RAPORT PISM

Pomoc rozwojowa i przyczyny migracji: ryzykowna droga do niepewnych rozwiązań

GRUDZIEŃ 2021

Morten Bøås | Patryk Kugiel | Sejla Pehlivanovic

PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

NUPI Norwegian Institute of International Affairs

PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

NUPI Norwegian Institute of International Affairs

Pomoc rozwojowa i przyczyny migracji: ryzykowna droga do niepewnych rozwiązań

Morten Bøås | Patryk Kugiel | Sejla Pehlivanovic

Warszawa, grudzień 2021

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2021

Norway grants
Iceland Liechtenstein Norway grants

This Report is a final publication within the MiDeShare project
—Migration and Development: Sharing Knowledge between Poland and Norway,
a collaborative initiative of Polish Institute of International Affairs
and Norwegian Institute of International Affairs.

Zdjęcie na okładce Patryk Kugiel
Rohingya refugee camp in Kutupalong, Cox's Bazar, Bangladesh, 2020

Redakcja tekstu
Marta Przyłuska-Brzostek

Redakcja techniczna i projekt okładki
Dorota Dołęgowska

ISBN 978-83-66091-87-0

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
tel. (+48) 22 556 80 00, faks (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

SPIS TREŚCI

Rozwój a migracje:złożone i wielowymiarowe związki. 6
Zarządzanie pomocą i migracją w praktyce. 10
Uwagi końcowe i rekomendacje 18

WSTĘP

W następstwie kryzysu zarządzania migracjami w 2015 r. Unia Europejska (UE) i kilka państw kontynentu zadeklarowały, że będą bardziej strategicznie stosować pomoc rozwojową, aby zaradzić źródłowym przyczynom migracji[1]. Raport końcowy projektu MiDeShare (Migration and Development: Sharing knowledge between Poland and Norway) – wspólnego dwuletniego badania prowadzonego przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) i Norweski Instytut Spraw Międzynarodowych (NUPI) – porusza zatem dwa kluczowe zagadnienia, które uwypukliła unijna deklaracja. Pierwsze dotyczy możliwości rozwiązania pierwotnych przyczyn migracji dzięki pomocy rozwojowej. Drugie – ewentualnej zmiany kierunków i priorytetów pomocy udzielanej po 2015 r. przez UE i kraje europejskie, w tym przez Norwegię i Polskę. Podsumowując wyniki dotychczasowych badań, wskazujemy zarówno na powstałą w ten sposób bazę wiedzy, jak i na tematy kolejnych badań, które powinny ją uzupełnić.

Po kilku latach, gdy Europa próbowała rozwiązywać problemy skłaniające ludzi do podejmowania nielegalnej migracji, można stwierdzić, że osiągnięcia takiej polityki są niejednoznaczne. Podejście to jest jednak nadal popularne wśród krajów-donatorów, na co wskazuje również nowa amerykańska strategia „zaradzenia pierwotnym przyczynom migracji", która została przyjęta w lipcu 2021 r.[2] Decydenci twierdzą intuicyjnie, że większa i lepsza pomoc rozwojowa spowoduje wzrost gospodarczy i rozwój społeczny, które nieuchronnie zmniejszą emigrację z państw rozwijających się. Wydaje się, że pomoc darczyńców, jeśli zostanie udzielona prawidłowo, pomoże wyeliminować ubóstwo, stworzyć miejsca pracy i doprowadzi do pokojowego współżycia społeczeństw. Wraz ze wzrostem zamożności znacznie mniej osób będzie miało motywację do wyruszenia w niepewną i niebezpieczną podróż do państw wysoko rozwiniętych. Zgodnie z tą logiką, jeśli uchodźcy otrzymają większą pomoc humanitarną w swoich ojczyznach lub w państwach trzecich, pozostaną bliżej kraju pochodzenia i nie będą podejmować niebezpiecznych dalszych migracji, np. do Europy. Takie podejście jest zgodne z intuicją, jednak prawie wszystkie dostępne badania pokazują, że rzeczywistość jest inna. Związek między rozwojem a migracją jest znacznie bardziej złożony i zależny od kontekstu.

Badania pokazują nie tylko, że wysoce niepewny jest bezpośredni wpływ pomocy rozwojowej na aspiracje migracyjne, przynajmniej w krótkim okresie, ale także, że w przypadku Norwegii i Polski nie nastąpiło strategiczne przekierowanie pomocy rozwojowej zgodnie z celami polityki migracyjnej. Debata na ten temat bywała czasami ostra, a temat wykorzystania pomocy do zwalczania pierwotnych przyczyn migracji z pewnością został upolityczniony, trudno jest jednak wskazać rzeczywiste zmiany polityki udzielania pomocy rozwojowej.

UE wykorzystała przewagę gospodarczą, aby ograniczyć napływ uchodźców i migrantów do swoich wybrzeży, ale zakres tych działań nie spowodował rozwiązania „pierwotnych przyczyn migracji". Wpłynął raczej na eksternalizację zarządzania granicami europejskimi poprzez m.in. umowę z Turcją, za którą płacą podatnicy. Można poddawać w wątpliwość trwałość tych rozwiązań – ostatnie wydarzenia na granicy białorusko-polskiej pokazują, że

[1] Zob.: A. Knoll, A. Sherriff, *Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe. A study of recent developments in the EU institutions, Denmark, Germany, the Netherlands and Sweden*, EBA, 2017.

[2] *U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America*, National Security Council, White House, Washington, lipiec 2021.

w sytuacji, gdy część tras do Europy zostaje zamknięta, pojawiają się alternatywy. Widać także, jak bardzo ta kwestia stała się upolityczniona i zsekurytyzowana.

Projekt MiDeShare miał na celu analizę związków między rozwojem a migracją, szczególnie roli współpracy rozwojowej w usuwaniu pierwotnych przyczyn migracji. Skupiając się na wybranych przypadkach, nasze badania miały pomóc zrozumieć, jak to podejście było wdrażane i czy sprawdzało się w polityce zagranicznej europejskich darczyńców. Analizowano przypadki, kiedy pomoc okazywała się skutecznym narzędziem europejskiej polityki migracyjnej, oraz gdy była mniej skuteczna. Badano także, jakie są długoterminowe konsekwencje takiego podejścia.

Chociaż pandemia COVID-19 ograniczyła możliwość prowadzenia badań terenowych, w ramach projektu udało się jednak przygotować dziewięć pogłębionych analiz i przeprowadzić dziewięć międzynarodowych seminariów, podczas których omówiono związki między migracjami a rozwojem. Szczególną uwagę zwrócono na reakcję UE na nieregularne migracje po 2015 r. oraz politykę rozwojową i migracyjną Polski i Norwegii. Skuteczność podejścia skupiającego się na „pierwotnych przyczynach migracji" została przetestowana na kilku przykładach – sytuacji uchodźców Rohindża w Bangladeszu, uciekinierów z pogrążonego w wojnie Afganistanu, zapomnianych kryzysów w basenie jeziora Czad i w Sahelu, egipskiej polityki migracyjnej, a także migracji wewnątrz Afryki. W niniejszym raporcie zebrano główne obserwacje i przedstawiono zalecenia na przyszłość.

ROZWÓJ A MIGRACJE: ZŁOŻONE I WIELOWYMIAROWE ZWIĄZKI

Chociaż niewiele jest wątpliwości, że oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) może przynieść pozytywne rezultaty, o wiele mniej oczywisty jest jej wpływ na wzrost gospodarczy w państwach przyjmujących. Jednym z ważnych powodów jest fakt, że ODA jest tylko jednym z czynników przyczyniających się do rozwoju ekonomicznego, tym, którego znaczenie obecnie maleje. W większości państw rozwijających się coraz większego znaczenia nabierają handel i bezpośrednie inwestycje zagraniczne, a w najsłabiej rozwiniętych (LDC) ogromną rolę odgrywają prywatne przekazy pieniężne (*remmitances*).

Niedawne badanie Banku Światowego pokazuje, że wartość przekazów pieniężnych wysyłanych przez migrantów jest trzykrotnie większa niż całkowita kwota pomocy rozwojowej udzielanej na świecie. Podano, że w 2020 r. łączna kwota przekazów wzrosła o 7,3% i będzie większa niż zsumowana wartość pomocy rozwojowej i bezpośrednich inwestycji zagranicznych[3]. Ponieważ badania Banku Światowego pokazują również, że przekazy pieniężne są kołem ratunkowym dla rodzin pozostających w tych państwach rozwijających się, gdzie pośrednie skutki gospodarcze COVID-19 są najbardziej dokuczliwe, można argumentować, że migracja jest najskuteczniejszą formą pomocy, ponieważ przekazy pieniężne trafiają bezpośrednio do osób w potrzebie. W tym sensie wykorzystywanie pomocy rozwojowej do zahamowania migracji i jednoczesnego wspierania wzrostu gospodarczego byłoby wewnętrznie sprzeczne.

Istnieją jednak badania, które pokazują pozytywny wpływ pomocy rozwojowej na wzrost gospodarczy. Ma to miejsce wówczas, gdy pomoc jest wystarczająco wysoka,

[3] *Migranter sender hjem 5300 milliarder kroner i år*, „BistandsAkutelt", 29 listopada 2021 r.

a wsparcie utrzymywane przez długi czas[4]. Aby zatrzymać migracje, potrzebne będzie jednak znacznie więcej niż poprawa sytuacji gospodarczej: wzrost musi sprzyjać włączeniu społecznemu i przekładać się na zmianę sytuacji ubogich. Duże znaczenie przy podejmowaniu decyzji o tym, czy inwestować we własnym państwie, czy szukać szczęścia gdzie indziej, mają także stabilność polityczna, legalne i przejrzyste instytucje oraz zaufanie do decyzji politycznych. W odniesieniu do tych kwestii uwidacznia się sprzeczny z intuicją związek między rozwojem a migracją – **intensywny rozwój w państwach najbiedniejszych (zwłaszcza najsłabiej rozwiniętych) będzie prowadzić do większej – a nie mniejszej – migracji, przynajmniej do momentu osiągnięcia określonego poziomu ekonomicznego dobrobytu**[5]. Gdy sytuacja ekonomiczna mieszkańców poprawia się nawet w niewielkim stopniu, wzrasta dostępność środków finansowych koniecznych do opłacenia migracji. Należy przy tym zauważyć, że istnieją teoretyczne i metodologiczne wyzwania związane z pomiarem aspiracji migracyjnych[6], które zostaną omówione poniżej.

W państwach poważnie dotkniętych konfliktami, takich jak Afganistan, Mjanma i Syria, oraz położonych w Sahelu i dorzeczu jeziora Czad, jest oczywiste, że pomoc nie rozwiąże ani pierwotnych przyczyn przedłużających się kryzysów uchodźczych, ani konfliktów, które je wywołały. Jednak w przypadku, gdy państwa sąsiednie nie są nadmiernie obciążone opieką nad uchodźcami, pomoc międzynarodowa skierowana zarówno do uchodźców, jak i do lokalnych społeczności może pomóc w ograniczeniu wtórnego przemieszczania się. Nasze badania pokazują, że mogło tak się stać w przypadku uchodźców Rohindża w Bangladeszu, choć można kwestionować, czy było to spowodowane pomocą międzynarodową. Uchodźcy Rohindża znajdują się daleko od Europy, a większości brakuje zarówno zasobów, jak i sieci społecznych potrzebnych do podjęcia próby podróży na inny kontynent[7].

Analizując przypadek migracji tranzytowej przez Niger do Europy, można sądzić, że to UE zdołała znacząco zmniejszyć liczbę osób podejmujących takie działania. Wskazaliśmy w naszych badaniach, że zmiana nie wynika jednak z wykorzystania pomocy udzielonej w celu zwalczania przyczyn źródłowych, ale raczej z eksternalizacji europejskiej kontroli granic, czego trwałość można kwestionować[8]. Dlatego zwalczanie pierwotnych przyczyn migracji i przedłużających się kryzysów uchodźczych na obszarach niestabilnych i dotkniętych konfliktami wymaga rozwiązań politycznych. Pomoc międzynarodowa może być elementem tego procesu, jednak nie może być głównym narzędziem.

Doskonałym przykładem „zapomnianych" uchodźców, ofiar kryzysu zarządzania migracjami, są osoby przebywające w dorzeczu jeziora Czad[9]. Konflikty w północnej Nigerii z udziałem Boko Haram wpływają na powstawanie dużych grup osób przymusowo przesiedlonych, zarówno wewnętrznie, jak i do państw sąsiednich, podobnie dzieje się podczas

---

[4] M.A. Clemens, S. Radelet, R.R. Bhavnani, S. Bazzi, *Counting chickens when they hatch: timing and the effects of aid on growth*, „Economic Journal" 2012, t. 122, nr 561, s. 590–617.

[5] J. Berthélemy, C., Beuran, M. Maurel, *Aid and Migration: Substitutes or Complements?*, „World Development" 2009, t. 37, nr 10, s. 1589–1599; M.A. Clemens, *Does Development Reduce Migration?*, Working Paper, Center for Global Development, Washington DC, 2014, s. 359; M.A. Clemens, *Development Aid to Deter Migration will do Nothing of the Kind*, Refugees Deeply, 31 października 2016 r.; UNESCO, *Migration as Development Challenge. Analysis of Root Causes and Policy Implications*, MOST, styczeń 2017; H. Temprano Arroyo, *Using EU Aid to address the Root Causes of Migration and Refugee Flows*, Migration Policy Centre, European University Institute, Florence, 2019.

[6] J. Carling, *Measuring Migration Aspirations and Related Concepts*, „MIGNEX Background Paper", Peace Research Institute Oslo, 2019, www.mignex.org.

[7] P. Kugiel, *Migration-Development Nexus: The Case of the Rohingya in Bangladesh*, „PISM Policy Paper", nr 11 (186), grudzień 2020.

[8] M. Bøås, *The European Union and Migration Management in Fragile States*, „PISM Strategic File", nr 14 (106), grudzień 2021.

[9] V. Haavik, A. Iocchi, *Unable to Leave: Refugee Management and the Forgotten Refugee Crises in the Lake Chad Basin*, „PISM Strategic File", nr 12 (104), listopad 2021.

konfliktów irackiego czy syryjskiego. W przeciwieństwie do sytuacji na Bliskim Wschodzie, w regionie jeziora Czad uchodźcy nie mają jednak możliwości podróżowania i szukania schronienia w Europie, co jest spowodowane ubóstwem i brakiem potrzebnych sieci społecznych. Dlatego też uchodźcy nigeryjscy przemieszczają się w granicach własnego państwa (IDP) albo uchodzą do niestabilnych krajów sąsiednich – np. do regionu Diffa w Nigrze[10]. To samo zjawisko zaobserwowano wśród uchodźców Rohindża w Bangladeszu, którzy mimo biedy i ograniczonych praw w obozach dla uchodźców nie uciekają do Europy w poszukiwaniu bezpieczeństwa[11]. Tylko najzamożniejsi mogą sobie pozwolić na ryzykowne wyprawy morskie do krajów sąsiednich. Sytuacja Nigerii i uchodźców z Bangladeszu pokazuje, że migracja jest opcją niedostępną dla większości. Istnieje więc pewne ryzyko, że pomoc udzielana przez państwa europejskie może w niektórych przypadkach ułatwić wybranym grupom zgromadzenie zasobów, a zatem napędzać – a nie ograniczać – wtórne ruchy migracyjne w perspektywie krótko i średnioterminowej.

Jedno z kluczowych badań potwierdza tezę, że zarówno pomoc dwustronna, jak i całkowita pomoc dla beneficjentów wpływają na wzrost liczby migrantów[12]. Inne badania także „nie znajdują dowodów na to, że pomoc zmniejsza odpływ lub napływ uchodźców na całym świecie do krajów-darczyńców w krótkim okresie"[13]. W literaturze przedmiotu taką korelację określa się jako krzywą „odwróconego U", co opisał po raz pierwszy Wilbur Zelinsky[14]: wraz ze wzrostem PKB na mieszkańca emigracja musi najpierw wzrosnąć, zanim w końcu spadnie. Od czasów Zelinsky'ego wielu uczonych opisywało podobną zależność, choć nazywali ją inaczej – jako „krzywą migracji"[15], „przejście migracyjne"[16], „cykl życia emigracji"[17] czy najlepiej znany: „garb migracyjny"[18]. Punkt, w którym migracja zaczyna spadać, jest powszechnie określany jako „punkt zwrotny".

Moment, od którego zaczyna się zmniejszenie migracji (jeśli w ogóle można go wskazać) jest od dawna przedmiotem dyskusji. Niektórzy badacze twierdzą, że próg wynosi 6–8 tys. dol. (PPP)[19] na mieszkańca – od tego momentu wyższe dochody wiążą się z mniejszą migracją[20]. Inni podawali dokładną kwotę – 7300 dol. na mieszkańca w cenach PPP 2000[21], inni twierdzili, że punkt zwrotny następuje, gdy dochód wynosi 8–10 tys. dol. wg PPP[22]. Jeśli najbiedniejsze obecnie państwa będą nadal rozwijały się w swoim tempie, osiągną dochód 8 tys. dol. PPP w roku 2198[23]. Wskazuje to, że czas potrzebny na rozwiązanie podstawowych przyczyn migracji w tych państwach jest bardzo długi: ograniczenie ekonomicznych

---

10 *Ibidem*.
11 P. Kugiel, *Migration-Development Nexus: The Case of the Rohingya in Bangladesh*, *op. cit*.
12 J.C. Berthélemy, M. Beuran, M. Maurel, *Aid and Migration: Substitutes or Complements?*, „World Development", 2009, t. 37, nr 10, s. 1589–1599.
13 A. Dreher, A. Fuchs, S. Langlotz, *The Effects of Foreign Aid on Refugee Flows*, „European Economic Review", 2018, nr 112, s. 127–147.
14 W. Zelinsky, *The Hypothesis of the Mobility Transition*, „Geographical Review", 1971, t. 61, nr 2, s. 219–249.
15 S. Akerman, *Theories and Methods of Migration Research*, w: H. Runblom, H. Norman (red.), *From Sweden to America: a History of the Migration*, University of Minnesota Press, 1976, s. 19–75.
16 J.D. Gould, *European Inter-Continental Emigration 1815–1914: Patterns and Causes*, „Journal of European Economic History", 1979, t. 8, nr 3, s. 593–679.
17 T.J. Hatton, J. G. Williamson, *What Drove the Mass Migrations from Europe in the Late Nineteenth Century?*, „Population and Development Review", 1994, t. 20, nr 3, s. 533–559.
18 P.L. Martin, J. E. Taylor, *The Anatomy of a Migration Hump*, w: J. Edward Taylor (red.), *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*, Organization for Economic Cooperation and Development, 1996, s. 43–62.
19 Tj. według siły nabywczej pieniądze, Purchasing power parity (PPP).
20 M.A. Clemens, *op. cit*., s. 6.
21 J.C. Berthélemy, M. Beuran, M. Maurel, *op. cit*.
22 M.A. Clemens, H.M. Postel, *Deterring Emigration with Foreign Aid; an Overview of Evidence from Low-Income Countries*, „CGD Policy Paper" nr 119, luty 2018.
23 M.A. Clemens, *op. cit*., s. 6.

przyczyn migracji zajmie raczej dekady niż lata. Ludzie będą nadal migrować w dotychczasowym tempie, jeśli będą mieć takie aspiracje i możliwości.

Należy jednocześnie podkreślić, że pojawiają się nowe badania, które wykorzystując dane panelowe, podważają korelację między rozwojem a migracją (tj. im szybszy rozwój tym częstsze decyzje o migracji) i sugerują, że „rozwój gospodarczy zmniejsza emigrację do krajów OECD"[24]. Wskazują jednocześnie, że migracja jest procesem skomplikowanym, uzależnionym od wielu czynników, nie tylko od wzrostu gospodarczego. Oprócz statystycznego wskaźnika (PKB na mieszkańca) należy brać pod uwagę rozkład bogactwa i wzrostu gospodarczego w społeczeństwie. Jeśli efekty wzrostu koncentrują się w elitach, a nie rozkładają równo w całej populacji, nie jest inkluzywny i nie buduje zaufania, może się nawet przyczynić do większych aspiracji migracyjnych. PKB na mieszkańca jest bowiem ogólnym wskaźnikiem, który niewiele mówi o indywidualnych potrzebach. Nie ma pewności, czy obiektywnie mierzalne poziomy rozwoju mogą wpływać na decyzje migracyjne jednostek, czy też należy uwzględnić subiektywny poziom rozwoju, porównać go z sytuacją państw sąsiednich czy nawet bogatszych części świata, a także badać indywidualne poczucie ubóstwa i marginalizacji[25].

Decyzja o pozostaniu w miejscu dotychczasowego pobytu, tak jak o szukaniu schronienia lub lepszego życia gdzie indziej, zależy zatem od wielu czynników. Poziom ubóstwa i ekonomiczne szanse na mobilność stanowią ważną grupę argumentów, ale na decyzję o przeprowadzce lub pozostaniu ma również wpływ system polityczny i stopień zaufania do instytucji, z którymi mieszkaniec ma do czynienia na co dzień. Wzrost gospodarczy postrzegany jako krótkoterminowy lub nieinkluzywny, w połączeniu z niskim poziomem zaufania do instytucji publicznych, często nie wpływa na zmniejszenie skłonności do migracji[26]. Decyzje migracyjne są bardzo kontekstowe i mogą różnić się w zależności od regionu, kraju i osoby. W związku z tym potrzeba więcej badań skoncentrowanych na warunkach lokalnych i czynnikach migracji.

Na decyzje migracyjne mogą wpływać także inne kwestie, w tym czynniki na poziomie makro – istniejące sieci migrantów, trendy demograficzne, powiązania geograficzne i historyczne, poziom przestępczości i bezpieczeństwa w kraju pochodzenia, zmiana klimatu. Ważne są także czynniki na poziomie mikro, takie jak wiek, płeć, indywidualne umiejętności i wykształcenie, postrzeganie dostępnych możliwości za granicą oraz sposób szacowania ryzyka podróżowania[27].

Chociaż od 2015 r. jesteśmy świadkami drastycznego zmniejszenia liczby przyjazdów do Europy, globalna presja migracyjna nie słabnie[28]. W 2019 r. liczbę migrantów międzynarodowych oszacowano na prawie 272 mln (3,5% światowej populacji), z czego prawie dwie trzecie to migranci zarobkowi[29]. W 2018 r. migrowało prawie 26 mln osób, najwięcej od II wojny światowej. Oczekuje się, że przepływy migracyjne wzrosną w nadchodzących dziesię-

[24] D. Benček, C. Schneiderheinze, *Higher economic growth in poor countries, lower migration flows to the OECD – Revisiting the migration hump with panel data*, „Kiel Working Paper", nr 2145, Kiel Institute for the World Economy, czerwiec 2020, s.15.

[25] Zob. M. Czaika, H. de Haas, *The Role of Internal and International Relative Deprivation in Global Migration*, „Oxford Development Studies", 2012, t. 40, nr 4, s. 423–442; P. Bhandari, *Relative Deprivation and Migration in an Agricultural Setting of Nepal*, „Population and Environment", 2004, t. 25, nr 5, s. 475–499.

[26] Zob. P. Kugiel, H.U. Erstad, M. Bøås, J. Szymańska, *Can Aid Solve the Root Causes of Migration? A Framework for Future Research on the Development-Migration Nexus*, „PISM Policy Paper", nr1 (176), marzec 2020, s. 5.

[27] M. Latek, *Interlinks between Migration and Development*, Briefing, European Parliamentary Research service, 2019, s. 4–5.

[28] *Number of Irregular Crossings at Europe's Borders at Lowest Levels in 5 years*, Frontex, 4 stycznia 2019 r., https://frontex.europa.eu.

[29] *World Migration Report 2020*, International Organisation for Migration, Geneva, 2019, s. 2.

cioleciach, napędzane przez takie czynniki jak nierówności gospodarcze, nierównowaga demograficzna i zmiana klimatu[30].

Pandemia COVID-19 spowolniła wzrost migracji, najprawdopodobniej jednak nie odwróci tego procesu w dłuższej perspektywie. Poza obecnością czynników wypychających migrantów (*push factors*), w krajach rozwiniętych rośnie znaczenie czynników przyciągających (*pull factors*), obejmujących takie aspekty życia jak potrzeby rynku pracy i starzenie się populacji. Chociaż pandemia może utrudnić migrację i zwiększyć jej koszty, mobilności międzynarodowe dostosują się do nowej rzeczywistości. Dodatkowe ograniczenia w podróżowaniu mogą doprowadzić do powstania nowych tras, a jeśli legalna migracja stanie się bardziej problematyczna, więcej osób wybierze nielegalne sposoby przemieszczania się.

Zrozumienie związku między aspiracjami migracyjnymi a możliwościami ma kluczowe znaczenie dla analizy decyzji migracyjnych. Badania aspiracji migracyjnych podkreślają znaczenie psychologicznych lub społecznych czynników wpływających na decyzję o zmianie miejsca pobytu. Badanie zamiarów migracji wykazało, że decyzja ta jest silnie powiązana z aspiracjami (lepsze życie, możliwości ekonomiczne i rozwój umiejętności), a nie z desperacją lub doświadczeniem ubóstwa[31]. Rzadko nielegalnie migrują do Europy osoby najbiedniejsze i najsłabiej wykształcone[32]. Stwierdzono nawet, że „bycie młodym, mężczyzną, urodzonym za granicą, dobrze wykształconym, bezrobotnym lub też posiadanie kontaktów za granicą są silnie związane z większym prawdopodobieństwem podjęcia międzynarodowej migracji"[33].

ZARZĄDZANIE POMOCĄ I MIGRACJĄ W PRAKTYCE

Jak pokazano powyżej, wzrost gospodarczy nie jest wystarczającym rozwiązaniem problemu nielegalnej migracji, ponieważ ubóstwo i brak postępu to nie jedyne powody, dla których ludzie ją wybierają. Nie oznacza to jednak, że narzędzia ekonomiczne nie mają do odegrania żadnej roli. Założeniem tego projektu było twierdzenie, że niektóre formy pomocy mogą skuteczniej łagodzić presję migracyjną, a pomoc rozwojowa może być przydatna dla darczyńców w realizacji ich interesów związanych z migracjami. Badania wykazały pewną, choć ograniczoną, zasadność tej hipotezy.

Ważne jest pytanie o zamierzone i niezamierzone skutki pomocy stosowanej w kontekście migracji. Należy także wyjaśnić różnice między pomocą mającą na celu rozwiązywanie ekonomicznych przyczyn migracji a pomocą humanitarną, która ma zapobiegać bezpośredniemu zagrożeniu życia. Kwestie te będą dalej badane w kontekście praktyk zarządzania migracją w UE, Norwegii i Polsce.

Po kryzysie związanym z zarządzaniem migracjami, który miał miejsce w latach 2014–2015, najwyższym priorytetem UE i rządów europejskich stało się kontrolowanie migracji w sąsiedztwie, czyli skuteczne zatrzymywanie nieregularnych przepływów przez granice

[30] *Leveraging Economic Migration for Development. A briefing for the World Bank Board*, World Bank Group, Washington DC, wrzesień 2019, s. XVI.

[31] J. Carling, F. Collins, *Aspiration, Desire and Drivers of Migration*, „Journal of Ethnic and Migration Studies", 2018, t. 44, nr 6, s. 909–926.

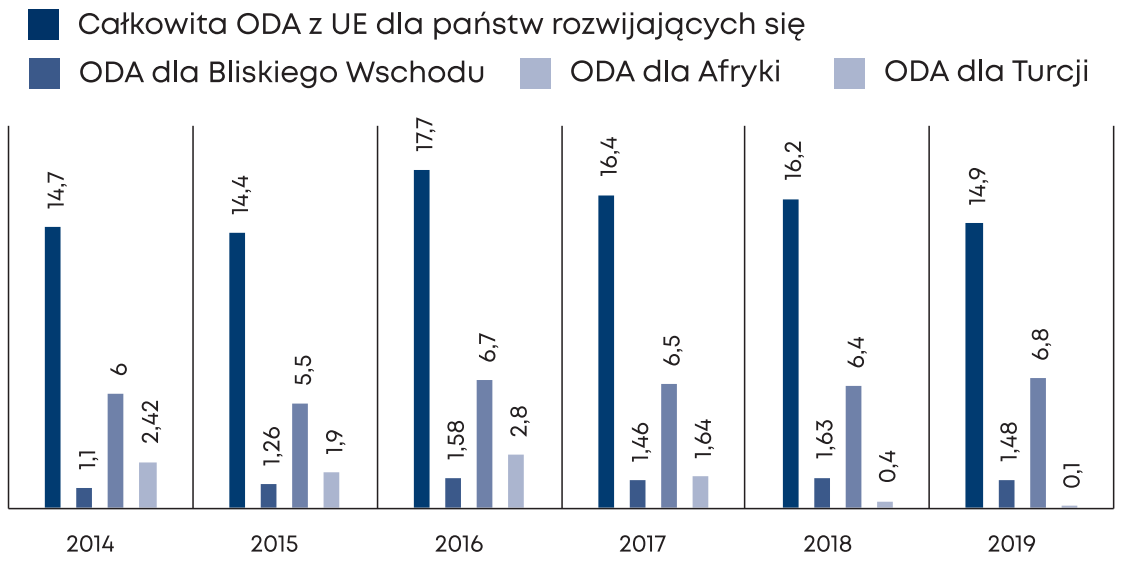
[32] UNDP, *Scaling Fences: Voices of Irregular African Migrants to Europe*, „UNDP Report", 21 października 2019 r.

[33] S. Migali, M. Scipioni, A *Global Analysis of Intentions to Migrate*, European Commission, JRC111207, 2018.

unijne i unikanie ponownego wystąpienia tych zdarzeń w przyszłości. Oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) została uznana za kluczowy instrument w usuwaniu źródeł nielegalnej migracji. „Źródłowe przyczyny" zostały zdefiniowane przez Komisję Europejską jako ubóstwo, niepewność, nierówność i bezrobocie[34]. W związku z tym UE obiecała w sytuacjach kryzysowych zwiększyć pomoc humanitarną udzielaną państwom Bliskiego Wschodu. Zobowiązała się także do zwiększenia pomocy rozwojowej wspierającej wzrost gospodarczy w sąsiedztwie, wykorzystującej programy pomocowe skierowane do krajów pochodzenia i tranzytowych[35]. Wraz z zahamowaniem postępu działań wewnętrznych (tj. programu relokacji, reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego) instrumenty gospodarcze i finansowe stały się integralną częścią zewnętrznej polityki migracyjnej UE[36].

Analiza pomocy rozwojowej po 2015 r. ujawniła jednak, że nacisk na zapobieganie migracjom nie doprowadził do wyraźnej priorytetyzacji pomocy w polityce zagranicznej UE[37]. Niektóre wczesne raporty wykazały, że początkowy wzrost wartości pomocy w latach 2015–2016 był częściowo wynikiem przesunięć środków między kosztami przyjmowania uchodźców w krajach europejskich a tradycyjnymi programami współpracy rozwojowej. Stwierdzono także, że cele migracyjne odgrywały coraz większą rolę w alokacji geograficznej ODA europejskich darczyńców[38]. Tworzono nowe fundusze powiernicze, aby odpowiedzieć na kryzys uchodźczy w sąsiedztwie Europy (na Bliskim Wschodzie i w Afryce), większość pieniędzy została jednak przekierowana z już istniejących programów.

WYKRES 1. OFICJALNA POMOC ROZWOJOWA (ODA) EU W LATACH 2014–2017 Z WYRÓŻNIENIEM WYBRANYCH REGIONÓW (WYDATKI NETTO, MILIARDY DOLARÓW, CENY STAŁE 2019 R.)



Źródło: OECDStat, *Aid (ODA) disbursements to countries and regions* [DAC2a]

[34] European Commission, A *European Agenda on Migration*, COM (2015) 240, final, Brussels 13 maja 2015 r., s. 6.
[35] Zob. J. Szymańska, P. Kugiel, H.U. Erstad, M. Bøås, *The External Dimension of EU Migration Management: The Role of Aid*, „PISM Policy Paper", nr 6 (181), lipiec 2020, s. 3–4.
[36] Tylko w 2018 r. UE wydała 71,9 mld. euro na Oficjalną Pomoc Rozwojową (ODA), z czego 13,6 mld. euro ODA pochodziło z instytucji unijnych.
[37] J. Szymańska, P. Kugiel, H.U. Erstad, M. Bøås, *The External Dimension of EU Migration Management: The Role of Aid*, „PISM Policy Paper", nr 6 (181), lipiec 2020.
[38] A. Knoll, A. Sherriff, *op. cit.*

Urzędnikom unijnym trudno było też zrozumieć, czym są „pierwotne przyczyny", czym różni się tradycyjna pomoc rozwojowa od pomocy dla „pierwotnych przyczyn migracji", i jak mierzyć jej skuteczność[39]. W rezultacie tylko niewielka część projektów pomocowych UE miała wyraźny związek z migracjami – były to kampanie informacyjne na temat zagrożeń związanych z migracją lub reformy sektora bezpieczeństwa w kilku państwach. Nacisk na kwestie migracyjne jest odzwierciedlony w nowym instrumencie pomocy rozwojowej obecnym w Wieloletniej Perspektywie Finansowej na lata 2021–2027 (Instrument Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej – NDICI – „Global Europe") o wartości prawie 80 mld euro, który traktuje migrację jako jeden z celów horyzontalnych i zaleca przeznaczenie co najmniej 10% środków „na rozwiązanie kwestii zarządzania migracją i przymusowymi wysiedleniami, w tym działań dotyczących pierwotnych przyczyn nielegalnej migracji i przymusowych wysiedleń"[40]. Mimo takich działań większość pomocy UE po 2015 r. była jednak kontynuowana w obszarach niezwiązanych bezpośrednio z migracją. Już w 2016 r. zaobserwowano, że „przedstawianie współpracy rozwojowej i wydatków na ODA w ramach «zaradzenia podstawowym przyczynom migracji» niekoniecznie oznaczały widoczną zmianę tematycznego ukierunkowania działań"[41].

Podejście to było krytykowane przez ekspertów, organizacje pozarządowe i kraje partnerskie UE. Twierdzono, że istnieje kilka możliwych zagrożeń związanych z wykorzystywaniem pomocy do realizacji celów migracyjnych, w tym związane z jakością pomocy (ponieważ prowadzi ona do zawyżania skali pomocy, *aid inflation*), przewidywalnością wsparcia, zwiększoną warunkowością oraz faktem, że może to zmniejszyć środki na tradycyjne wspieranie rozwoju społeczeństw i eliminacji ubóstwa[42]. Pojawiają się też głosy, że wykorzystywanie przez UE pomocy dla interesów migracyjnych podważa samą ideę tradycyjnej pomocy rozwojowej i grozi dalszym pogorszeniem wizerunku UE jako mocarstwa normatywnego[43].

Zilustrowane powyżej silne powiązania między polityką rozwojową a migracyjną nie doprowadziły również do istotnych zmian we współpracy rozwojowej analizowanych państw, Polski i Norwegii[44]. Podczas gdy Polska, stosunkowo nowy i niewielki donator pomocy rozwojowej, w pełni przyjęła podejście oparte na usuwaniu pierwotnych przyczyn migracji, Norwegia – donator bardziej doświadczony i o wiele większy – była bardziej zdystansowana wobec nowego trendu w polityce rozwojowej, który forsowała UE. Jednak nawet w przypadku Polski trudno wskazać istotne zmiany we współpracy rozwojowej, zarówno pod względem skali finansowania, jak i priorytetów czy kierunków przepływu pomocy. Sugeruje to, że dla takich aktorów jak UE czy Polska nacisk na „pomaganie u źródeł" był narzędziem pozwalającym na łagodzenie obaw wewnętrznych (aby dać wyborcom zapewnienie, że istnieje realny sposób rozwiązania problemu) i wysyłanie pozytywnego sygnału dla państw partnerskich (obietnice większej pomocy).

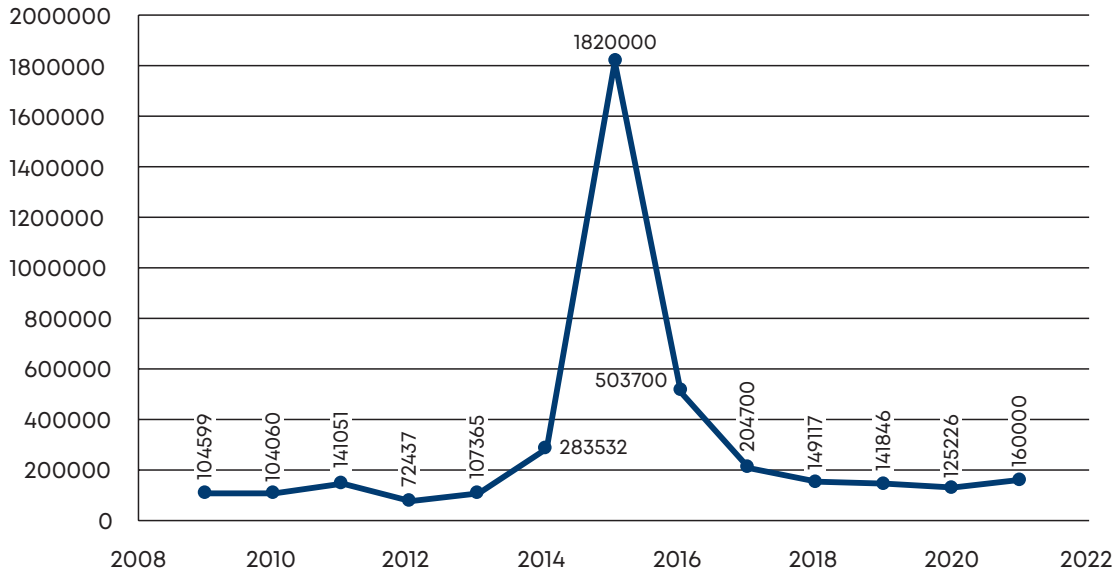
Udzielanie pomocy rozwojowej w kontekście migracji było więc przede wszystkim instrumentem politycznym lub dyplomatycznym, a nie ekonomicznym lub technicznym rozwiązaniem problemów państw rozwijających się. Dla dużego darczyńcy, jakim jest UE, pomoc była użyteczną zachętą finansową skierowaną do państw partnerskich w celu lepszej współpracy w zakresie zarządzania migracją. Na pozycję Polski w kwestii „rozwiązywania przyczyn migracji" o wiele większy wpływ miały wewnętrzne debaty polityczne i relacje

[39] Wywiad z europejskim ekspertem ds. polityki rozwojowej UE, 17 grudnia 2021 r.
[40] European Commission, *Neighbourhood, Development And International Cooperation Instrument (NDICI)*, „Global Europe", Fact Sheet, 9 czerwca 2021 r.
[41] A. Knoll, A. Sherriff, *op. cit*.
[42] AIDWATCH 2018, *Aid and Migration The externalization of Europe's responsibilities*, Concord, Brussels, 2018.
[43] Wywiad z europejskim ekspertem ds. migracji w Brukseli, online, 1 grudnia 2021 r.
[44] P. Kugiel, V. Haavik, M. Bøås, *Much Ado About Very Little? Migration-Linked Development Assistance —the Cases of Poland and Norway*, „PISM Strategic File", nr 2 (94), kwiecień 2021.

z partnerami w Europie niż odpowiedź na potrzeby uchodźców i migrantów w państwach rozwijających się. Podobnie w Norwegii – polityka rozwojowa była sterowana bardziej przez wewnętrzną scenę polityczną niż przez czynniki zewnętrzne. Na podstawie przykładów trzech analizowanych aktorów (UE, Polski i Norwegii) można argumentować, że oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) odegrała ograniczoną rolę w usuwaniu pierwotnych przyczyn migracji po 2015 r. Jeśli tak było, jak można wytłumaczyć zmniejszającą się nielegalną migrację do Europy?

Najprawdopodobniej czynnikiem, który okazał się skuteczny w ograniczaniu nielegalnej migracji do Europy po kryzysie z 2015 r., było połączenie instrumentów politycznych i ekonomicznych w postaci eksternalizacji zarządzania granicami UE[45]. Proces ten oznacza, że UE stara się wpływać na politykę migracyjną państw pochodzenia migrantów i tranzytowych w celu zmniejszenia liczby przyjazdów do Europy[46]. Decydujące w odzyskaniu kontroli nad nielegalnymi przepływami migracyjnymi okazały się podpisane umowy między UE a głównymi państwami tranzytowymi, w tym Turcją, Libią czy Nigrem[47]. W następstwie tych porozumień liczba osób przybywających do Europy spadła do najniższego poziomu od ponad pięciu lat[48], a reakcja UE na kryzys z 2015 r. została uznana za w dużej mierze skuteczną. Nowsze wydarzenia pokazują jednak, że takie podejście może nie być trwałe w dłuższej perspektywie[49].

WYKRES 2. NIEREGULARNE PRZEKROCZENIA GRANICY ZEWNĘTRZNEJ UE W LATACH 2009–2021



Źródło: FRONTEX, dane za 2021 są wstępne i obejmują okres do końca października

Prawdopodobnie najbardziej znana w Europie jest umowa między UE a Turcją podpisana w marcu 2016 r. UE uruchomiła Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji, oferując

[45] J. Szymańska, P. Kugiel, H.U. Erstad, M. Bøås, *The External Dimension of EU Migration Management: The Role of Aid*, „PISM Policy Paper", nr 6 (181), lipiec 2020, s. 11.
[46] *Ibidem*, s. 4.
[47] E. Palm, *Externalized Migration Governance and the Limits of Sovereignty: The Case of Partnership Agreements between EU and Libya*, „Theoria" 2020, nr 86, s. 9–27.
[48] *Number of Irregular Crossings*, *op. cit*.
[49] Według wstępnych danych liczba nieregularnych przekroczeń granicy zewnętrznej UE wzrosła wyraźnie w 2021 r. Według danych FRONTEX do końca października wykryto ok 160 tys. prób przekroczenia granicy, tj. najwięcej od 2018 r.

6 mld euro na wsparcie Turcji przyjmującej osoby uciekające z Syrii i innych państw regionu dotkniętych ubóstwem i (lub) konfliktami. Umowa zatrzymała napływ migrantów do UE na szlaku wschodniośródziemnomorskim[50], ale migranci zaczęli wybierać szlak środkowośródziemnomorski (z Libii, Tunezji lub Algierii do Włoch), który stał się najczęściej wykorzystywaną drogą do Europy[51].

W tym samym roku, w którym wdrożono porozumienie UE–Turcja, uruchomiono też unijne partnerstwo z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji. Udział wzięło kilka krajów afrykańskich – Niger, Mali, Nigeria, Senegal i Etiopia. Celem partnerstwa było usprawnienie współpracy w zakresie zarządzania migracją, powrotami i readmisją[52]. W Nigrze, który zyskał na znaczeniu jako jeden z głównych afrykańskich ośrodków nielegalnej migracji w kierunku północnym, UE wykorzystała pomoc jako dźwignię ułatwiającą usprawnianie zarządzania granicami, zdolności państwa i rozwój gospodarczy[53]. W 2017 r. Libia otrzymała wiele milionów euro z funduszu powierniczego UE dla Afryki (EUTF dla Afryki) na zaostrzenie kontroli granicznych i zakłócenie głównych szlaków migracyjnych z Afryki Subsaharyjskiej[54]. Ten sam mechanizm (oferowanie pomocy w zamian za zacieśnienie współpracy w zakresie kontroli migracji i readmisji) został zastosowany w stosunkach z Afganistanem w 2016 i 2021 r.[55] Przykłady te pokazują, jak pomoc stała się elementem eksternalizacji polityki migracyjnej UE i w tym sensie przyczyniła się do ograniczenia migracji.

Efekty takiego podejścia do zarządzania migracją na kontynencie afrykańskim są jednak kwestionowane. Krytykowana jest próba stworzenia przez UE nowej architektury bezpieczeństwa w celu zarządzania migracjami w Sahelu, a konkretnie w Nigrze – państwie biednym, słabym i niestabilnym[56]. Niger jest ostatnim krajem w rankingu Human Development Index i dlatego pilnie potrzebuje pomocy zarówno humanitarnej, jak i rozwojowej, której najważniejszym darczyńcą jest obecnie UE. Szacowano jednocześnie, że w 2016 r. 50% migrantów, którzy dotarli do Lampedusy (Włochy), podróżowało przez Agades, pustynne miasto w Nigrze[57]. W kolejnych latach funkcja Agadesu jako „centrum tranzytowo-migracyjnego" została znacznie ograniczona, a głównym wyjaśnieniem tej zmiany jest polityka UE[58].

Podejrzewa się jednak, że wpływ UE na zwiększanie kontroli granic działa destabilizująco na i tak już niestabilne państwo. Głównym argumentem jest skupienie się UE na reformie sektora bezpieczeństwa i zarządzaniu granicami[59], szybkie wdrożenie nowej polityki, a także przedefiniowanie istniejących, co odbyło się dzięki zmianom ukierunkowanym na bezpieczeństwo. Takie podejście kolidowało z priorytetami lokalnej społeczności, ponieważ niektórzy mieszkańcy Agadesu twierdzili, że skorzystali na przybyciu migrantów.

---

[50] J. Szymańska, P. Kugiel, H.U. Erstad, M. Bøås, *op. cit.*, s. 4.

[51] W 2016 r. odnotowano na tym szlaku 181 376 prób nielegalnego przekroczenia granicy UE, a w 2017 r. 118 962.

[52] *Partnership Framework on Migration: Commission reports on results and lessons learnt one year on*, European Commision, Fact-Sheet, Bruksela, 13 czerwca 2017 r.

[53] M. Bøås, P. Rieker, *Executive Summary of the Final Report and Selected Policy Recommendations*, 15 marca 2019 r., EUNPACK.eu.; R. Carayol, *What Happened when the EU Moved its Fight to Stop Migration to Niger*, „The Nation", 5 lipca 2019 r., www.thenation.com; A. Lebovich, *Halting Ambition: EU Migration and Security Policy in the Sahel*, EU Council of Foreign Relations, 25 września 2018 r.

[54] D. Boffey, *Migrants Detained in Libya for Profit, Leaked EU Report Reveals*, „The Guardian", 20 listopada 2019 r.

[55] P. Kugiel, J. Szymańska, *Afghan Refugees in the European Union: Experiences and Perspectives*, „PISM Strategic File", nr 11 (103), listopad 2021.

[56] M. Bøås, *The European Union and Migration Management in Fragile States*, „PISM Strategic File", nr 14 (106), grudzień 2021, s. 2.

[57] F. Molenaar, T. van Damme, *Irregular Migration and Human Smuggling Networks in Niger*, „Clingendael Report", luty 2017.

[58] Ostatnie niepotwierdzone dane z Agadesu sugeruja jednak, że liczby migrantów ponownie rosną i według niektórych źródeł nawet do 800 migrantów tygodniowo może przejeżdżać przez miasto (informacje uzyskane w Niamey, październik 2021).

[59] Morten Bøås, *The European Union and Migration Management in Fragile States*, *op. cit.*, s. 2.

Jest to ilustracją różnic podejścia między UE a społecznościami lokalnymi – obawy dotyczące bezpieczeństwa zewnętrznego niekoniecznie są podzielane przez mieszkańców tych obszarów. Dlatego też twierdzą oni, że europejskie próby eksternalizacji kontroli migracji pozbawiły lokalne społeczności ważnego źródła utrzymania[60]. Pojawia się również pytanie o konsekwencje dla stabilności Nigru, ponieważ polityka UE musi być wrażliwa na kontekst i konflikty. Problemy uwidoczniły napięcie między miękką siłą UE i podejściem „nie szkodzić" a europejskimi interesami Unii, związanymi przede wszystkim z ograniczeniem migracji na północ. Zmiana podejścia UE do Nigru może zapobiec całkowitemu upadkowi państwa, ale nie doprowadzi do trwałej odbudowy, stabilności, pojednania i rozwoju[61].

Społeczność międzynarodowa poniosła porażkę, próbując zarządzać globalnym kryzysem w regionie jeziora Czad i w Bangladeszu, dokąd przybywają „niewidzialni" uchodźcy. Niewidzialni – ponieważ w przeciwieństwie do znajdujących się między Turcją a Grecją, a także przybywających na Lampedusę, uchodźcy wokół jeziora Czad czy Rohindżowie są uwięzieni bez możliwości ucieczki, co najczęściej tłumaczy się brakiem zasobów i sieci społecznych. W tym miejscu uwidacznia się globalna hierarchia migracji: syryjscy uchodźcy blisko Europy stali się widocznym wyzwaniem i mogli liczyć na specjalną pomoc, podczas gdy inni, w bardziej odległych regionach, znajdują się na dole globalnej hierarchii uchodźców i otrzymują ograniczoną uwagę i wsparcie[62]. Ten sam trend zaobserwowano w mniej znanym przypadku osób migrujących z Bliskiego Wschodu do Afryki (Syryjczycy do Sudanu i Jemeńczycy do Rogu Afryki), gdzie nie mogą liczyć na znaczącą uwagę i wsparcie ze strony Europy[63].

Brak uwagi nie oznacza tylko braku zainteresowania mediów, ale przed wszystkim brak zasobów. Fundusze humanitarne przeznaczone na zapobieganie kryzysom na tych obszarach są chronicznie niedofinansowywane przez kraje rozwinięte, w wyniku czego zdolność przyjmowania uchodźców przez państwa sąsiadujące z obszarami dotkniętymi konfliktami znajduje się w punkcie krytycznym. Biedne i mniej stabilne państwa ponoszą główny ciężar przyjmowania większość uchodźców na świecie.

Można zauważyć, że im dalej od Europy ma miejsce kryzys uchodźczy, tym mniejsze ma szanse na otrzymanie wsparcia. Ostatnie badanie OECD dotyczące pomocy międzynarodowej dla uchodźców wykazało, że głównymi źródłami finansowania w takich sytuacjach są darczyńcy europejscy, a trzech głównych donatorów – USA, Niemcy i instytucje UE – odpowiada za prawie dwie trzecie (63%) wszystkich dwustronnych ODA na rzecz pomocy uchodźcom[64]. Nic dziwnego, że region Bliskiego Wschodu otrzymał zdecydowanie największą część dwustronnej oficjalnej pomocy rozwojowej przyznawanej regionom i państwom (45,1%), podczas gdy darczyńcy nie traktowali priorytetowo Afryki Subsaharyjskiej, Azji i Ameryki Południowej.

Podsumowując, europejski kryzys zarządzania uchodźcami przyczynił się do dwóch kolejnych problemów: europejskiego, dotyczącego zdolności UE do reagowania, oraz rzeczywistego kryzysu uchodźczego rozgrywającego się głównie poza Europą. Ten pierwszy był najbardziej widoczny, ten prawdziwy jest powszechnie nieznany. W grę wchodzi hierarchia geograficzna: uchodźcy, którzy są bliżej Europy i mają środki do ucieczki, mogą podjąć taką decyzję, podczas gdy ci, którzy nie mają funduszy ani możliwości, pozostają najbardziej narażeni na obszarach, gdzie dostęp do ochrony humanitarnej jest bardzo niepewny.

---

[60] *Ibidem*, s. 6.
[61] *Ibidem*.
[62] V. Haavik, A. Iocchi, *op. cit*.
[63] J. Czerep, *Newest Wave of Middle Eastern Emigration to Africa*, „PISM Strategic File", nr 7 (99), lipiec 2021.
[64] J. Hesemann, H. Desai, Y. Rockenfeller, *Financing for refugee situations 2018-19*, OECD Publishing, Paris, 2021.

Polityka ta niesie za sobą pewne ryzyko w dłuższej perspektywie. Reagując na sytuację uchodźców w swoim sąsiedztwie, UE i inne organizacje międzynarodowe niewystarczająco wspierają niestabilne kraje i regiony dotknięte kryzysem, które ponoszą ciężar zakwaterowania uchodźców. Doprowadziło to do zmiany dyskursu w krajach przyjmujących: ważniejsze od kwestii przyjmowania uchodźców i włączania ich do społeczności stają się tematy dotyczące ograniczania migracji, a w niektórych przypadkach nawet wydalania uchodźców. Brak równowagi może prowadzić do napięć między społecznościami przyjmującymi a uchodźcami, destabilizacji i bardziej restrykcyjnej polityki państw, grożąc kolejnymi kryzysami humanitarnymi. Uchodźcy z Libanu, Syrii i Jemenu przybywający do Afryki[65] zwracają uwagę na państwa rozwijające się, które przez dziesięciolecia były otwarte i przyjazne uchodźcom w przeciwieństwie do UE i krajów europejskich. Łatwy dostęp do rynku pracy (np. w Jordanii) i możliwość szybkiego uzyskania statusu uchodźcy (np. w Etiopii) stwarzały możliwość realizacji marzeń o lepszej i spokojniejszej przyszłości. Kiedy jednak miejscowi poczuli, że sytuacja gospodarcza przybyszów ma wpływ na ich własne szanse ekonomiczne (co miało miejsce zarówno w Bangladeszu[66], jak i w Sudanie[67]), uchodźcy zaczęli spotykać się z bardziej wrogim nastawieniem

Istnieje więcej ograniczeń skutecznej pomocy migrantom. Choć UE może nakłaniać kraje zależne od pomocy do respektowania unijnej polityki migracyjnej (co pokazują przypadki Afganistanu i Nigru), takie podejście nie sprawdza w przypadku państw mniej uzależnionych od ODA. Oferta pomocy finansowej UE nie wpłynęła na politykę migracyjną Egiptu nie tylko dlatego, że była stosunkowo niewielka, ale także dlatego, że stała w sprzeczności z samooceną Egipcjan[68]. UE okazała się nieskuteczna, starając się wywrzeć wpływ na przeprowadzenie sprzyjających uchodźcom zmian prawa w Bangladeszu, ponieważ rząd odrzucił naciski zagraniczne, postrzegając je jako sprzeczne z interesem narodowym. Również większość podpisanych umów dotyczących powrotu i readmisji nie przyczyniła się wyraźnie do poprawy wskaźnika powrotów osób nieobjętych ochroną międzynarodową.

Wreszcie, chociaż pomoc była bardzo często stosowana w celu ograniczenia nielegalnej migracji, mniej uwagi poświęcono jej roli we wspieraniu legalnej migracji. Tylko kilka projektów koncentrowało się wyłącznie na legalnej i bezpiecznej mobilności[69]. Jak wykazano w analizie dotyczącej migracji wewnątrzafrykańskich, wielu uchodźców z Bliskiego Wschodu poszukuje lepszego życia w innych państwach rozwijających się – w Afryce czy Azji[70]. Choć prawdopodobnie przedwczesna jest teza, że liczniejsza migracja między państwami rozwijającymi się może być lekarstwem na migrację do Europy, większe wsparcie dla krajów przyjmujących może pomóc im wdrożyć polityki prowadzące do wypracowania bardziej trwałego rozwiązania (np. działania poza obozami i dostęp do rynku pracy). Pojawiający się trend tworzenia kompleksowych „paktów uchodźczych", takich jak wdrażany w Jordanii od 2016 r., daje nadzieję na złagodzenie przedłużających się kryzysów dzięki zlikwidowaniu luk między pomocą humanitarną a pomocą rozwojową oraz dostosowaniu wsparcia zagranicznego do planów rozwoju państw przyjmujących. Jednak, jak pokazał przypadek Rohindża w Bangladeszu, sprzeciw rządów biednych państw przyjmujących, które słusznie obawiają się, że staną się „przechowalnią" uchodźców, może sprawić,

[65] J. Czerep, *Newest Wave…, op. cit.*
[66] P. Kugiel, *Migration-Development Nexus: The Case of the Rohingya in Bangladesh*, op. cit.
[67] J. Czerep, *Newest Wave…, op. cit.* s. 7.
[68] M. Pawłowski, *The Impact of EU Development Assistance on Egypt's Migration Policy*, „PISM Strategic File", nr 10 (102), grudzień 2021.
[69] Zob. m.in. projekt o wartości 25 mln euro: *Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa*, realizowany w ramach EU Emergency Trust Fund For Africa, Adoption, https://ec.europa.eu.
[70] J. Czerep, *Newest Wave…, op. cit.*

że większość będzie niechętna do zawierania porozumień na większą skalę. Nie gwarantują one bowiem sprawiedliwego podziału obciążeń wynikających z globalnego kryzysu uchodźczego.

Statystyki pokazują, że sposób dystrybucji funduszy przeznaczonych przez społeczność międzynarodową na rozwiązanie kryzysu związanego z uchodźcami wymaga poprawy. Najnowsze badanie OECD dotyczące finansowania uchodźców wykazało, że w latach 2018–2019 32 darczyńcy przekazali w sumie 44,3 mld dol. ODA uchodźcom i społecznościom przyjmującym, co stanowiło 12,3% całej ODA na świecie w tym okresie[71]. Jednak wsparcie było niemal równo podzielone między wszystkie państwa rozwijające się, które gościły 86,6% światowej populacji uchodźców (otrzymały w sumie 22,7 mld dol. lub 6,7% dwustronnej oficjalnej pomocy rozwojowej), a grupę państw wysoko rozwiniętych OECD, które zamieszkuje jedynie 11,3% uchodźców (5,6% lub 20,1 mld dol. w latach 2018–2019)[72]. Zdecydowana większość pomocy (71%) przeznaczonej na rozwiązywanie przedłużających się kryzysów uchodźczych w krajach rozwijających się pochodzi nadal ze środków krótkoterminowej pomocy humanitarnej, podczas gdy pomoc rozwojowa odgrywa mniejszą rolę[73]. Pokazuje to, że postulat Globalnego Paktu na rzecz Uchodźców z 2018 r. o połączeniu pomocy humanitarnej i rozwojowej pozostaje niezrealizowany.

Innym ciekawym przykładem jest sytuacja Polski, która w ostatnich latach stała się głównym kierunkiem w UE dla migrantów zarobkowych (przede wszystkim z Ukrainy), co wskazuje, że dopuszczenie większej liczby legalnych ścieżek migracji skutecznie zmniejsza presję nieuregulowanej migracji z danego państwa[74]. Należy zastanowić się, w jaki sposób można wykorzystać pomoc, aby ułatwić bardziej regularną i bezpieczną migrację, lepiej dopasować podaż pracowników w krajach rozwijających się do potrzeb rynków pracy w krajach rozwiniętych. Zamiast zatrzymać migrację, pomoc rozwojowa może wpłynąć na lepsze jej wykorzystanie.

Ważne jest, by ponownie przemyśleć stosowaną obecnie politykę migracyjną, która wydaje się nie do utrzymania z co najmniej dwóch powodów. Jak pokazują najnowsze dane dotyczące rosnącej nielegalnej migracji do UE i nowe kryzysy na wschodnich granicach UE, presja migracyjna nie zniknie. Jeśli UE zamyka jeden szlak migracyjny, powstaje szlak alternatywny, dlatego też umowa z Turcją z 2016 r., która zamknęła szlak wschodnio-śródziemnomorski, zepchnęła migrantów na szlak środkowośródziemnomorski, a kiedy ten szlak został ograniczony po umowach z Libią, migranci przenieśli się na szlaki zachodnio-śródziemnomorski i atlantycki. Kiedy ograniczenia pandemiczne sprawiły, że trasy morskie stały się bardziej niebezpieczne, wyłonił się nowy kanał migracji przez Białoruś, co aktywnie wspierał tamtejszy przywódca.

Po drugie, niedawna sytuacja na granicy polsko-białoruskiej pokazuje, że dotychczasowe umowy migracyjne tylko zachęciły inne państwa do wykorzystywania migracji jako argumentu w relacjach z UE i szantażowania Europy zagrożeniami migracyjnymi. Dlatego, choć próba instrumentalnego użycia migrantów przez białoruskiego przywódcę jako broni w polityce wobec UE może wydawać się niebezpieczną innowacją, inne państwa już wcześniej wykorzystywały migrantów do wymuszenia większej pomocy lub ustępstw. Wydaje się, że to, czy dane państwo jest autorytarne czy demokratyczne, nie koreluje znacząco z instrumentalnym wykorzystywaniem migrantów w polityce wobec UE. Ważniejsze są inne

[71] J. Hesemann, H. Desai, Y. Rockenfeller, *op. cit.*, p. 9.
[72] *Ibidem*, s. 14.
[73] *Ibidem*, s. 9.
[74] J. Szymańska, V. Haavik, M. Bøås, *Norway and Poland's experiences with migration: A Comparative Perspective*, „PISM Strategic File", nr 15 (107), grudzień 2021.

czynniki, takie jak warunki wewnętrzne i ambicje regionalne[75]. Ponieważ naraża to UE na dalszą presję ze strony państw trzecich, warto podjąć refleksję, czy to poprzednie polityki europejskie przygotowały grunt do niedawnej eskalacji, i czy takie podejście jest korzystne w dłuższej perspektywie.

UWAGI KOŃCOWE I REKOMENDACJE

Polityka skoncentrowana na usuwaniu pierwotnych przyczyn migracji poprzez pomoc rozwojową opiera się na fałszywych założeniach i nie przyniesie pożądanych rezultatów. Z dostępnej literatury wynika, że wraz z rozwojem ekonomicznym państw ubogich coraz więcej osób będzie skłonnych do emigracji aż do momentu, gdy państwo pobytu osiągnie relatywnie wysoki poziom rozwoju. Wynika to z faktu, że aspiracje i możliwości podróżowania rosną szybciej niż obiektywna sytuacja gospodarcza. Niekończąca się presja migracyjna będzie się utrzymywać tak długo, jak długo będą istniały ogromne nierówności ekonomiczne między krajami bogatymi i biednymi. Sama pomoc rozwojowa nie może powstrzymać dobrowolnej migracji ekonomicznej. Jeśli chodzi o przymusową migrację, przyczyny źródłowe są zwykle związane z konfliktami politycznymi i przemocą, a pomoc finansowa rzadko może przynieść rozwiązania pozwalające zakończyć konflikty i niestabilność polityczną.

Chociaż nielegalna migracja do Europy zmniejszyła się w ostatnich latach, nie było to spowodowane eliminacją „pierwotnych przyczyn migracji" w krajach pochodzenia lub tranzytowych. Mimo deklaratywnego zaangażowania UE i niektórych państw europejskich w rozwiązywanie pierwotnych przyczyn migracji, nie zwiększono wyraźnie pomocy ani nie dokonano poważnych zmian w geograficznych lub sektorowych priorytetach donatorów, w tym analizowanych w tym projekcie (UE, Polska i Norwegia). Chociaż część pomocy została przekierowana na projekty zajmujące się migracją, większość współpracy rozwojowej kontynuowano w sektorach tradycyjnych, a kraje wysyłające migrantów nie otrzymały znacząco zwiększonych środków. Spadek nielegalnej migracji nastąpił raczej w wyniku zablokowania szlaków migracyjnych poprzez eksternalizację i sekurytyzację zarządzania migracjami przez podmioty europejskie. Decydującą rolę odegrały porozumienia polityczne z kilkoma państwami trzecimi, a także pandemia COVID-19.

Pomoc zagraniczna także odegrała rolę w realizacji celów UE w zakresie migracji, jednak początkowa ekonomizacja europejskiej odpowiedzi na migrację była w coraz większym stopniu zastępowana podejściem sekurytyzacyjnym. Próby nielegalnego przekroczenia granicy w 2021 r. (ostatnio problem dotyczył granicy polsko-białoruskiej) pokazują, że w sąsiedztwie Europy nadal istnieje silna presja migracyjna, a migranci i uchodźcy będą próbowali znaleźć nowe szlaki również w przyszłości. UE jest więc stale narażona na niekontrolowaną migrację, a wrażliwość na tym punkcie może zachęcić przywódców politycznych z krajów położonych blisko europejskiego pogranicza do poszukiwania roli „strażnika drzwi obrotowych" w celu otrzymania ustępstw gospodarczych lub politycznych od UE lub państw europejskich.

W ramach projektu MiDeShare zbadano tylko część złożonego związku między pomocą rozwojową a migracjami. Aby lepiej zrozumieć te zależności, potrzebne będą dalsze badania. Powinny one dotyczyć m.in. aspiracji migracyjnych, których obserwacja pomoże

[75] A. Koch, A. Weber, I. Werenfels (red.), *Profiteers of Migration? Authoritarian States in Africa and European Migration Management*, SWP Research Paper 2018/RP 04, 24 lipca 2018 r.

zrozumieć, co motywuje do pozostania na miejscu, a co do poszukiwania lepszego życia gdzie indziej. Wiadomo, że ludzie szukają schronienia przed wojną i gwałtownymi konfliktami, ale ponieważ osoby najsłabsze i najbiedniejsze rzadko podejmują kosztowne próby nieregularnej migracji, ważne jest, aby zrozumieć zarówno czynniki zniechęcające, jak i przyciągające do takich działań. Potrzebujemy zatem więcej pogłębionych studiów przypadku i studiów porównawczych. Skłonność do migracji zależy bowiem od wielu czynników. Wydaje się, że brak wiary w możliwości awansu społecznego w przyszłości ma duże znaczenie dla młodych osób, które chcą wyjechać, by za granicą poprawić warunki życia. Nadal nie znamy odpowiedzi na pytanie, co trzeba zrobić, by ludzie zaczęli ufać w możliwość poprawy sytuacji, by bardziej racjonalne stało się inwestowanie w przyszłość niż próba ucieczki do Europy związana z kosztami i najczęściej ogromnym ryzykiem.

Chociaż mamy do czynienia ze znaczną luką w wiedzy na temat związków między pomocą, wzrostem gospodarczym, wiarą w przyszłość i migracją, możemy przedstawić pewne ogólne wnioski i obserwacje, które mogą stanowić podstawę dla rekomendacji politycznych. W naszych badaniach znaleźliśmy przykłady podejścia, które było skuteczne w ograniczaniu nielegalnej migracji, przypadki, w których nie działało to dobrze, oraz inne, w których wybrana polityka przyniosła pewne negatywne konsekwencje.

1. Sytuacje, gdy pomoc okazała się skutecznym instrumentem w zakresie polityki migracyjnej:

- Z krótkoterminowej perspektywy donatorów, jeśli celem jest tylko ograniczenie nielegalnych przepływów migrantów, pomoc rozwojowa była w niektórych przypadkach skutecznym narzędziem dyplomatycznym, stosowanym podczas negocjacji dotyczących kontroli migracji, które podejmowano z państwami rozwijającymi się. Oferując zachęty finansowe, można przekonać partnerów do poprawy kontroli granicznych, wprowadzenia praktycznych ustaleń dotyczących readmisji i powrotów lub ograniczenia działalności osób, które ułatwiały migrantom przemieszczanie się w celach zarobkowych.
- Pomoc humanitarna udzielana uchodźcom i krajom przyjmującym uchodźców ma kluczowe znaczenie dla łagodzenia cierpień, ratowania życia i zmniejszania niektórych obciążeń dla lokalnych społeczności. Zaspokajając podstawowe potrzeby przesiedlonych i zapewniając usługi skierowane również do przyjmujących, łagodzi presję na wtórne przemieszczenia.
- Pomoc rozwojowa dla społeczności przyjmujących uchodźców w krajach rozwijających się jest ważna dla ustabilizowania sytuacji i uniknięcia negatywnych skutków kryzysów humanitarnych. Jednak zlikwidowanie przepaści między pomocą humanitarną a pomocą rozwojową udzielaną w odpowiedzi na przedłużające się kryzysy nadal wymaga większego wysiłku, większego wsparcia ze strony darczyńców i poprawy współpracy z krajami partnerskimi.

2. Wymiary, w których pomoc rozwojowa była nieskuteczna

- Udzielana **pomoc była zbyt mała, aby rozwiązać ekonomiczne źródła migracji i poprawić sytuację makroekonomiczną w krótkim okresie**. Stosunkowo niewielki wzrost finansowania nie mógł przeciwdziałać motywacji zarobkowej migracji.
- **Pomoc nie jest odpowiednim narzędziem rozwiązywania źródeł przymusowej migracji**, ponieważ większość współczesnych kryzysów humanitarnych wymaga rozwiązań politycznych i związanych z bezpieczeństwem.

- **Pomoc nie jest skutecznym narzędziem dyplomatycznym w stosunkach z krajami mniej od niej uzależnionymi**, zwłaszcza gdy ma ograniczać migracje z tych państw, w których pomoc zagraniczna jest mniejsza niż przekazy pieniężne od migrantów z zagranicy.
- Ścisły **związek pomocy z migracją okazał się mniej skuteczny w mobilizowaniu dodatkowych środków na oficjalną pomoc rozwojową**.

3. Wymiary, w których ścisłe powiązanie pomocy rozwojowej z interesami migracyjnymi donatorów niosą też pewne zagrożenia:

- Kiedy pomoc odgrywa kluczową rolę w zamknięciu jednego szlaku migracyjnego, **skłania migrantów do poszukiwania innych, prawdopodobnie bardziej kosztownych i niebezpiecznych tras.** Chociaż może to spowolnić presję migracyjną na jakiś czas, nie jest trwałym rozwiązaniem problemu migracji.
- Jeśli pomoc jest wykorzystywana jako zachęta do poprawy współpracy z państwami w zakresie zarządzania migracją, **mobilizuje jednocześnie inne kraje do wykorzystywania migracji jako karty przetargowej w stosunkach z darczyńcami**. W tym sensie naraża darczyńców na szantaż ze strony państw trzecich, oczekujących większego wsparcia finansowego lub ustępstw politycznych w zamian za współpracę w zakresie kontroli migracji.
- Wykorzystanie pomocy w celu zabezpieczenia niektórych interesów migracyjnych UE **może prowadzić do negatywnych i niezamierzonych konsekwencji w biednych i niestabilnych państwach**, ponieważ utrudnia naturalną migrację wewnątrzregionalną i pozbawia wiele osób środków do życia.
- **Ścisłe powiązania pomocy z interesami migracyjnymi wypaczają samą ideę współpracy rozwojowej** i mogą ograniczać dostępne środki służące realizacji tradycyjnych celów pomocy rozwojowej. Rodzi to pytania o jakość pomocy i może w dłuższej perspektywie sprawić, że populacje krajów-donatorów będą niechętnie popierać pomoc zagraniczną. Może to również zaszkodzić wizerunkowi darczyńców i sprawić, że kraje partnerskie będą bardziej podejrzliwe wobec intencji udzielania pomocy.
- Kiedy pomoc jest elementem unijnego zarządzania migracją, dostarcza sztucznych rozwiązań i łagodzi presję na państwa europejskie, by zreformowały wspólną politykę migracyjną i azylową. **Wzmacnia zależność od podmiotów zewnętrznych i eksponuje polityczną podatność Unii na przyszłe przepływy migracyjne**.

4. Rekomendacje dla darczyńców europejskich:

1. Warto **oddzielić współpracę rozwojową od kwestii migracyjnych na poziomie retorycznym**, ponieważ powoduje to nieuprawnione oczekiwania, a ryzyka związane z tym podejściem przeważają nad korzyściami. ODA musi koncentrować się na swoich tradycyjnych celach – walce z ubóstwem i wspieraniu rozwoju gospodarczego – a nie na powstrzymywaniu migracji.

2. Należy **kontynuować i w razie potrzeby zwiększać pomoc humanitarną** odpowiadającą na istniejące kryzysy, z dodatkowym naciskiem na „niewidzialnych uchodźców", aby złagodzić ryzyko migracyjne na wczesnych etapach.

3. Warto współpracować z krajami partnerskimi w celu opracowania reakcji na przedłużające się kryzysy związane z uchodźcami, **łącząc pomoc humanitarną i rozwojową z krajowymi strategiami planowania i rozwoju**. Oferować dodatkowe zachęty finansowe dla rządów przyjmujących, aby opowiadały się za zmianami, które mogą wpłynąć na trwałość rozwiązań (dostęp do rynku pracy, działania poza obozami).

4. Należy **kontynuować pomoc rozwojową dla państw niestabilnych i zależnych**, ponieważ pomaga to zyskać czas i uniknąć całkowitego ich upadku oraz zapobiec nowym kryzysom uchodźczym.

5. Korzystne jest większe **skupienie pomocy rozwojowej na wzmocnieniu uporządkowanej, bezpiecznej i regularnej migracji**, w tym poprzez szkolenia i rozwój umiejętności dostosowany do potrzeb rynków lokalnych, regionalnych lub międzynarodowych.

6. Należy wykorzystywać **pomoc w celu przeciwdziałania niezamierzonym konsekwencjom zwiększonej kontroli migracji** poprzez zapewnienie alternatywnych źródeł utrzymania i możliwości zatrudnienia w społecznościach dotkniętych kryzysem.

7. Zagrożenia związane z eksternalizacją polityki migracyjnej UE, takie jak zwiększenie wrażliwości na szantaż partnerów zewnętrznych, powinny skłaniać instytucje unijne i kraje członkowskie do **przyspieszenia prac nad usprawnieniem wspólnej polityki azylowej i migracyjnej.** Zarówno próby ekonomizacji odpowiedzi na presję migracyjną poprzez rozwiązywanie ich „źródłowych przyczyn", jak i trwający trend sekurytyzacji polityki migracyjnej nie zwiększają odporności Unii na przyszłe wyzwania demograficzne, rynku pracy i strategiczne.

8. **Polska**, która rozszerza udzielanie pomocy na obszary nietradycyjne, w tym na niestabilne państwa Afryki czy Bliskiego Wschodu, **może chcieć uczyć się na doświadczeniach tradycyjnych donatorów, takich jak Norwegia**. Może to obejmować kwestie planowania, wieloletniego programowania, wykorzystania nowych form pomocy, ale także wspólne projekty rozwojowe.

9. Reakcja Norwegii na kryzysy uchodźcze w przeszłości sugeruje, że **silne instytucje, sprawdzone mechanizmy i solidna polityka migracyjna pomagają w reagowaniu na nagłą presję migracyjną na granicach zewnętrznych**. Polska może również czerpać z doświadczeń Norwegii w organizowaniu programów przesiedleńczych.

10. Zarówno Norwegia, Polska, jak i inni darczyńcy muszą upewnić się, że ich **pomoc jest wrażliwa na kontekst lokalny i dołożyć wszelkich starań, aby złagodzić państwom trzecim trud przyjmowania uchodźców**. Chociaż większość darczyńców stara się o to już teraz, wciąż jest wiele do zrobienia, szczególnie w przedłużających się sytuacjach konfliktowych, w których często pojawiają się „zapomniani" uchodźcy. Oznacza to, że udzielanie pomocy w takich miejscach powinno mieć długofalową perspektywę 1) wsparcia dla uchodźców, 2) wsparcia lokalnych społeczności przyjmujących oraz 3) wsparcia dla rządu przyjmującego. Taka pomoc nie powinna zawierać warunków, które mogłyby sprawić, że państwo otrzymujące może stać się rezerwuarem uchodźców i migrantów, których darczyńcy wolą nie wpuszczać w większej liczbie do Europy. Takie podejście byłoby nie tylko błędne etycznie, ale też negatywnie przyjmowane w większości państw goszczących uchodźców.

PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest jednym z najważniejszych ośrodków analitycznych w Europie Środkowej i Wschodniej. Sytuując się pomiędzy światem polityki a niezależną analizą, PISM zapewnia wsparcie decydentom i dyplomatom, inicjuje publiczną debatę ekspercką oraz upowszechnia wiedzę o współczesnych stosunkach międzynarodowych. Działalności PISM przyświeca przekonanie, że proces podejmowania decyzji na arenie międzynarodowej powinien się opierać w jak największym stopniu na wiedzy płynącej z rzetelnych i wiarygodnych badań.

Norway grants
Iceland Liechtenstein Norway grants

The Initiative is funded by Iceland, Liechtenstein and Norway through the EEA Grants and Norway Grants. Working together for a green, competitive and inclusive Europe.

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS
UL. WARECKA 1A, 00-950 WARSZAWA
TEL. (+48) 22 556 80 00
FAKS (+48) 22 556 80 99
PISM@PISM.PL
WWW.PISM.PL

E-ISBN 978-83-66091-87-0