue.org/files/events/Zohry_Migration_Development_Egypt.pdf.

¹⁴ *Country Report – Immigration Detention in Egypt: Military Tribunals, Human Rights Abuses, Abysmal Conditions, and EU Partner*, Global detention project, wrzesień 2018, www.globaldetentionproject.org/wp-content/uploads/2018/09/Immigration-Detention-in-Egypt-September-2018.pdf.

PISM STRATEGIC FILE

Rogu Afryki (Sudan, Sudan Płd., Etiopia, Erytrea, Somalia) przez terytorium Egiptu. W efekcie tych działań w 2020 r. granice UE w sposób nielegalny przekroczyło jedynie 5 tys. obywateli tych państw oraz 1,5 tys. Egipcjan¹⁵.

Współpraca między UE a Egiptem w zwalczaniu nielegalnej migracji

Egipt jest ważnym partnerem dla UE co najmniej od czasu podpisania umowy stowarzyszeniowej w 2001 r. Jego znaczenie istotnie wzrosło po kryzysie migracyjnym w 2015 r., gdy ponad 1,2 mln osób przekroczyło granicę UE i wystąpiło o ochronę międzynarodową¹⁶. Zaniepokojenie unijnych społeczeństw¹⁷ oraz początkowa bezradność państw członkowskich wobec niekontrolowanego, masowego napływu ludności zmusiły instytucje UE do poszukiwania wspólnych rozwiązań w celu ograniczenia tego procesu w przyszłości. Konieczne wydawało się stworzenie formuły współpracy z państwami sąsiadującymi z Unią. W listopadzie 2015 r. w Valletcie odbył się szczyt państw UE i Afryki poświęcony kryzysowi migracyjnemu. Ustalono m.in., że w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP) realizowane będą zarówno działania z zakresu walki z nielegalną migracją, jak również udzielania pomocy w miejscach przebywania poza UE – m.in. na terenie Egiptu¹⁸. Jednocześnie utworzony został specjalny fundusz EU Trust Fund for Africa zakładający pomoc rozwojową dla państw afrykańskich (w tym dla Egiptu) w celu wyeliminowania przyczyn podejmowania przez obywateli decyzji o emigracji¹⁹. W czerwcu 2017 r. Rada Stowarzyszenia EU–Egipt przyjęła dokument „Priorytety Partnerstwa UE–Egipt 2017–2020”, który zakładał współpracę obu podmiotów w trzech obszarach ograniczających migrację do UE: rozwoju społeczno-ekonomicznego i demokratyzacji Egiptu oraz partnerstwa unijno-egipskiego w zakresie polityki zagranicznej²⁰. Dotychczas odbyły się dwie sesje dialogu EU–Egipt w sprawie migracji – w 2017 i 2019 r. – mające na celu uszczegółowienie współpracy. Dyskutowano kwestie poprawy dostępu do egipskiego rynku pracy dla migrantów, ułatwień w zakresie legalnej migracji Egipcjan do UE, koordynacji współpracy egipskiej straży granicznej z FRONTEX, poprawy warunków bytowych uchodźców, wsparcia dobrowolnych powrotów migrantów do krajów pochodzenia oraz wdrożenia programów z zakresu pomocy rozwojowej²¹.

Sprawy migracyjne są przedmiotem porozumień Egiptu z poszczególnymi państwami członkowskimi UE.

Sprawy migracyjne są też przedmiotem porozumień Egiptu z poszczególnymi państwami członkowskimi UE. Jeszcze przed 2015 r. Egipt realizował w tym zakresie współpracę bilateralną z Włochami, która dotyczyła m.in. zwracania łodzi z migrantami i ich readmisji. W 2015 r. Egipt podpisał

regulującą podobne kwestie umowę trójstronną z Grecją i Cyprzem. W 2016 r. zawarte zostało porozumienie o współpracy w kwestiach bezpieczeństwa między Niemcami a Egiptem²². Podstawowymi założeniami tych umów było uszczelnienie granic przez Egipt, szkolenia dla egipskich służb bezpieczeństwa oraz wymiana wiedzy, informacji i doświadczeń między państwami²³. W sierpniu 2017 r. podpisano niemiecko-egipskie porozumienie w sprawie dialogu bilateralnego

¹⁵Opracowanie własne na podstawie danych FRONTEX.

¹⁶Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships, Eurostat, 44/2016, 4 marca 2016 r., <https://ec.europa.eu>.

¹⁷Spring 2016 Standard Eurobarometer: Strong public support for Commission's political priorities, Eurobarometr, wiosna 2016 r., European Commission, <https://ec.europa.eu>.

¹⁸EU Action Plan against migrant smuggling (2015 – 2020), Komisja Europejska, 23 września 2015 r., <https://ec.europa.eu>.

¹⁹Valetta Summit, 11–12 November 2015 Action Plan, www.consilium.europa.eu.

²⁰EU–Egypt Partnership Priorities 2017–2020, 16 czerwca 2017 r., www.consilium.europa.eu.

²¹Second meeting of the Migration Dialogue between the European Union and Egypt, 11 lipca 2019 r., The European Union Delegation to Egypt, <https://eeas.europa.eu>.

²²Security cooperation Agreement between Egypt and Germany, Egyptian Institute for Studies, 17 kwietnia 2017 r., <https://en.eipss-eg.org>.

²³Egypt, Germany sign security cooperation agreement on terrorism, illegal immigration, „Al Ahram Online”, 12 lipca 2016 r., <https://englishnew.ahram.org.eg>.

PISM STRATEGIC FILE

dotyczącego migracji. Zakłada ono wsparcie Niemiec dla Egiptu w zakresie szkoleń zawodowych dla młodych obywateli, rozwoju systemu edukacji, stypendiów dla egipskich studentów w RFN oraz kampanii uświadamiających na temat niebezpieczeństwa związanego z nielegalną migracją²⁴.

Rola pomocy rozwojowej

Jednym z instrumentów UE wykorzystywanych we współpracy z Egiptem w kwestii migracji jest pomoc rozwojowa. Według danych OECD Egipt rocznie otrzymuje średnio ok. 3,15 mld dol. oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA), mniej niż 1% jego PKB.

Jednym z instrumentów UE wykorzystywanych we współpracy z Egiptem w kwestii migracji jest pomoc rozwojowa. Według danych OECD Egipt rocznie otrzymuje średnio ok. 3,15 mld dol. oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA), co stanowi mniej niż 1% jego PKB. 46% tych środków przeznaczane jest na kwestie związane z rozwojem edukacji, służby zdrowia oraz szeroko pojętej infrastruktury i usług społecznych. 24% funduszy ma wspierać egipską gospodarkę, 16% pochłaniają koszty

obsługi projektów, 7% – pomoc humanitarna, 6% – pozostałe projekty. Nie są dostępne dane na temat procentowego udziału projektów dotyczących spraw ściśle migracyjnych. Wśród darczyńców dominują dwie grupy państw i instytucji: arabskie i europejskie. Kuwejt, Arabia Saudyjska, ZEA i Fundusz Arabski przekazują Egiptowi łącznie ok. 1,2 mld dol. rocznie, natomiast instytucje UE – 536 mln dol., Niemcy – 464 mln dol. i Francja – 171,8 mln dol., razem – 1,17 mld dol. Wsparcie przekazują także Japonia (326,2 mln dol.), USA (191,2 mln dol.) i Korea Płd. (70,9 mln dol.)²⁵. Ok. 60% ODA dystrybuowane jest za pośrednictwem egipskiego rządu, reszta przez agencje ONZ, indywidualne państwa, podmioty sektora prywatnego bądź organizacje pozarządowe.

Większość projektów rozwojowych UE realizowanych w latach 2016–2020 na terenie Egiptu nie była bezpośrednio związana z zagadnieniem migracji. Zgodnie z założeniami szczytu z Valletty KE przeznaczyła granty w wysokości 432–528 mln euro na realizację w tym okresie projektów z obszarów modernizacji gospodarki, energetyki i środowiska, rozwoju i zabezpieczenia społecznego oraz zarządzania, wzmocnienia stabilności i demokratyzacji państwa. Publicznie dostępne są jedynie dane dotyczące projektów prowadzonych przez organizacje pozarządowe, agencje ONZ bądź agencje rządowe poszczególnych państw członkowskich UE. Na działania w ramach tej kategorii UE przeznaczyła: 33,8 mln euro na utworzenie i wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, 23,3 mln euro na inwestycje w energię odnawialną, 15,3 mln na poprawę efektywności termicznej budynków, 2,4 mln euro na wsparcie reformy finansów publicznych, 2 mln euro na przygotowanie Narodowego Planu Zarządzania Zasobami Wody na lata 2017–2037, 1,5 mln euro na aktywizację zawodową kobiet oraz 1,3 mln euro na renowację zabytków. W związku z ryzykiem wystąpienia regionalnego konfliktu związanego z budową Wielkiej Etiopskiej Tamy Odrodzenia, UE przeznaczyła dodatkowo 10 mln euro na wspieranie dialogu między krajami basenu Nilu w latach 2020–2021²⁶.

Egipt był także uprawniony do korzystania z finansowania w ramach powołanego w 2015 r. Funduszu EUTFA. 30 października 2017 r. UE zawarła z Egiptem porozumienie w sprawie wykonania wartego 60 mln euro projektu „Wzmocnienie odpowiedzi na wyzwania migracyjne w Egipcie”²⁷, którego założeniami było wzmocnienie zarządzania migracyjnego, eliminowanie przyczyn migracji i wspieranie społeczności egipskich goszczących migrantów.

²⁴ *Dialogue on migration – Germany and Egypt sign agreement*, Federal Foreign Office, 28 sierpnia 2017 r., www.auswaertiges-amt.de.

²⁵ Dane OECD na temat pomocy rozwojowej dla Egiptu w latach 2017–2019, <https://public.tableau.com>.

²⁶ *EU Projects with Egypt*, The European Union Delegation to Egypt, 10 sierpnia 2017 r., <https://eeas.europa.eu>.

²⁷ *EU and Egypt cooperation: towards a stronger partnership*, The European Union Delegation to Egypt, 31 października 2017 r., <https://eeas.europa.eu>.

PISM STRATEGIC FILE

Egipt jest też jednym z państw objętych od 2016 r. wsparciem z funduszu MADAD (EU Trust Fund for Siria) w ramach projektów regionalnych o łącznej wartości 13,77 mln euro²⁸. Zadania realizowane w Egipcie stanowią jednak mniej niż 1% budżetu funduszu²⁹. Oprócz projektów związanych z wymienionymi funduszami Unia w latach 2016–2020 przeznaczyła 3 mln euro na powołanie i wsparcie funkcjonowania egipskich instytucji służących pomocą w poprawie sytuacji prawnej migrantów: Narodowej Rady ds. Praw Człowieka i Narodowego Komitetu ds. Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi³⁰. Ponadto 1 mln euro przeznaczono na realizację – przez Caritas i IOM – programów pomocy społecznej dla migrantów przebywających w Egipcie³¹.

Egipski rząd nie wyraził zgody na zatwierdzenie większości projektów w ramach EU Trust Fund for Africa, ze względu na uwarunkowanie ich realizacji przestrzeganiem praw człowieka.

Egipski rząd nie wyraził zgody na zatwierdzenie większości projektów w ramach EU Trust Fund for Africa, ze względu na uwarunkowanie ich realizacji przestrzeganiem praw człowieka³². Z powodu przewlekłych procedur administracyjnych po stronie egipskiej rozpoczął się jedynie proces wdrażania projektu „Eliminacja pierwotnych przyczyn nieuregulowanej migracji poprzez zatrudnienie i prace o wysokim stopniu intensywności”, którego budżet wynosi

27 mln euro³³. Realizację projektu w grudniu 2019 r. rozpoczęła Egipska Agencja Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw (MSMEDA). W jego ramach wykonywane są inwestycje w infrastrukturę drogową i użyteczności publicznej w 11 regionach Egiptu o najniższym poziomie rozwoju³⁴. Do tej pory ukończono budowę 1,12 km drogi, budynku centrum młodzieżowego oraz trzech wiejskich przychodni w regionie Al-Minia. Roboty te dały zatrudnienie 13 tys. osób³⁵.

Realizacja projektów w ramach funduszu MADAD rozpoczęła się z kolei już w 2017 r., jednak zarówno przewidywana, jak i faktyczna skala działań była znikoma: umożliwiono 25 osobom dostęp do edukacji podstawowej, 70 osobom do edukacji wyższej, przeprowadzono szkolenia zawodowe dla 3744 osób oraz szkolenia z zakresu opieki zdrowotnej dla 59,5 tys., co stanowiło ponad 60% zamierzonych działań³⁶. 79% beneficjentów projektu stanowili Egipcjanie a 21% – uchodźcy z Syrii. W latach 2020–2021, ze względu na pandemię wirusa SARS-COV-2, przeprowadzono szkolenia z zakresu profilaktyki zdrowotnej dla 18 tys. osób, zakupiono materiały higieniczne, a także udzielano pomocy medycznej przy użyciu karetek Duńskiego Czerwonego Krzyża³⁷.

Na ruchy migracyjne do UE przez Egipt mogła mieć wpływ pomoc rozwojowa udzielona krajom Rogu Afryki. Łączna wartość unijnych środków przeznaczonych na ten cel

Na ruchy migracyjne do UE przez Egipt mogła mieć wpływ pomoc rozwojowa udzielona krajom Rogu Afryki. Łączna wartość unijnych środków przeznaczonych na ten cel w latach 2016–2020 wyniosła 1,808 mld euro.

²⁸Kontrakty zawarte w ramach funduszu MADAD, <https://ec.europa.eu>.

²⁹ *Draft Report on the implementation report on the EU Trust Funds and the Facility for Refugees in Turkey*, European Parliament, 7 kwietnia 2021 r., www.europarl.europa.eu.

³⁰ *EU Projects with Egypt*, The European Union Delegation to Egypt, 10 sierpnia 2017 r., <https://eeas.europa.eu>.

³¹*Ibidem*.

³²*EU-Egypt migration cooperation: where are human rights?*, EuroMed Rights, lipiec 2019, <https://euromedrights.org>.

³³*The European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing the root causes of irregular migration and displaced persons in Africa and the North of Africa window, Third Monitoring Report, 1 December 2019 – 30 April 2020*, International Centre for Migration Policy Development, <https://ec.europa.eu>.

³⁴*CTR - Addressing root causes of irregular migration through employability and labour intensive works (ELIW)*, European Commission, <https://eutf.akvoapp.org>.

³⁵ *EU Ambassador to Egypt visits new SMEs in Minya*, „Daily News Egypt”, 4 marca 2021 r., <https://dailynewsegypt.com>.

³⁶*EU Regional Trust Fund In Response to the Syrian Crisis, 7th Results Report, Special edition with COVID-19 results* wrzesień 2020, <https://ec.europa.eu>.

³⁷*EU Regional Trust Fund In Response to the Syrian Crisis, Data from the 8th Results Report, COVID-19 specific results*, marzec 2021, <https://ec.europa.eu>.

w latach 2016–2020 wyniosła 1,808 mld euro³⁸. W państwach, dla których obywateli Egipt stanowi tradycyjny kierunek migracyjny – Erytreii, Etiopii, Somalii, Sudanu i Sudanu Półd., realizowanych jest 71 projektów o łącznej wartości 895 mln euro. Suma ODA uzyskiwana przez te państwa od wszystkich donatorów wynosi prawie 11 mld, odpowiadając za 5–40% PKB, w zależności od państwa³⁹.

Skuteczność polityki migracyjnej Egiptu

Dane statystyczne obrazujące przepływ nielegalnych migracji z Egiptu do Europy mogą sugerować skuteczność działań podejmowanych przez UE. Liczba migrantów przekraczających w sposób nielegalny granicę UE szlakami śródziemnomorskim i wschodniośródziemnomorskim od 2015 do 2018 r. zmniejszyła się z ponad 1 mln do 83 tys., z kolei liczba migrantów, którzy – by dotrzeć do tych szlaków – najprawdopodobniej musieli pokonać terytorium Egiptu, zmniejszyła się z 76 tys. w 2015 r. do 7 tys. w 2020 r.⁴⁰ Było to zgodne z ogólnym procesem wyhamowywania nielegalnej migracji do UE w ostatnich latach, na który złożyły się działania UE (m.in. zaostrzenie kontroli granic, zmiana postawy głównych państw wobec migracji) i państw tranzytowych (umowy UE z Turcją czy Libią).

Decydującą rolę w zmniejszeniu liczby migrantów przybywających do UE przez Egipt miały działania egipskich władz, gł. kontrola wybrzeża Morza Śródziemnego, monitorowanie granic (zwłaszcza z Libią) oraz sieć wojskowych punktów kontrolnych i posterunków policji.

Decydującą rolę w zmniejszeniu liczby migrantów przybywających do UE przez Egipt miały działania egipskich władz, spośród których najważniejszymi były kontrola wybrzeża Morza Śródziemnego przez egipską flotę, monitorowanie granic (zwłaszcza z Libią) przez drony oraz gęsta sieć wojskowych punktów kontrolnych i posterunków policji. Pojawienie się w strefie przygranicznej wymaga uzyskania specjalnych przepustek, a przebywanie po zachodzie słońca na

plażach położonych nad Morzem Śródziemnym jest zakazane. Skuteczność realizacji tych działań jest możliwa dzięki armii liczącej 450 tys. żołnierzy⁴¹. Spora część z nich odbywa służbę wojskową, pracując na stacjach benzynowych firmy Watanya, co w związku z ich gęstą siecią dodatkowo zwiększa możliwości kontroli przepływu ludności przez terytorium Egiptu. Uznanie dla efektów działań Egiptu wyrazili niektórzy politycy europejscy, np. kanclerz Austrii Sebastian Kurz i premier Portugalii Antonio Costa. Były wicepremier Włoch Matteo Salvini stwierdził nawet, że dobre relacje z Egiptem są ważniejsze niż wyjaśnienie kwestii morderstwa włoskiego naukowca Giulio Reggeniego, którego dokonały egipskie służby specjalne w 2016 r.

Zwalczanie nieregularnej migracji jest realizowane kosztem praw migrantów i uchodźców. W ciągu ostatnich 40 lat w Egipcie obowiązywał przez większość czasu stan wyjątkowy przejawiający się m.in. stałą obecnością wojska na ulicach miast. Od 2013 r. prawo antyterrorystyczne stosowane jest zarówno wobec migrantów, jak i wobec krytyków rządu i aktywistów społeczeństwa obywatelskiego. Władze Egiptu mogą zatrzymywać migrantów w przypadkach próby przekroczenia granicy bez zgody władz, pobytu na terenie kraju lub jego opuszczenia bez uzyskania uprzedniej zgody, także w celu identyfikacji, w celu przeciwdziałania ucieczce, za zlekceważenie nakazu opuszczenia kraju, a nawet w trakcie procesu azylowego. Zatrzymani migranci są karani mandatami lub więzieniem, nie mają

Od 2013 r. prawo antyterrorystyczne stosowane jest zarówno wobec migrantów, jak i wobec krytyków rządu i aktywistów społeczeństwa obywatelskiego.

³⁸The EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa, styczeń 2021, <https://ec.europa.eu>.

³⁹ Dane OECD na temat pomocy rozwojowej w latach 2017–2019, <https://public.tableau.com>.

⁴⁰Opracowanie własne na podstawie danych FRONTEX.

⁴¹ 2021 Egypt Military Strength, www.globalfirepower.com.

PISM STRATEGIC FILE

przewidzianego przepisami prawa do informacji o zatrzymaniu, porady prawnej, dostępu do procedur azylowych, nie mogą też odwołać się od bezprawnego zatrzymania (co było możliwe do 2011 r.). Nie ma żadnych przepisów określających maksymalny czas trwania aresztu śledczego, nie są też prowadzone statystyki określające jego zwyczajowy średni czas. Areszty i inne miejsca zatrzymań są przeważnie przeludnione, ponadto – zgodnie z prawem – migranci mogą być sądzeni przez sądy wojskowe⁴². 12 marca 2021 r. Rada Praw Człowieka ONZ wydała deklarację potępiającą łamanie praw człowieka w Egipcie, a stanowisko to poparło 31 państw, w tym 17 członków UE, m.in. Niemcy, Włochy, najważniejsi partnerzy Egiptu w zakresie przeciwdziałania nieregularnej migracji⁴³. Stanowisko Rady poparło 20 organizacji pozarządowych⁴⁴. Zaniepokojenie łamaniem praw człowieka w Egipcie wyraził też rzecznik Departamentu Stanu USA⁴⁵. Jednak wobec znaczącej roli Egiptu w stabilizacji sytuacji w regionie działania te nie stanowią raczej konsekwentnej presji ze strony społeczności międzynarodowej, lecz sytuację incydentalną. Świadczy o tym także fakt, że zaledwie dwa miesiące po wydaniu tego stanowiska sekretarz generalny ONZ Antonio Guterres prowadził rozmowy z prezydentem Sisi na temat sytuacji w Strefie Gazy⁴⁶.

Egipt może zarzucić Unii brak konsekwencji w ułatwianiu legalnej migracji swoim obywatelom. Liczba Egipcjan, którzy w latach 2015–2019 otrzymali pozytywne decyzje wizowe, oscyluje w granicach 140–160 tys. rocznie, jednak odsetek decyzji odmownych wzrósł w badanym okresie z 14% do 18% w skali całej UE. Większy udział odmów widoczny jest nawet w przypadku krajów realizujących intensywną współpracę migracyjną z Egiptem: w Niemczech (z 7% do 15%), we Włoszech (z 14% do 18%) i w Grecji (z 12% do 14%)⁴⁷.

Wnioski

Pomoc rozwojowa ze strony UE nie jest czynnikiem wpływającym na politykę migracyjną Egiptu. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że jej znaczenie dla gospodarki kraju jest znikome. UE ma w tym zakresie także silną konkurencję w postaci państw Półwyspu Arabskiego, których wsparcie nie jest uwarunkowane ani demokratyzacją kraju, ani ochroną praw człowieka. Dlatego Egipt przez długi czas nie chciał rozpocząć realizacji projektów w ramach EU Trust Fund for Africa. Przyjęcie europejskich warunków oznaczałoby przyznanie się do nieprzestrzegania praw człowieka przez państwo, które w propagandzie podkreśla swoją gościnność i praworządność. Utrudniłoby też stosowanie represji wobec krytyków reżimu, tym samym stwarzając realne lub choćby wyimaginowane zagrożenie dla jego stabilności. Egipskie władze mogą się też obawiać, że mniej brutalna i restrykcyjna polityka migracyjna byłaby nieskuteczna. Spadek liczby migrantów przybywających do UE nielegalnie, szlakiem śródziemnomorskim i wschodniośródziemnomorskim, w tym Egipcjan i obywateli państw Rogu Afryki, jest bowiem rezultatem właśnie takiej polityki.

Problemem współpracy unijno-egipskiej w zakresie pomocy rozwojowej są: rozbudowana biurokracja, korupcja i brak transparentności w działaniu władz.

Problemem współpracy unijno-egipskiej w zakresie pomocy rozwojowej są też wewnętrzne problemy tego państwa: rozbudowana biurokracja, korupcja i brak

⁴² Country Report Immigration Detention in Egypt: Military Tribunals, Human Rights Abuses, Abysmal Conditions, and EU Partner, Global detention project, wrzesień 2018, www.globaldetentionproject.org.

⁴³ 46th session of the United Nations Human Rights Council General Debate Item 4: Human Rights Situations that require the Council's attention Joint Statement on Egypt, 12 marca 2021 r., <https://cihrs.org>.

⁴⁴ Condemnation of Egypt's Abuses at UN Rights Body, Human Rights Watch, 12 marca 2021 r., www.hrw.org.

⁴⁵ US voices concerns about human rights situation in Egypt, „Egypt Independent”, 12 marca 2021 r., <https://egyptindependent.com>.

⁴⁶ Egypt's President Sisi discuss with UN Secretary-General Guterres developments in Palestine, „EgyptToday”, 20 maja 2021 r., www.egypttoday.com.

⁴⁷ 2020 Country-Specific Schengen Visa Statistics, <https://statistics.schengenvisa.info.com>.

transparentności w działaniu władz. Dokładne informacje o projektach z zakresu pomocy rozwojowej, których kanałem dystrybucji jest rząd Egiptu, są trudne do uzyskania. Wdrażanie projektów – nawet niekontrowersyjnych z punktu widzenia władz – trwa natomiast latami. Przykładem jest projekt „Eliminacja pierwotnych przyczyn nieuregulowanej migracji poprzez zatrudnienie i prace o wysokim stopniu intensywności”, w ramach którego działano w niewielkim zakresie. Z pewnością poprawiają one poziom życia społeczności objętych nim regionów, ale nie w takim stopniu, by zniechęcić ich do emigracji.

Przeciwdziałanie nieuregulowanej migracji jest priorytetem dla egipskiego rządu z dwóch powodów. Po pierwsze kojarzenie tego zjawiska z przenoszeniem zagrożeń terrorystycznych stanowi uwiarygodnienie (do wewnątrz i na zewnątrz) restrykcyjnej polityki bezpieczeństwa państwa. Po drugie zmniejsza taka polityka skalę migracji do samego Egiptu, ograniczając tym samym poziom problemów społeczno-ekonomicznych kraju. Zapewnienie migrantom godnych warunków życia stanowi nieuzasadniony własnymi interesami koszt dla państwa, które nie jest w stanie rozwiązać problemu ubóstwa wśród własnych obywateli. Z tych powodów Egipt nie zaniecha walki z nieregularną migracją, nawet jeśli nie uzyska wsparcia ze strony UE, a nawet gdyby się na to zdecydował, nie wywołałoby to trudnej do zatrzymania fali migracyjnej. Odległość od Egiptu do granic UE jest bowiem znacznie większa i trudniejsza do przebycia niż w przypadku Turcji lub Maroka.

Egipt chce wykorzystać współpracę z UE do uzyskania korzyści ekonomicznych w postaci pozyskania środków na realizację inwestycji, zwłaszcza infrastrukturalnych, oraz zwiększenia legalnej migracji Egipcjan do UE. Pozytywną stroną spełnienia tych postulatów byłoby doprowadzenie do wzrostu PKB Egiptu, co potencjalnie mogłoby wpłynąć na dalszą redukcję skali nielegalnej migracji. Bez odpowiedniego nadzoru działania te mogą jednak odnieść odwrotny skutek, zwiększając rozwarstwienie społeczne i motywując kolejne osoby do nielegalnej migracji, zwłaszcza że od czasu objęcia władzy przez prezydenta Sisiego liczba ludności żyjącej poniżej granicy ubóstwa zwiększa się mimo wzrostu gospodarczego. Dlatego ważne jest, by możliwie jak największa część środków z pomocy rozwojowej była dystrybuowana przez agencje państw członkowskich UE i ONZ. Jednocześnie w interesie UE jest wykorzystanie legalnej migracji do wypełnienia luk występujących na rynkach pracy jej państw członkowskich – gdzie poszukiwani są nie tylko specjaliści z wyższym wykształceniem (lekarze, informatycy), ale nawet częściej robotnicy wykwalifikowani. Z tego względu UE powinna rozważyć, wzorem Niemiec, prowadzenie na terenie Egiptu szkoleń zawodowych, których zrealizowanie uprawniałoby do uzyskania wizy.

Kluczowym czynnikiem długofalowego ograniczenia nielegalnej migracji do UE jest doprowadzenie do stabilizacji politycznej w sąsiedztwie Egiptu. Najważniejsze w tym zakresie jest powodzenie procesu pokojowego w Libii, w której w wyniku wojny domowej i zaniku struktur państwowych przemysł ludzi

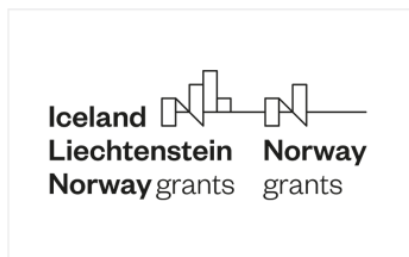
Kluczowym czynnikiem długofalowego ograniczenia nielegalnej migracji do UE jest doprowadzenie do stabilizacji politycznej w sąsiedztwie Egiptu. Najważniejsze w tym zakresie jest powodzenie procesu pokojowego w Libii i zakończenie konfliktów w Syrii i w Tigrzu w Etiopii, a także sukces procesu pokojowego w Sudanie Półd.

stał się główną gałęzią gospodarki. Ze względu na położenie na środkowo-śródlądowym szlaku migracyjnym, zasoby naturalne i niewielkie zaludnienie (ok. 7 mln mieszkańców), Libia znacznie bardziej nadaje się do roli docelowego kraju migracji niż Egipt. Powojenna odbudowa może ponadto stworzyć miejsca pracy dla setek tysięcy migrantów, którzy nie będą postrzegani przez lokalną ludność jako konkurencja, a jako czynnik budujący gospodarkę. Kluczowe w tym zakresie jest wypracowanie wspólnego stanowiska UE. Nie będzie to jednak możliwe bez pogodzenia interesów

Francji i Włoch, które wspierały przeciwne strony konfliktu, tym samym osłabiając autorytet Unii. Skalę migracji przez Egipt zmniejszyłoby również zakończenie konfliktów w Syrii i w Tigrzu w Etiopii, a także sukces procesu pokojowego w Sudanie Półd. O ile wpływ UE na przebieg konfliktu w Syrii jest niewielki, to w przypadku państw Rogu Afryki, dla których pomoc rozwojowa stanowi ważne źródło dochodów, może być on znaczący.

PISM STRATEGIC FILE

Publikacja została przygotowana w ramach inicjatywy "MiDeShare. Migracja i rozwój. Wymiana wiedzy między Norwegią i Polską". Inicjatywa korzysta z dofinansowania otrzymanego od Islandii, Liechtensteinu i Norwegii w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej.



Wspólnie działamy na rzecz Europy zielonej, konkurencyjnej i sprzyjającej integracji społecznej.