



Horyzonty Polityki
2017, Vol. 8, N° 24



JAN BRZozowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych
Katedra Studiów Europejskich
jan.brzozowski@uek.krakow.pl

DOI: 10.17399/HP.2017.082401

Zarządzanie migracjami jako dobro publiczne: rola Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Podstawowym celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, jaką rolę odgrywa Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji (IOM) w zakresie zarządzania międzynarodowymi migracjami.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Artykuł ten wykorzystuje koncepcje globalnych dóbr publicznych w celu weryfikacji, w jakim aspekcie zarządzanie migracjami i zapewnianie usług z nimi powiązanych może stanowić dobro publiczne w skali międzynarodowej. Autor posługuje się analizą studium przypadku, przedstawiając historię i ewolucję działalności IOM oraz sposób, w jaki organizacja usiłuje w swojej bieżącej aktywności pogodzić rozbieżne interesy państw przyjmujących, wysyłających, tranzytowych, a także samych osób migrujących, zgodnie ze swoją maksymą: „zarządzanie migracjami dla dobra wszystkich”.

PROCES WYWODU: Artykuł złożony jest z trzech części. W pierwszej wprowadzono koncepcję globalnych dóbr publicznych, wiążąc ją z problematyką zarządzania migracjami w skali międzynarodowej. W drugiej części opisano historię IOM, analizując ewolucję organizacji i jej działalności. Trzecia część przedstawia wybrane przykłady najnowszych aktywności IOM w zakresie zarządzania migracjami, wskazując na próby godzenia często przeciwstawnych interesów uczestników tego procesu.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Doświadczenia IOM wskazują, że tworzenie globalnego dobra publicznego w przypadku usług zarządzania migracjami jest zadaniem bardzo trudnym, ale jednak możliwym. Mimo pewnych

Sugerowane cytowanie: Brzozowski, J. (2017). Zarządzanie migracjami jako dobro publiczne: rola Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji. *Horyzonty Polityki*, 8 (24), 11-28. DOI: 10.17399/HP.2017.082401.

kontrowersji powiązanych z działalnością IOM i podnoszonych przez niektórych jej krytyków organizacja ta – biorąc pod uwagę realne możliwości finansowe i polityczne – realizuje swoje zadania, próbując uwzględnić potrzeby zarówno osób migrujących, jak i państw uwikłanych w ten proces.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Zarzuty stawiane IOM wydają się zadziwiająco podobne do krytyki pod adresem ONZ. W obu jednak przypadkach nie bierze się pod uwagę konkretnych możliwości realizowania zadań, które postawiono przed tymi organizacjami. W obliczu narastającej presji demograficznej na kontynencie afrykańskim i częściowo w Azji oraz w związku z powiązanymi z nią natężeniami fal migracyjnych już w nieodległej przyszłości wystąpi naturalna konieczność wzmocnienia finansowego obu tych organizacji.

SŁOWA KLUCZOWE:

zarządzanie migracjami, globalne dobra publiczne, IOM

MANAGING MIGRATION AS A GLOBAL GOOD:
THE ROLE OF INTERNATIONAL ORGANIZATION
FOR MIGRATION

RESEARCH OBJECTIVE: The main goal of the paper is to analyze the role of International Organization for Migration in the management of international migration.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: This paper explores the theory of global public, timing to investigate to which extent the migration management at global level can constitute a global public good. The author applied a case study approach, analyzing the history and the evolution of IOM. The main emphasis is put on the investigation on how the organization is able to reconcile the diverging interests of stakeholders (i.e. to manage the migration for the benefit of all), including destination, sending and transit countries.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The article consists of three sections. The first one introduces the concept of global public goods within the frame of migration management at a global level. The second section describes the history of IOM and the evolution of its activities. The third part presents some examples of IOM's activity and investigates to which extent the organization is able to reconcile the diverging needs and interests of different stakeholders, involved in a process of migration management.

RESEARCH RESULTS: The example of IOM clearly shows that the creation of a global public good in a case of migration management is difficult, but possible. In spite of some controversies involved with this activities, IOM – taking

into the account its financial and political limitations – is able to fulfill its tasks in an efficient way, which reconciles the needs of most stakeholders.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS:
The criticism towards IOM strangely resembles the argumentation against United Nations. In both cases, this negative opinions do not take into the account the real possibilities of both organizations due to political and financial limitations.

KEYWORDS:

migration management, global public goods, IOM

1. WPROWADZENIE: ZARZĄDZANIE MIGRACJAMI JAKO DOBRO PUBLICZNE

Rozważając kwestię zarządzania międzynarodowymi przepływami ludnościowymi i zapewniania dóbr publicznych w tym zakresie, należy przede wszystkim określić, jacy interesariusze uczestniczą w tym procesie. Niewątpliwie najważniejszym z nich jest państwo. Przemieszczenia ludzi w skali międzynarodowej wiążą się bowiem z przekraczaniem granic, a granice krajów są kluczowym elementem państwowości, określającym jego terytorium (Calhoun, 2002). Państwa są żywotnie zainteresowane kontrolowaniem swoich granic i bardzo niechętnie rezygnują z tego uprawnienia. Dzieje się tak z szeregu powodów. Po pierwsze, regulowanie napływu nowej ludności umożliwia równoczesne kontrolowanie dostępu do krajowego rynku pracy, ale także do dóbr publicznych dostarczanych przez państwo. Nagły, niekontrolowany napływ cudzoziemców powoduje problemy koordynacyjne, zwiększa koszty i zmniejsza efektywność dostarczanych dóbr publicznych, w szczególności społecznych – takich jak opieka zdrowotna, oświata, utrzymanie bezpieczeństwa czy czystości w miejscach publicznych (Adamson, 2006). Najnowszym przykładem ilustrującym ten problem są Syria i Liban – bliskowschodnie kraje, które od blisko półwiecza stanowią miejsce schronienia dla uchodźców, poszukujących azylu, dipisów i innych migrantów politycznych z regionu. Trwająca od 2011 r. wojna domowa w Syrii oraz ofensywa ISIS w Iraku (2014-2016) doprowadziły do gwałtownego napływu syryjskich uchodźców (Pędziwiatr i Legut, 2016). Sama Jordania,

państwo ledwie 6-milionowe, przyjęła ich blisko 600 tysięcy (Byman i Speakman, 2016), co stanowi olbrzymie wyzwanie dla tamtejszego systemu opieki społecznej, ochrony zdrowia i edukacji (Dahli, 2014).

Drugim powodem, dla którego państwa przywiązują tak wielką wagę do kontrolowania napływu cudzoziemskiej ludności, są kwestie związane ze stabilnością wewnętrzną i bezpieczeństwem. Nieszczelne granice państwowe umożliwiają polityczną mobilizację diaspor poprzez rozwój działalności politycznej, ale i militarnej, która następnie może być „eksportowana” do sąsiedniego kraju. Typowym przykładem jest tutaj działalność UNITA czy RPF. UNITA, reprezentująca grupę etniczną Owimbundu i operująca na terenie południowej Angoli i północnej Namibii, prowadziła w latach 1975-2002 działania zbrojne przeciwko rządzącej Angolą partii MPLA. Z kolei utworzona w 1987 r. w Ugandzie RPF powstała jako reprezentacja ludności Tutsi, wypędzonej z rdzennej Rwandy po objęciu władzy przez przedstawicieli Hutu. Inwazja terytorium Rwandy przez RPF doprowadziła ostatecznie do zatrzymania ludobójstwa Tutsi w 1994 r. i przejścia władzy w kraju, ale równocześnie do exodusu ludności Hutu i kryzysu uchodźczego w regionie, co pośrednio przyczyniło się do wojny w Kongu (1996-1997; por. Milewski i Lizak, 2002).

Państwa ograniczają również dostęp do swojego terytorium ze względu na starania, by utrzymać spójność i równowagę społeczno-kulturową. Zbyt duży napływ jednolitej pod względem etnicznym grupy może stanowić wyzwanie dla obowiązującego wzorca narodowej tożsamości i zbioru wartości wyznawanych przez większość społeczeństwa. Wcześniejsze doświadczenia historyczne wskazują, jak często presja społeczna zmuszała decydentów do podejmowania antyimigracyjnych i często ksenofobicznie motywowanych działań skierowanych na ograniczenie napływu pewnych kategorii imigrantów w wielu popularnych krajach docelowych, by wymienić tylko przykłady Chinese Exclusion Act przyjętego w 1882 r. w Stanach Zjednoczonych czy White Australia Policy – politykę migracyjną wprowadzającą elementy dyskryminacji rasowej, realizowaną w Australii w pierwszej połowie XX w.¹

1 Warto dodać, że odejście od polityki „Białej Australii” i wprowadzenie modelu wielokulturowego państwo to zawdzięcza m.in. Polakowi, prof. Jerzemu Zubrzyckiemu z Australian National University (Pakulski, 2012).

Równocześnie jednak państwa wykazują zainteresowanie pewnymi grupami imigrantów. Są to przede wszystkim kategorie pracowników uważanych za cenny z perspektywy narodowych rynków pracy i mogących stanowić uzupełnienie wobec braków miejscowych pracowników w pewnych sektorach gospodarki. Dotyczy to zarówno nisko i średnio wykwalifikowanych pracowników sektora usług budowlanych, opiekuńczych i domowych, jak i specjalistów poszukiwanych w opiece zdrowotnej, działalności badawczo-rozwojowej czy też w usługach IT i finansowych (Adamson, 2006). Ta jednak perspektywa powoduje, że silniejszą stroną w procesie regulacji przepływu ludnościowego stają się kraje zaможniejsze i o wyższym poziomie rozwoju, które sięgają po cenne zasoby kapitału ludzkiego, drenując z nich kraje rozwijające się. Biedne kraje Południa, dla których bardzo często rodzimi obywatele są głównym „towarem eksportowym”, mają znacznie mniejsze pole manewru: podaż nisko wykwalifikowanych pracowników jest bowiem olbrzymia, a popyt na nich – ograniczony. W tym więc kontekście perspektywa utworzenia liberalnego reżimu migracyjnego, w ramach którego stopniowo wprowadzałoby się ułatwienia dla mobilności ludzi w skali międzynarodowej, wydaje się mało prawdopodobna. Wręcz przeciwnie, mamy raczej do czynienia z pewnym paradoksem globalizacji: mimo intensyfikacji handlu, rosnących przepływów kapitałowych i spadających kosztów transportu, skala mobilności ludzkiej w ujęciu międzynarodowym pozostaje przez ostatnie ćwierćwiecze na podobnym poziomie, czyli około 3% światowej populacji (Brzozowski, 2012).

Dlatego więc inni interesariusze uczestniczący w procesie zarządzania migracjami: zarówno sami przemieszczający się ludzie (migranci ekonomiczni i polityczni, w tym uchodźcy), podmioty prywatne i publiczne wspierające proces migracji (firmy rekrutacyjne i transportowe, agencje i instytucje pośrednictwa pracy etc.), jak i międzynarodowe organizacje rządowe i pozarządowe operują w ramach ograniczeń narzuconych przez państwa. Z drugiej jednak strony, nawet w przypadku relatywnie silnie regulowanego globalnego reżimu migracyjnego pojawiają się sytuacje kryzysowe, wobec których państwa narodowe pozostają bezradne i potrzebują wsparcia – ze strony innych państw, ale przede wszystkim organizacji międzynarodowych. Najnowszy kryzys migracyjno-uchodźczy

w Unii Europejskiej, związany z nagłym napływem politycznych imigrantów z Bliskiego Wschodu (gł. Syrii) w latach 2015-2016, pokazuje wyraźnie, że koordynacja działań państwowych możliwa jest jedynie w przypadku sformalizowanej i zinstytucjonalizowanej współpracy w ramach organizacji międzynarodowych – w tym przypadku Unii Europejskiej.

Koordynacja działań i współpraca w zakresie zarządzania migracjami jest więc konieczna w celu osiągnięcia względnego bezpieczeństwa międzynarodowego oraz międzynarodowej stabilności ekonomicznej. W tym kontekście perspektywa globalnych dóbr publicznych oferuje interesujące możliwości analityczne. Dobra publiczne to bowiem dobra o charakterze publicznym, charakteryzujące się brakiem rywalizacji w konsumpcji. W przypadku globalnych (lub międzynarodowych) dóbr publicznych oznacza to również konieczność bycia stosunkowo uniwersalnymi dobrami, a więc takimi, z których korzysta jak najwięcej uczestników – zarówno państw, jak i grup ludzi (Pachocka, 2016). Zapewnienie powszechnych korzyści maksymalnie licznej grupie interesariuszy uwikłanych w zjawiska migracyjne we współczesnym świecie stanowi tym samym spore wyzwanie ze względu na wymienione wyżej rozbieżności w zakresie oczekiwań co do stopnia liberalizacji przepływów w skali międzynarodowej. Dlatego celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na następujące pytania badawcze: W jakim zakresie IOM – Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji – realizuje swoje zadania w zakresie zarządzania migracjami międzynarodowymi i zapewniania usług wspierających proces migracji? Czy IOM jest w stanie dostarczyć globalne dobro publiczne w postaci usług migracyjnych, z których korzysta większa część interesariuszy powiązanych z procesami migracyjnymi?

2. HISTORIA MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI DS. MIGRACJI A EWOLUCJA ŚWIATOWYCH POLITYK MIGRACYJNYCH

Początki Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji sięgają 1951 r., kiedy to powołano Provisional Intergovernmental Committee for

the Movement of Migrants from Europe² (PICMME; Perruchoud, 1989). Sama nazwa organizacji wymaga więc komentarzy i dokładniejszego wyjaśnienia w kontekście zmian w systemie międzynarodowym, które dokonywały się w tym okresie. Otóż po zakończeniu II wojny światowej przez Europę nadal przelewały się fale uchodźców i migrantów politycznych, w szczególności uciekinierów z sowieckiej strefy wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej oraz osób, które podczas wojny znalazły się w Europie Zachodniej i nie chciały lub obawiały się powrotu za żelazną kurtynę (Salt, 1989). Początkowo w celu pomocy tym ludziom utworzono w ramach systemu Narodów Zjednoczonych International Refugee Organization, czyli Międzynarodową Organizację Uchodźców. IRO działała w latach 1946-1951, wspierając rejestrację, identyfikację migrantów, a następnie zapewniając im pomoc w znalezieniu kraju tymczasowego lub stałego pobytu, gdzie otrzymywali wsparcie prawne i finansowe. Z czasem jednak potrzeba istnienia IRO stawała się mniej oczywista. Z powodów politycznych i prawnych uciekinierów z bloku wschodniego nie można było nazwać uchodźcami, ponadto pogrążona nadal w kryzysie gospodarczym i potrzebująca odbudowy Europa Zachodnia nadal borykała się z problemem nadwyżki ludnościowej i potrzebą wspierania emigracji zarobkowej poza kontynent. Przykładowo Holandia podpisała w tym okresie dwustronne umowy o przyjęcie jej emigrantów z Kanadą, Australią i Nową Zelandią, używając argumentu, iż taki odpływ ludności rozwiąże problemy przeludnienia tego kraju³. Równocześnie wiele tradycyjnych krajów imigracji (Stany Zjednoczone, Argentyna, Australia, Związek Południowej Afryki etc.) było nadal zainteresowanych przyjmowaniem imigrantów europejskich, głównie z powodów ekonomicznych (Appleyard, 2001).

Gdy w 1950 r. utworzono UNHCR, czyli Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, uznano, że organizacja ta stopniowo będzie przejmować funkcje IRO. W okresie przejściowym okazało się jednak, że UNHCR nie ma jeszcze gotowości

2 R. Appleyard podaje inną nazwę – Preparatory Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (Appleyard, 2001).

3 Jest więc pewną ironią fakt, iż raptem 10 lat później rząd holenderski zaczął rekrutację *gastarbeiterów* i migrantów z byłych kolonii, którzy mieli za zadanie uzupełnienie niedoborów na holenderskim rynku pracy.

operacyjnej, by przejąć funkcje likwidowanej IRO. Podjęto wówczas próbę stworzenia wyspecjalizowanej agencji pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO). Gdy zwołana do tego celu konferencja w Neapolu (1950) zakończyła się porażką, powołano ostatecznie PICMME w grudniu 1951 r. Nowa organizacja odpowiadała na pewne wątpliwości wyrażone na konferencji w Neapolu przez przedstawicieli USA, którzy obawiali się nadmiernych kompetencji ILO w zakresie selekcji i rekrutacji migrantów oraz utraty kontroli nad tym procesem. Ponadto głównym, choć niezbyt otwarcie wyrażanym powodem, dla którego kraje zachodnie storpedowały inicjatywę ILO, był fakt, iż w skład członków tej organizacji wchodziły kraje komunistyczne. Tymczasem do PICMME mogły należeć tylko te kraje, które umożliwiały nieskrępowaną emigrację swoich obywateli, co skutecznie wykluczyło z niej kraje bloku wschodniego (Georgi, 2010).

Początkowo rolą PICMME miała być przede wszystkim pomoc w zakresie transportu migrantów z Europy i udzielanie im zapomóg finansowych mających wspierać ten proces. Zwracano także uwagę na humanitarny aspekt tego przedsięwzięcia i potrzebę solidarności z Europejczykami⁴, ale też na tymczasowość tej działalności, co znalazło wyraz w pierwszym członie nazwy organizacji (Perruchoud, 1989). Ten rozdział między ekonomicznymi interesami i wspieraniem dobrowolnej migracji a równoczesną chęcią brania udziału w zarządzaniu przepływem migracji motywowanej względami politycznymi był skutkiem rywalizacji zimnowojennej⁵. W ramach tego globalnego konfliktu USA i ich sojusznicy wspierali uciekinierów zza żelaznej kurtyny. Dla polityków zachodnich było oczywiste, że mimo kontroli granic w bloku wschodnim do Europy Zachodniej będą stale napływać fale przymusowych migrantów, których ze względu na polityczne uwarunkowania nie będzie można nazwać uchodźcami

4 Znowu w tym kontekście nie sposób nie zwrócić uwagi na ironiczny wydźwięk tych haseł w odniesieniu do obecnej debaty nad kosztami społecznymi i ekonomicznymi „niekontrolowanego” napływu uchodźców z Syrii do krajów UE.

5 Interesujące jest jednak to, że nawet po zakończeniu zimnej wojny owa dychotomia w działaniu IOM – z jednej strony nacisk na zarządzanie migracjami ekonomicznymi na rzecz rozwoju, z drugiej – wsparcie w zarządzaniu ruchami uchodźczymi – nadal jest widoczna.

(Perruchoud, 1989). Ludzie ci nie mogli jednak w krótkim okresie powrócić do swoich krajów i potrzebowali wsparcia w zakresie osiedlenia się w nowym miejscu. Ta stosunkowo liberalna polityka wobec quasi-uchodźców zza żelaznej kurtyny miała również wymiar propagandowy – wskazywała na gościnność i dobrobyt zachodni w opozycji do opresyjności bloku wschodniego i była elementem *soft power*, wymierzonej w interesy radzieckie. Typowym przykładem takiej aktywności PICMME było zarządzanie kryzysem uchodźczym wywołanym przez powstanie węgierskie w 1956 r.: organizacja prowadziła obozy, do których byli przyjmowani węgierscy uciekinierzy, a następnie wspierała ich realokację i transport do krajów Europy Zachodniej (Georgi, 2010).

W 1953 r. PICMME przekształcono w Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM). Zmiana nazwy podkreślała wagę organizacji, która nie miała mieć już prowizorycznego charakteru. Wprowadzono także istotne zmiany w zakresie geograficznego obszaru funkcjonowania ICEM – choć nadal główny nacisk miał być kładziony na wspieranie migrantów i zarządzanie przepływem emigracyjnym z Europy poprzez Atlantyk, to nie wykluczano działalności poza Starym Kontynentem. Bardzo szybko jednak okazało się, że obok „tradycyjnych” wyzwań w postaci ciągłej fali uciekinierów z Europy Środkowo-Wschodniej nastąpiła gruntowna transformacja mapy migracyjnej: kraje Europy Zachodniej w ciągu jednej dekady z państw wysyłających migrantów stały się krajami intensywnej imigracji. Dotyczyło to przede wszystkim Beneluksu, Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec, a więc krajów, które w latach 60. korzystały z dwóch źródeł nisko wykwalifikowanych pracowników – *gastarbeiterów* pozyskiwanych z Europy Południowej, Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (region Middle East and North Africa – MENA), a także z dawnych krajów kolonialnych. Ta nowa i niezwykle intensywna fala imigracji do Europy Zachodniej postawiła przed ICEM zupełnie nowe wymagania, szczególnie w sytuacji, gdy wobec kryzysu gospodarczego lat 70. nowi imigranci masowo tracili pracę, a kraje docelowe pragnęły zachęcić ich do powrotu do swoich ojczyzn. Wtedy to ICEM zaczął oferować nowe usługi, w tym wspierające powrót migrantów do swoich ojczyzn (Andrijasevic i Walters, 2010), jak np. program pomocy w dobrowolnym powrocie i reintegracji, zainicjowany w 1979 r. (*Voluntary Assisted Return*).

Kolejna zmiana nazwy w 1980 r. z ICEM na Intergovernmental Committee for Migration (ICM) odzwierciedla dążenia wewnątrz samej organizacji oraz tworzących ją państw do koordynowania procesów migracyjnych w skali globalnej⁶ (Perruchoud, 1992). W latach 70. ICEM jest bowiem aktywny na innych kontynentach, w tym przede wszystkim w Ameryce Łacińskiej. Pewnym *novum* w działaniu są w tym okresie programy na rzecz rozwoju, mające na celu ograniczenie negatywnych skutków tzw. drenażu mózgow, czyli odpływu specjalistów z krajów rozwijających się do USA i Kanady. W ramach tych programów ICEM wspierał m.in. migracje powrotnych specjalistów do krajów Ameryki Łacińskiej (Perruchoud, 1989). Ponadto organizacja bierze udział w zarządzaniu kryzysami uchodźczymi poza Europą, wywołanymi m.in. zamachem stanu w Chile w 1973 r. i exodusem ludności cywilnej z Wietnamu, Laosu i Kambodży po 1975 r. (tzw. *Boat People*, por. Anh, 2006). W obu przypadkach ICEM współpracował z UNHCR, zapewniając usługi transportowe dla migrantów politycznych i wspierając proces ich realokacji (Georgi, 2010).

Przełomem w działalności organizacji był niewątpliwie rok 1989, kiedy to nastąpiła pożądana formalizacja i stabilizacja działalności. Dawne ICM zastąpiła IOM – Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji, którą upoważniono do zapewniania usług migracyjnych i wspierania uregulowanego przepływu ludzi w skali międzynarodowej, z uwzględnieniem zarówno uchodźców, jak i dipisów czy też migrantów ekonomicznych (Perruchoud, 1992). Nowy statut organizacji wszedł w życie 14 listopada 1989 r., a więc raptem pięć dni po upadku muru berlińskiego. Koniec zimnej wojny stworzył nowe możliwości rozwoju dla IOM: nagle otwarcie granic i uwolnienie presji migracyjnej zakumulowanej w bloku wschodnim, a także rozpad wielonarodowych państw i konflikty wewnętrzne z początku lat 90. wygenerowały olbrzymie fale migrantów i uchodźców, a zarządzanie tym przepływem przekraczało możliwości poszczególnych

6 Zmiana nazwy była też wynikiem wewnętrznego kryzysu w organizacji, czego wyrazem było opuszczenie jej szeregów przez Australię w 1973 r. Dyrekcja ICEM nie była w stanie przekonać państw członkowskich do konieczności zmiany organizacji, zapewniającej jej permanentne działanie. Kompromisowym rozwiązaniem była więc zmiana nazwy w celu podkreślenia większej uniwersalności w działaniu samej organizacji (Georgi, 2010).

państw. W tym aspekcie IOM wykazywała znacznie większą elastyczność i szybkość reagowania niż UNHCR, czego przykładem był kryzys uchodźczy wywołany inwazją iracką na Kuwejt, rozpoczętą w 1990 r. Targane kryzysami UNHCR zostało wówczas uprzedzone przez IOM, która otrzymała mandat ONZ na udzielenie pomocy blisko milionowi uchodźców z Kuwejtu. W ten sposób organizacja ugruntowała swoją pozycję w krajach azjatyckich i bliskowschodnich, co przełożyło się na dołączenie do grona członków tak znaczących państw jak Egipt czy Indie (Georgi, 2010).

Lata 90. charakteryzują się relatywnie liberalnym podejściem do imigracji w krajach wysoko rozwiniętych, a także intensyfikacją przepływów o charakterze niedobrowolnym, wywołaną konfliktami międzynarodowymi i wewnętrznymi. W tym kontekście IOM zarówno kontynuuje dotychczasowe formy działalności (m.in. udzielanie pomocy w kryzysach uchodźczych), jak i inicjuje nowe. Na pierwszy plan wysuwa się inicjatywa w zakresie programów ukierunkowanych na zwalczanie handlu ludźmi (*migrant trafficking*) i nielegalnej imigracji. Do najbardziej ciekawej, choć nieudanej inicjatywy należy zaliczyć próbę tworzenia globalnego reżimu migracyjnego, rozumianego jako zespół standardów w zakresie zarządzania przepływami ludzkimi w skali światowej oraz działań promujących legalną migrację. Główną ideą, która przyświecała temu przedsięwzięciu, było podkreślenie, że działania ukierunkowane na ograniczanie nielegalnej imigracji i handlu ludźmi są efektywne wtedy, gdy krajom wysyłającym i ich mieszkańcom stworzy się alternatywne kanały umożliwiające promocję czasowej, cyrkulacyjnej i powrotnej migracji o charakterze legalnym (Geiger, 2010). Sam pomysł został zarzucony przez państwa członkowskie jako zbyt ambitny, jednak w tym właśnie okresie termin zarządzania migracjami wszedł na stałe do agendy politycznej wielu krajów emigracji i imigracji. W tym obszarze IOM odgrywał i odgrywa nadal istotną rolę w zakresie doradztwa i szkolenia urzędników administracji rządowej, budując kompetencje państw dotyczące zarządzania migracjami. Rola ta uzupełniała się z równie istotną funkcją centrum badawczego, inicjującego debatę akademicką i ekspercką na temat ruchów migracyjnych (Georgi, 2010).

Kluczowe dla działalności IOM były rzecz jasna dramatyczne wydarzenia 11 września 2001 r., które diametralnie zmieniły podejście do

zarządzania migracjami w USA i państwach Europy Zachodniej. Od tego czasu coraz wyraźniej następuje sekurytyzacja migracji, a więc powiązanie jej z kwestiami bezpieczeństwa państwowego. W tym kontekście IOM skupia się na współpracy z głównymi państwami docelowymi w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji i handlu ludźmi, a także nadal tradycyjnie koncentruje się na zarządzaniu kryzysami uchodźczymi. Tym samym IOM jest często realizatorem usług tradycyjnie wykonywanych przez państwo i stopniowo przekazywanych podmiotom zewnętrznym (swoisty outsourcing usług) z uwagi na niewydolność państwa oraz ograniczenia polityczne i prawne (Ashutosh i Mountz, 2011). Łącznie 20 lat od transformacji ICM w IOM charakteryzuje się niezwykle dynamicznym rozwojem organizacji: tylko w okresie 1998-2008 liczba państw członkowskich zwiększyła się z 67 do 125, roczny budżet wzrósł z 240 mln do blisko 1 mld dolarów, a liczba pracowników z 1100 do 6000. Równocześnie jednak ten dynamiczny wzrost wiązał się z postępującą zależnością organizacji od pozyskiwania kolejnych projektów zleczanych przez państwa członkowskie – zaledwie 4% rocznego budżetu miało charakter trwały i gwarantowany. Co więcej, nawet ten stały budżet nie był w pełni finansowany z uwagi na częste zaległości niektórych państw członkowskich w zakresie regulowania składek (Georgi, 2010). Ta zależność finansowa, wynikająca z faktu realizowania bieżących projektów na zlecenie państw członkowskich, ma przełożenie na postrzeganie niektórych form działalności organizacji przez społeczność międzynarodową, o czym będzie mowa w kolejnej sekcji.

3. ZARZĄDZANIE MIGRACJAMI W PRAKTYCE: DOŚWIADCZENIA IOM

Charakterystyczne dla działania IOM jest uwikłanie w działania konsultacyjne i doradcze w zakresie zarządzania migracjami na rzecz poszczególnych państw: zarówno imigracji, jak i emigracji. Działania te, oprócz dostarczania środków na bieżące funkcjonowanie organizacji, stanowią swoistą „boczną furtkę” do promowania zasad globalnego reżimu migracyjnego, nadal forsowanego przez organizację. W szczególności zwraca się w niej uwagę na powiązania między migracją a rozwojem społeczno-gospodarczym krajów wysyłających, a także

na stworzenie realnej alternatywy dla nielegalnej migracji, w postaci promocji legalnych form mobilności, w tym migracji cyrkulacyjnej, sezonowej i powrotnej.

Przykładem takiej działalności jest długoletnia współpraca IOM z rządem Albanii. Państwo to tradycyjnie było postrzegane przez UE jako kłopotliwy sąsiad z uwagi na fakt, iż w latach 90. był to zarówno ważny kraj emigracji, jak i tranzytu, zaś znaczna część migrujących osób przekraczała granicę i trafiała do Grecji czy Włoch w sposób nielegalny. Wizerunek Albanii ociepiał się nieco wraz z konfliktem w Kosowie – w latach 1998-1999 kraj ten przyjął 360 tysięcy uchodźców z Kosowa, co stanowiło blisko 10% ówczesnej populacji. W ten sposób Albania udowodniła, że w kwestii zarządzania migracjami może również odgrywać pozytywną rolę i być wartościowym partnerem dla UE w tej materii. W rezultacie Albania została przez UE włączona do regionu Bałkanów Zachodnich, a więc krajów będących priorytetowymi partnerami ugrupowania, co dawało szanse na stopniowe włączenie kraju w integrację europejską z perspektywami nawet na pełne członkostwo w UE w dalszej przyszłości (Geiger, 2010).

W tym aspekcie IOM odgrywała bardzo istotną rolę – począwszy od 2001 r. wspierała rząd Albanii w zakresie implementacji procedur i regulacji ułatwiających zarządzanie migracją, a następnie pomagała w tworzeniu narodowej strategii migracyjnej, przyjętej przez rząd Albanii w 2004 r. Strategia ta pokazuje, jak IOM próbuje pogodzić interesy głównych interesariuszy uwikłanych w proces zarządzania migracjami, a więc główne kraje docelowe (w tym przypadku UE i jej kraje członkowskie) oraz kraje wysyłające. Aby uzyskać gotowość Albanii do realnego włączenia się w działania na rzecz ograniczenia nielegalnej migracji (a tym samym i handlu ludźmi) – co było w interesie UE i jej państw członkowskich, konieczne było zaoferowanie swoistej „marchewki”, a więc zestawu korzyści dla samej Albanii. W tym przypadku były to działania prorozwojowe, pozwalające na wykorzystanie migracji z korzyścią dla gospodarki kraju wysyłającego. Pomysłem IOM w tym aspekcie było rozpoczęcie programu aktywizacji licznej diaspory albańskiej⁷, mającej na celu zachęcenie

⁷ Była to m.in. kampania informacyjno-promocyjna, zachęcająca Albańczyków żyjących w diasporze do ubiegania się o obywatelstwo albańskie (lub

jej przedstawicieli do powrotów do ojczyzny i lepszego wykorzystywania transferów zarobków (tzw. produktywnego wykorzystania transferów; por. Brzozowski i Szarucki, 2010). Programy te uzyskały długoletnie finansowanie ze strony UE i były realizowane przez IOM. W zamian za to wsparcie Albania podpisała program o readmisji nielegalnych migrantów i aktywnie wspiera UE w zakresie kontroli granic i przeciwdziałania handlem ludźmi.

Właśnie w zakresie walki z nielegalną migracją i handlem ludźmi działalność IOM budzi największe kontrowersje. Chodzi tutaj dokładnie o program pomocy w dobrowolnym powrocie i reintegracji (*Voluntary Assisted Return and Reintegration*), z którego od 1979 r. skorzystało 1,4 mln migrantów. Odbiorcami programu są imigranci o nieuregulowanym statusie⁸, aplikanci azylowi, którym odmówiono statusu uchodźcy lub innej formy ochrony, oraz ofiary handlu ludźmi. Osoby te mogą skorzystać z doradztwa zawodowego, wsparcia finansowego, prawnego i logistycznego przy powrocie (z możliwością sfinansowania podróży powrotnej włącznie) do kraju pochodzenia oraz pomocy finansowej i doradczej przy reintegracji (IOM, 2016). Wiele organizacji – w tym tak szanowane organizacje pozarządowe jak Amnesty International czy Human Rights Watch – krytykuje jednak IOM, sugerując, że procedura VAR nie zawsze ma w pełni dobrowolny charakter, zaś zatrzymani w zamkniętych ośrodkach nielegalni imigranci są przymuszani do korzystania z tej usługi (Georgi, 2010). W ten sposób IOM miałaby przedkładać interesy wysoko rozwiniętych (przyjmujących) krajów członkowskich, zlecających organizacji realizację programów repatriacji, nad prawa człowieka i interesy samych migrantów oraz interesy krajów rozwijających się (wysyłających, por. Andrijasevic i Walters, 2010).

Zarzuty te wydają się poważne, niemniej powinny być rozpatrzone w pełniejszym kontekście. W przypadku realizowanej przez IOM procedury VAR zderzają się racje wielu interesariuszy. Niewątpliwie VAR sprzyja wysoko rozwiniętym krajom przyjmującym,

odnowienie paszportu albańskiego) i zaangażowania ekonomicznego na rzecz swojej dawnej ojczyzny (Geiger, 2010).

8 A zatem zarówno te osoby, które nielegalnie przekroczyły granicę kraju przyjmującego, jak i te, które obecnie przebywają na jego terytorium w sposób nielegalny (np. po wygaśnięciu wizy turystycznej).

które dzięki niej pozbywają się „niechcianego problemu” w postaci nielegalnych imigrantów. Z pozoru poszkodowani są też sami nielegalni imigranci, którzy – choć dyskusyjne, jaka jest realna skala tego zjawiska – mogą być „zachęceni” do korzystania z tej procedury w przypadku zatrzymania przez administrację państwa przyjmującego. W tym rozrachunku pomija się jednak również interesy tych aktorów, których głos siłą rzeczy słyszalny być nie może. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o ofiary przemytu, które utonęły podczas niebezpiecznej przeprawy przez Morze Śródziemne (tylko w 2015 r. było to 3,7 tys. osób; por. IOM, 2016). Rachunek ten nie uwzględnia również tysięcy nielegalnych imigrantów w krajach UE, którzy są zmuszani do niewolniczej pracy, w tym do świadczenia usług seksualnych. Krytycy procedury VAR zdają się więc zapominać, że program ten służy przede wszystkim ograniczeniu nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi: w tym sensie muszą w nim występować negatywne skutki zewnętrzne w postaci imigrantów, którym „udało się” bezpiecznie dotrzeć do kraju docelowego, a zostali zeń deportowani. Pozostawienie tych ludzi na miejscu zachęca bowiem kolejnych potencjalnych migrantów do korzystania z usług szmuglerów i nielegalnych pośredników, co z kolei naraża ich na niebezpieczeństwo podczas podróży i po osiedleniu w kraju docelowym.

4. WNIOSKI

Przedstawione powyżej przykłady aktywności IOM demonstrują – w moim odczuciu w sposób przekonujący – że organizacja efektywnie realizuje swoje zadania w zakresie zarządzania migracjami międzynarodowymi i zapewniania usług wspierających proces migracji. Dyskusyjne natomiast jest to, na ile usługi dostarczane przez IOM stanowią globalne dobro publiczne. Należy pamiętać, że organizacja ta pełni w dużej mierze funkcję służebną wobec państw członkowskich i jest zależna od dopływu środków o charakterze doraźnym, powiązanych z realizacją konkretnych grantów czy projektów.

W tym kontekście dziwić może fakt, że mimo wielkiego rozmachu i w pełni globalnej działalności stały budżet IOM (*core budget*), a więc gwarantowany składkami państw członkowskich wynosi zaledwie 7% ogólnego budżetu, wynoszącego w 2014 r. 1,5 mld USD (IOM,

2015). Mimo tej ciągłej prowizoryczności w działaniu i konieczności nieustannego aplikowania o granty, by utrzymać bieżącą skalę swojej działalności, organizacja konsekwentnie realizuje swoją filozofię działania, a więc próbę zarządzania migracjami uwzględniającą korzyści wszystkich interesariuszy. Jak pokazano w kontekście Albanii, jest to dość prosty mechanizm kompensowania kosztów zwalczania nielegalnych migracji i kontroli granic ponoszonych przez kraje rozwijające się poprzez udzielenie pomocy gospodarczej i programów współpracy rozwojowej ze strony krajów rozwiniętych, często za pośrednictwem samej IOM. Jedyną alternatywą dla tego mechanizmu byłoby więc wzmocnienie finansowe samej organizacji i zapewnienie stałego budżetu umożliwiającego realizację bieżących zadań bez ciągłego ubiegania się o aprobatę krajów zlecających IOM realizację programów zarządzania migracjami. Jest to jednak perspektywa mało realna i to nie ze względów finansowych. Kraje członkowskie, a w szczególności wysoko rozwinięte państwa będące głównymi miejscami docelowymi dla globalnych ruchów migracyjnych, bardzo niechętnie zrezygnują z kontroli tego, kto i w jakich warunkach trafia na ich terytorium.

BIBLIOGRAFIA

- Adamson, F.B. (2006). Crossing borders: international migration and national security. *International Security*, 31(1), 165-199.
- Andrijasevic, R. i Walters, W. (2010). The International Organization for Migration and the international government of borders. *Environment and Planning D: Society and Space*, 28(6), 977-999.
- Anh, D.N. (2006). Forced migration in Vietnam: historical and contemporary perspectives. *Asian and Pacific Migration Journal*, 15(1), 159-173.
- Appleyard, R. (2001). International Migration policies: 1950-2000. *International Migration*, 39(6), 7-20.
- Ashutosh, I. i Mountz, A. (2011). Migration management for the benefit of whom? Interrogating the work of the International Organization for Migration. *Citizenship Studies*, 15(01), 21-38.
- Brzozowski, J. (2012). Perspektywy powstania globalnego reżimu migracyjnego. W: A. Surdej i J. Brzozowski (red.), *Wprowadzenie do problematyki globalnych reżimów regulacyjnych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 162-191.

- Brzozowski, J. i Szarucki, M. (2010). Ekonomiczne skutki transferowania zarobków przez emigrantów. *Gospodarka Narodowa*, 3, 63-78.
- Byman, D. i Speakman, S. (2016). The Syrian Refugee Crisis: Bad and Worse Options. *The Washington Quarterly*, 39(2), 45-60.
- Calhoun, C.J. (2002). Imagining solidarity: Cosmopolitanism, constitutional patriotism, and the public sphere. *Public Culture*, 14(1), 147-171.
- Dahi, O. (2014). The refugee crisis in Lebanon and Jordan: the need for economic development spending. *Forced Migration Review*, 47, 11-13.
- Geiger, M. (2010). Mobility, development, protection, EU-integration! The IOM's national migration strategy for Albania. W: M. Geiger i A. Pécoud (red.), *The politics of international migration management*. Palgrave Macmillan UK: London, 141-159.
- Georgi, F. (2010). For the benefit of some: The international organization for migration and its global migration management. W: M. Geiger i A. Pécoud (red.), *The politics of international migration management*. Palgrave Macmillan UK: London, 45-72.
- IOM. (2016). IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015, IOM – Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji, Genewa. Pozyskano z: <http://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015> (dostęp: 04.02.2017).
- IOM. (2017). Assisted Voluntary Return and Reintegration, IOM – Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji, Genewa. Pozyskano z: <https://www.iom.int/assisted-voluntary-return-and-reintegration> (dostęp: 04.02.2017).
- Milewski, J.J. i Lizak, W., (2002). *Stosunki międzynarodowe w Afryce*. Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Pachocka M. (2016). Globalne dobra publiczne w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju w działalności WHO i UNDP. W: E. Latoszek, M. Proczek i M. Krukowska (red.), *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, 65-99.
- Pakulski, J. (2012). Australijski program wielokulturowości. *Biuletyn Migracyjny*, 33.
- Perruchoud, R. (1989). From the intergovernmental committee for European migration to the international organization for migration. *International Journal of Refugee Law*, 1(4), 501-517.
- Perruchoud, R. (1992). Persons Falling under the Mandate of the International Organization for Migration (IOM) and to Whom the Organization Services. *International Journal of Refugee Law*, 4(2), 205-215.
- Pędziwiatr, K. i Legut, A. (2016). Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu.

W: K.A. Wojtaszczyk i J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie – uwarunkowania, istota, następstwa*. Warszawa: Wydawnictwa UW, 671-691.
Salt, J. (1989). A comparative overview of international trends and types, 1950-80. *International Migration Review*, 23(3), 431-456.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>