



Migrace a rozvoj: může být rozvojová politika součástí řešení migrační krize?

Lucie Macková, Zora Hesová



Od roku 2015, kdy vyvrcholila tzv. migrační či uprchlická krize, dominuje otázka migrace politickému prostředí evropských států. Odpovědi na zvyšující se migraci do Evropy jsou hledány nejen v řešení válečných konfliktů a životních podmínek lidí na útěku, ale i v soustředění se na rozvoj zemí, ze kterých migranti odcházejí. Spojení migrace a rozvoje (tzv. migration-development nexus) se tak dostalo do středu veřejných i akademických debat. Stává se z něj také všeobecně přijímaná perspektiva, jíž se pohlíží na výzvy migrace. Od roku 2015 chce zahraniční politika zemí EU včetně samotné rozvojové spolupráce docílit kontroly, omezení a řízení migrace.

Vztah rozvoje a migrace však není nijak jednoznačný: o působení jednoho fenoménu na druhý se vedou spory. Zatímco pro země EU je zejména omezení migrace krátkodobým cílem, pro rozvojové země migrace představuje díky transferu financí a know-how prostředek k podpoře ekonomického rozvoje. Rozvojová spolupráce má svou logiku, která ne vždy souzní s perspektivou tzv. sekuritizace, tedy s tendencí vnímat migraci především z bezpečnostního hlediska. Přesměřování rozvojové pomoci na řízení a omezování migrace s sebou tedy nese řadu otázek: jak vůbec spojit migrační a rozvojovou politiku, zda krátkodobé cíle spojené s řízením migrace nepodkopou rozvojové strategie a za jakých podmínek může být takové přesměřování produktivní a efektivní.

Cílem tohoto textu je definovat a krátce popsat základní fakta, termíny a dilemata spojená s tímto novým, politickým postojem k rozvojové spolupráci.

Dopady tzv. migrační krize na zahraniční politiku EU

Od roku 2014 výrazně stoupl počet lidí přicházejících do Evropy za účelem podání žádosti o azyl. V roce 2015 k nebezpečné cestě přes Středozemní moře přibyla ještě tzv. balkánská cesta. Vydal se jí velký počet válečných uprchlíků, zejména ze Sýrie, Iráku a Afghánistánu, ale i lidé z Pákistánu, Bangladéše, Eritrey a odjinud. Relativní rychlost, bezpečnost a nižší cena oproti cestě přes Středozemní moře vedly k zněkolikanásobení počtu do EU přicházejících osob skrze Turecko a Balkán. Postupné uzavírání hranic a dohoda EU s Tureckem na jaře roku 2016 pak tuto cestu prakticky uzavřely. Migrační cesty se poté přesunuly zpět do Středozeří, přičemž touto cestou přicházejí zejména Afričané. Snížení počtu příchozích letos docílila Itálie skrze dohody se západo-libyjskou vládou a milicemi.¹

Bezprecedentní nárůst počtu příchozích žadatelů o azyl (více než miliónu, z nichž byla asi polovina váleční uprchlíci) nezůstal bez vážných dopadů na politické prostředí v Evropě: vedl k citelné expanzi populismu a xenofobie a logicky podnítl otázku omezování tlaku na migraci (tzv. push factors) v zemích původu přicházejících. Zkušenosti s průběhem tzv. migrační krize v letech 2015 a 2016 měly tedy na migrační problematiku dvojí dopad: posílení bezpečnostní a rozvojové perspektivy na migraci.

Debaty o migraci za první po dlouhé době obrátily pozornost evropské veřejnosti k zemím, ze kterých odchází nejvíce lidí, a k tomu, jak zlepšit podmínky jejich života, tak, aby neodcházeli. Kromě posílení humanitární pomoci určené zejména pro uprchlické tábory v Jordánsku, Turecku a Libanonu, se pozornost soustředí i na možnosti rozvojové spolupráce s africkými zeměmi.

V celé Evropě převládla obecná shoda, že je třeba řešit vlastní příčiny migrace (tzv. root causes of migration), nejen důsledky už nastalých krizí, a to nejlépe posílením rozvojové pomoci. Jedním z mála pozitivních důsledků debat o migraci je právě skutečnost, že se v roce 2016 opět začalo hovořit o nutnosti posílit pomoc, nebo alespoň dostát mezinárodním závazkům členských států

¹ Italy, Going It Alone, Stalls the Flow of Migrants. But at What Cost? New York Times, 17. 9. 2017. Dostupné z <https://www.nytimes.com/2017/09/17/world/europe/italy-libya-migrant-crisis.html>



EU ohledně rozvojové spolupráce.² Summit EU-Afrika na Maltě v roce 2015 přijal akční plán, jenž má potírat příčiny neregulérní migrace a vysídlování skrze investice do rozvoje a stability. Plán byl následně rozpracován do konkrétních návrhů a nástrojů, jako je např. tzv. Nouzový svěrenský fond pro Afriku.³

Za druhé, jedinou dosud kolektivně přijímanou reakcí na události roku 2015, ve které panuje mezi unijními státy konsenzus, a to i ohledně podoby konkrétních politik, byl důraz na nutnost zabezpečení hranic EU. Součástí tohoto bezpečnostního pohledu jsou i snahy evropských států o zabezpečování hranic mimo samotné území států EU. Příkladem jsou dohody, prosazené Rakouskem, ohledně uzavírání hranic na Balkáně, a dohoda EU s Tureckem ohledně omezení migrace, jakož i dohody Itálie s libyjskými milicemi o omezování odchodu migrantů z libyjského pobřeží. Relativní úspěšnost těchto politik, alespoň co se týká krátkodobého omezení počtu přicházejících migrantů, bez přihlížení na humanitární, politické a lidskoprávní důsledky v těchto zemích vede k posilování bezpečnostní perspektivy a ke snaze o uzavírání smluv o readmisích⁴ a o kontrole hranic s dalšími zeměmi ležícími v blízkosti EU a na hlavních migračních trasách.

Zabezpečení hranic skrze kontrolu migrace daleko od hranic EU, tedy např. v Sahelu, v severní Africe a v Africkém rohu, se postupně promítlo i do nově stanovovaných cílů samotné rozvojové spolupráce. Mezi cíle rozvojové politiky, jimiž jsou odstraňování chudoby a nerovností a udržitelný rozvoj, přibyl i explicitní cíl omezit migraci. Tento cíl je definovaný jako snaha omezit faktory, které vedou migranty k opouštění rozvojových zemí, ulehčit reintegraci navrácených migrantů a obecně posílit africké státy a jejich správní a bezpečnostní infrastrukturu.

Jaké jsou principy rozvojové a migrační politiky zemí EU?

Spojování migrační a azylové politiky a rozvojové pomoci není žádná novinka. Jde o dlouhodobý trend, který se ale v posledních letech proměňuje pod vlivem sekuritizace migrace. Migrační politika EU se od roku 2005 rozvíjí v rámci tzv. globálního přístupu k migraci a mobilitě (GAMM).⁵ GAMM spojuje různé cíle: prevenci a omezování nelegální migrace, s usnadňováním legální migrace a mobility, s podporou mezinárodní ochrany a posílením vnějšího rozměru azylové politiky a konečně s maximalizací pozitivního dopadu migrace a mobility na globální rozvoj. Princip tzv. řízené migrace pracuje s premisou, že migrace a rozvoj jdou ruku v ruce. Řízená migrace znamená ve zkratce posilování legálních forem migrace, např. skrze vízové liberalizace, výměnou za spolupráci při zvýšené kontrole migrace, readmisích a skrze posilování právní ochrany v zemích původu.

V rámci tohoto přístupu existuje několik nástrojů, především na regionální úrovni, které ho podporují. Některé procesy, jako Migration and Mobility Dialogue, probíhají na úrovni celého afrického kontinentu, jiné, jako tzv. rabatský proces (pro země na západní migrační trase) nebo chartúmský proces (pro východoafrické země), jsou regionální. Partnerství (tzv. Mobility Partnerships) jsou jedním

² Závazky tvoří spoluúčast ČR na multilaterálních rozhodováních v rámci OSN, např. Agenda pro udržitelný rozvoj. Tvoří ji strategie, koncepce a finanční závazky. ČR se spolu s 12 novými členskými státy EU zavázala k financování rozvojové spolupráce podílem 0,33 % HND: K závazkům rozvojové spolupráce viz Koncepce ZRS na 2010–2017 na stránkách Ministerstva zahraničí, dostupné z <http://bit.ly/2AGpY6F>

³ Viz Evropský program pro migraci z r. 2015, COM (2015) 240 final ze dne 13. května 2015.

⁴ Tzn. zpětného přijímání neúspěšných žadatelů o azyl zpět v zemi původu.

⁵ Viz Tisková zpráva EK: Odvážnější přístup k politice EU v oblasti vnější migrace, dostupné z http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-167_cs.htm



z hlavních nástrojů evropských migračních politik, které se snaží předávat dále tzv. dobrou praxi řízení migrace,⁶ tedy konkrétní pozitivní zkušenosti na tomto poli.

Od roku 2016 přibýly k principům GAMMu ještě dvě priority, konkrétně krátkodobý cíl omezování migrace a dlouhodobý cíl potírání hlubokých příčin migrace. Tento nový rámec partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu pro migraci předpokládá konkrétně, podle slov Evropské komise, že: „nástroje rozvojové politiky a politiky sousedství by měly posílit budování místních kapacit, včetně kapacit pro ochranu hranic, azylová opatření, boj proti převaděčství a opětovné začlenění. Všichni aktéři, tj. členské státy, orgány EU a klíčové třetí země, musí spolupracovat jako partneři, aby do migračních toků vnesli řád. Souběžně je zapotřebí řešit prvotní příčiny nelegální migrace a nuceného vysídlování uplatňováním soustavných, střednědobých a dlouhodobých politik a lépe využívat stávající procesy a programy.“⁷

Nový rámec migrační a azylové politiky dlouhodobě cílí na omezování počtů osob hledajících azyl v Evropě tím, že spojuje rozvojovou pomoc s řízením migrace. Odráží také nový konsensus o rozvojové politice, jenž má nadále chápat boj s chudobou jako primární cíl rozvojové spolupráce, ale ve které hrají cíle spojené s řízením a omezováním migrace větší roli.⁸ Země EU se v novém rámci budou snažit kombinovat obě priority: rozvojovou a migrační.

Ta druhá z priorit spočívá ve zmíněné snaze nejen kontrolovat migraci, ale i předcházet tlaku na opouštění zemí. Má vést k omezování možností podávat žádosti o azyl v samotné EU. Prostředkem má být vytvoření bariéry tzv. bezpečných třetích zemí, kde žadatelům nehrozí ohrožení na životě a které mají řádný azylový systém, kam by EU mohla žadatele o azyl navracet, pokud zjistí, že přes tyto země cestovali. Tato praxe má být způsobem, jak přímo neporušovat mezinárodní normy. Mnohými ale byla kritizována proto, že může vést k zanedbání mezinárodních závazků,⁹ zejména pokud tzv. třetí země nejsou schopny ochranu migrantů skutečně zabezpečit. Dalším jejím cílem je zajistit uzavírání dohod s africkými státy o tzv. návratech, opřijímání neúspěšných žadatelů o azyl spojené s podporou při jejich začleňování a s podporou administrativní a bezpečnostní kapacity států. Třetím cílem je posílit a zacílit pobídky pro třetí země v oblasti rozvoje, obchodu, vzdělání, technologií atd. tak, aby země spolupracovaly na obou prioritách EU.

Jaké jsou druhy migrace: jaký je např. rozdíl mezi vysídlením a pracovní migrací?

Migraci můžeme diferencovat podle toho, zda je dobrovolná, nebo nucená. Dále můžeme rozlišit vnitrostátní a mezinárodní migraci, při níž dojde k překročení státní hranice. Pokud osoby zůstávají v daném státu, hovoříme o vnitřně vysídlených osobách (IDPs – internally displaced persons).

Prevence migrace se soustředí na nucenou migraci, na příčiny vysídlení (války, sucha, jiné humanitární krize). Do budoucna se předpokládá nárůst nucené migrace právě v důsledku klimatických změn. Mezinárodní organizace pro migraci

⁶ Geiger, M., & Pécoud, A. (Eds.). (2010). *The Politics of International Migration Management*. New York: Palgrave Macmillan.

⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě a Evropské investiční bance o zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci, dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0385&from=EN>

⁸ Lebeda, P., & Menšíková, V. (2017). Vnější politiky EU a ČR pro vysídlení a migraci: strategie, nástroje a doporučení, *Glopolis*, str. 23., dostupné online: https://glopolis.org/wp-content/uploads/Vnejsi-politiky-pro-vysidleni-a-migraci_PUBLIKACE.pdf

⁹ Gibney, M. J. (2008). *Asylum and the expansion of deportation in the United Kingdom*. *Government and Opposition*, 43(2), str. 146–167.



(IOM) odhaduje, že do roku 2050 bude na světě 200 milionů environmentálních migrantů.¹⁰ Klimatické změny budou působit spolu se společenskoekonomickými a politickými faktory a bude tak obtížné určit migranty, kteří byli nuceni odejít pouze v důsledku změn klimatu. Ať tak či onak, je téměř jisté, že jejich počet bude stoupat. Migranti, kteří odchází v důsledku klimatických změn, nejsou chráněni mezinárodním uprchlickým právem. To vede k tlaku na to, aby se začalo diskutovat o změně mezinárodního uprchlického režimu tak, aby zahrnoval i osoby postižené změnou klimatu. První vlašťovkou je Nový Zéland, který zvažuje zavedení 100 humanitárních víz ročně pro osoby postižené změnou klimatu.¹¹

Migrace je ale komplexní jev a tato klasifikace není jednoznačná. V nedávné době se při mezinárodní migraci začalo hovořit o tzv. smíšených migračních tocích, které zahrnují dobrovolnou i nucenou migraci. V případě dobrovolné migrace také existují různé stupně dobrovolnosti. Ty se mohou měnit v čase, např. migrant z Ghany může mít různé motivace opustit Ghanu a poté tranzitní Libyi, ve které je podvržen nelidskému zacházení. Můžeme tedy hovořit o multifaktorové podmíněnosti migrace – mnoho lidí odchází kvůli bezpečnosti i chudobě, proto je problematické o nich hovořit jen jako o „ekonomických migrantech“.

Pracovní migrace je stále více vnímána jako nelegitimní, na druhou stranu určité formy pracovní migrace mají pozitivní dopady. Migrace podporovala a stále podporuje ekonomiky mnoha evropských zemí. Můžeme hovořit o dočasné nebo trvalé migraci. Pokud osoba pravidelně cestuje mezi zemí původu a zemí, kde má pracovní uplatnění, hovoříme o cirkulární migraci. Je vhodné uvést, že migrační politiky zemí EU podporují cirkulární migraci (především však v rétorické rovině). Existuje určitá shoda, že cirkulární migrace je výhodou pro všechny (triple-win), jak pro migranty samotné, tak i pro země původu a hostitelské země. Tento typ migrace přispívá k rozvoji také tím, že migranti mohou přenášet nejen finanční, ale i tzv. sociální remittance.¹² Ty mají za následek rozšíření norem, know-how nebo nápadů cílové země do země původu (a fungují i druhým směrem). Zpřísnění vízových režimů a imigračních politik má ale reálně za následek odklon od cirkulární migrace a lidé raději zůstávají v cílové zemi, protože nemají jistotu, že by se po jejím opuštění ještě někdy mohli vrátit zpět.

Jaký je vztah mezi návratovou migrací a rozvojem?

Mnoho návratových programů (AVRR – Assisted Voluntary Return and Reintegration) má za cíl ulehčit situaci navrátilivším se migrantům. Často tak migrantům nabízí nejen uhrazení cesty zpět do země původu, ale i podporu nebo školení ihned po návratu. Tyto programy zprostředkovává Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) nebo další mezinárodní (neziskové) organizace a podporují je jednotlivé vlády zemí EU. Programy asistovaného návratu jsou často kritizovány proto, že ne všichni migranti se do země původu vrací dobrovolně a podpora nebývá cílená na ten typ aktivit, který by migranti chtěli vykonávat. Mnozí migranti v Arménii se např. dostali do dluhové pasti poté, co nebyli schopni splácet půjčku poskytnutou v rámci AVRR na rozjezd podnikání. Tyto programy vychází především ze zájmů zemí EU, které ne vždy berou v potaz, co by si přáli samotní migranti. Přestože plní zejména cíle rozvinutých zemí jsou tyto návratové

¹⁰ IOM (2008). Migration and Climate Change, dostupné z <http://bit.ly/1SRELOi>

¹¹ The Guardian (31. 11. 2017). New Zealand considers creating climate change refugee visas, dostupné z <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/31/new-zealand-considers-creating-climate-change-refugee-visas>

¹² Levitt, P., & Lamba-Nieves, D. (2011). Social Remittances Revisited. Journal of Ethnic and Migration Studies, 37(1), str. 1–22.



programy vykazovány jako rozvojová spolupráce a spojení migrace a rozvoje, které není problematizováno.

Co je sekuritizace?

Sekuritizace migrace je jedním z dopadů tzv. migrační a uprchlické krize z roku 2015. Je to tendence států vnímat migraci především jako bezpečnostní riziko, spojovat migraci s dalšími problémy jako terorismus či obchod s lidmi a omezovat ji zejména pomocí bezpečnostních prostředků a opatření.

Patří k nim technologie, bezpečnostní systémy a politické dohody, které umožňují lépe kontrolovat pohyb osob přes hranice. Jedná se o různé paralelní systémy jako Schengenský informační systém, Vízový informační systém a EURODAC (databáze otisků prstů). Evropská agentura FRONTEX díky systému EUROSUR monitoruje vnější hranice EU a sleduje pohyb plavidel ve Středozemním moři. Perspektiva sekuritizace odráží legitimní obavy, ale také zamlžuje širší souvislosti komplexních jevů. Soustředí se na jeden legitimní cíl, např. na kontrolu hranic, ale vede k zanedbávání dalších skutečností, mj. toho, že i restriktivní politiky zemí EU vedou k tomu, že migranti podnikají čím dál nebezpečnější cesty do Evropy.

Na mezinárodní úrovni probíhá sekuritizace i tím způsobem, že se kontrola nad migračními cestami čím dál tím více vzdaluje od hranic EU, resp. že zodpovědnost za ni se přesouvá na sousední země. Ve vyjednávání se státy sousedícími s EU převládá snaha o zajištění bilaterálních smluv o řízení migrace, kontrole hranic a o návratech (podle vzoru smlouvy s Tureckem) nad jinými cíli, např. nad demokratizací a respektem k lidským právům a rozvoji. Výlučná bezpečnostní perspektiva tedy sází na stabilitu v sousedství EU a může vést k posilování autoritářských režimů, což je důsledek, který koliduje s cílem posilovat funkčnost právních států a azylových systémů v cílových zemích tak, aby mohly fungovat jako tzv. třetí bezpečné země.

Sekuritizace migrace ale probíhá i v diskurzivní rovině a v mnoha případech to jsou právě média, která k tomuto fenoménu přispívají skrze vykreslování osob žádajících o azyl jako výlučně ekonomických migrantů. Dále se v médiích uskutečňuje reprezentací perspektivy ohrožení a např. systematickým spojováním migrace a terorismu, kulturních střetů atd.; tento diskurs potom vede k polarizaci společnosti.

Právě dlouhodobý cíl EU spojit migrační a rozvojovou pomoc dodává bezpečnostní migrační politice druhý rozměr: nesoustředí se jen na řešení důsledků, ale i příčin nucené migrace.

Jaké jsou nové nástroje rozvojové politiky EU v rámci řízení migrace?

Novými nástroji rozvojové politiky EU jsou Svěřenský fond EU pro Sýrii a západní Balkán (MADAD) a Nouzový svěřenský fond EU pro Afriku.¹³ Explicitním cílem fondu pro Afriku je realizovat rozvojovou pomoc ve zmíněném novém rámci, kombinujícím rozvojovou a migrační politiku. EU na něj vyčlenila 1,8 miliardy eur, tedy asi 10 % stávající celkové pomoci EU pro Afriku. Účelem fondu je „podporovat v dotčených regionech stabilitu a přispět k lepšímu řízení migrace.“¹⁴ Díky ekonomickému růstu, posílení právního státu a bezpečnosti by mělo docházet

¹³ Jeho plný název je „Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa“ (ETFA).

¹⁴ Evropská komise (12. 11. 2016). Nouzový svěřenský fond EU pro Afriku, Valletta, , dostupné z http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_cs.htm



k odstranění příčin migrace. Fond chce také pracovat s motivacemi lidí k migraci – jde např. o vytváření pracovních příležitostí pro migranty, kteří se vrátí zpět do země původu, nebo o projekty týkající se zajištění zdravotní péče, vzdělání, sociální ochrany nebo udržitelnosti životního prostředí. Prioritními regiony jsou země severu Afriky, Sahelu a Čadského jezera, Afrického rohu a další sousední země.

Výhodou Fondu je skutečnost, že má pro Afriku získat dodatečné prostředky, tedy nejen přesměrovávat již existující pomoc. Jeho přidanou hodnotou má být koordinace a cílení rozvojové pomoci na projekty umožňující návrat migrantů a zamezující vysídlování. Fond je ale kritizován za nejasně formulované cíle a za to, že může přispět k přílišné kondicionalitě rozvojové pomoci, tedy k tomu, že bude pomoc podmiňována kooperací států na prevenci migrace.¹⁵

Může mít pozměnění orientace rozvojové spolupráce kontraproduktivní dopady na cíle migrační politiky?

Spojování rozvojové a migrační politiky je doprovázeno celou řadou obecných námitek. První námitkou je, že spojení rozvoje a migrace není jednoznačné. Rozvojová spolupráce by se měla týkat především odstraňování chudoby a pomoci těm nejzranitelnějším osobám. Současný trend naopak zaměřuje pomoc podle priorit rozvinutých zemí, a ne podle priorit příjemců rozvoje.

Snaha o řízení migrace prostřednictvím rozvojové spolupráce se začala objevovat již v 80. letech, kdy se mělo za to, že odstraněním příčin migrace může dojít k jejímu omezení. Rozvoj v dané zemi vedl často ke zvýšení informovanosti, aspirací a možností obyvatel, a v důsledku toho naopak ke krátkodobému nárůstu migrace. Historická zkušenost také ukazuje na to, že migrace z dané země se stabilizuje až ve chvíli, kdy země dosáhne na vyšší střední příjmovou kategorii.¹⁶ Navíc bylo zdokumentováno to, že snížení chudoby mělo v mnoha zemích jen marginální dopad na vnitrostátní a mezinárodní migraci, která je poměrně přirozeným jevem.

Na druhou stranu může mít přesměrování části rozvojové spolupráce na migraci přímé negativní důsledky. Například norský výzkumný institut PRIO varuje, že zaměření se na prevenci migrace může poškozovat efektivitu humanitární pomoci a rozvojové spolupráce.¹⁷

Přesměrování pomoci na programy spojené s omezováním migrace není totiž nijak jednoduché. Rozvojová spolupráce má celou řadu cílů, z nichž ne všechny vedou k omezení migrace (omezování chudoby, zlepšování přístupu ke zdravotní péči a ke vzdělání, infrastruktura, boj proti korupci, tzv. dobré vládnutí). Jen u některých lze očekávat přímý dopad na prevenci migrace (např. humanitární pomoc při katastrofách, prevence konfliktů, omezování dopadů klimatických změn na živobytí), přičemž i tento přímý dopad je těžko měřitelný. Za druhé hrozí při změně orientace části rozvojové spolupráce to, že se bude soustředit zejména na omezování migrace, což může vést k omezení škály rozvojových programů, a v důsledku i nižší efektivitě celkové rozvojové pomoci.

¹⁵ Viz dokument Oxfamu: An emergency for whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – migratory routes and development aid in Africa, dostupné online: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en_1.pdf

¹⁶ Clemens, M. A. (2014). Does Development Reduce Migration? IZA Discussion Paper No. 8592, Institute for the Study of Labor, dostupné z <http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>

¹⁷ Carling, J., & Talleraas, C. (2016). Root Causes and Drivers of Migration: Implications for Humanitarian Efforts and Development Cooperation, PRIO Paper. Oslo: Peace Research Institute Oslo.



Za třetí se mění zaměření rozvojové spolupráce. Nový rámec EU zavádí tzv. kondicionalitu, tedy podmíněnost rozvojových nabídek spoluprací na omezování migrace. Kondicionalita je dvousečný nástroj: může uspět a motivovat africké země ke spolupráci na cílech EU, nebo může také rozvojovou pomoc příliš politizovat, tedy směřovat ji prioritně do zemí s vysokými odchody a zanedbávat jiné země, popř. odměňovat spolupracující autoritářské země.

Promítají se změny i do rozvojové spolupráce ČR?

Mnozí představitelé ČR se vyjadřují v tom smyslu, že ČR již „pomáhá dostatečně“ v zemích původu, a proto není třeba dělat více pro řešení migrační situace v rámci EU.¹⁸ Vzhledem k tomu, že Česká republika v roce 2015 utratila pouze 0,12 % HNP za rozvojovou spolupráci a v roce 2017 0,14 % (průměr v zemích EU byl 0,47 %), prostor pro navýšení prostředků na rozvojovou pomoc zjevně existuje:¹⁹ závazky ČR jsou vyšší než skutečná pomoc. Programové cíle české zahraniční rozvojové spolupráce se tradičně netýkaly např. zemí Sahelu či Afrického rohu a nadále nebyly vybírány se záměrem prevence migrace. Na druhou stranu nová strategie migrační politiky ČR už zmiňuje nutnost komplexního přístupu k migraci zahrnujícího rozvojovou spolupráci.

Česká republika podpořila Svěrenský fond pro Sýrii a západní Balkán a Svěrenský fond pro Afriku. Jak ale konstatuje Ondřej Horký-Hlucháň, „pro rozvojový rozměr bezprecedentně silný, napříč politickým spektrem sdílený příběh ‚pomoci na místě‘ jako reakce na uprchlickou krizi, představoval pro zahraniční rozvojovou spolupráci obrovskou příležitost. I s přihlédnutím k plánu ZRS na rok 2017 a následující roky se však zdá, že tato příležitost nebyla plně využita“.²⁰ Tématu migrace se v rámci tendence k sekuritizaci energicky ujal Ministerstvo vnitra, které prosadilo vlastní migrační politiku a v jejím rámci realizovalo pomoc pro řadu uprchlických táborů na Blízkém východě, v Kambodži a v Keni kombinující humanitární pomoc a rozvojovou spolupráci.

¹⁸ Podle mezinárodních závazků, přijatých v OSN, by měla Česká republika na rozvojovou spolupráci vydávat 0,7 % svého hrubého národního důchodu. V rámci Evropské unie je nicméně stanoven pro nové členy nižší závazek, 0,33 % HND.

¹⁹ Wikipedia (2017). „List of Development Aid Country Donors“, dostupné z https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_development_aid_country_donors

²⁰ Rozvojový rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, M. a kol. (ed.) (2016). Česká zahraniční politika v roce 2015. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, str. 352–374.



Závěr

Závěrem je možné říci, že migrace a rozvoj jsou dva komplexní fenomény, které jsou sice navzájem propojené, ale mohou přinášet neočekávané důsledky. Nelze s jistotou tvrdit, že migrace napomáhá snížení chudoby v zemích původu migrantů, ale ani to, že rozvojové projekty povedou ke snížení migrace. V krátkodobém časovém horizontu může zvýšení ekonomické úrovně zemí zvyšovat také migraci. Není náhodou, že země s velkými počty migrantů, jako Filipíny, Turecko nebo Mexiko, jsou zeměmi se středními příjmy. Naopak ti nejchudší většinou nemigrují, protože na to nemají prostředky. Právě k nim by měla směřovat rozvojová spolupráce a bylo by alibistické podmiňovat ji domnělým snižováním migrace.

Co se týká nového rámce evropské rozvojové a migrační politiky, účinnost spojování rozvojové spolupráce a řízení migrace se ve skutečnosti ukáže až v momentě, kdy nový rámec povede k prvním zkušenostem. Tehdy se ukáže, zda nový rámec skutečně ovlivňuje rozvojovou pomoc a v jaké míře, zda pomohl mobilizovat nové prostředky, či pouze přerozdělil stávající, zda omezil, nebo podpořil účinnost celkové spolupráce a zda lze kvantifikovat jeho dopad na migraci. Tehdy bude možné i definovat konkrétní druh migrace, na který může mít nová orientace největší dopad.

Poznámka: Názory uvedené v textu se nemusí shodovat s názory partnerů projektu.

Doporučená literatura:

„10 mýtů o migraci a rozvoji“, publikace organizace Concord, přeložená člověkem v Tísni, dostupná online: <http://www.rozvojovka.cz/publikace/61-10-mytu-o-migraci.htm>

„An emergency for whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – migratory routes and development aid in Africa, Oxfam,“ dostupné online, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en_1.pdf

Lebeda, P., & Menšíková, V.: „Vnější politiky EU a ČR pro vysídlení a migraci: strategie, nástroje a doporučení“, Glopolis 2017, dostupné online: https://glopolis.org/_publications/vnejsi-politiky-eu-cr-vysidleni-migraci-strategie-nastroje-doporuceni



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



www.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Zora Hesová

Zora Hesová je analytička Výzkumného centra AMO se zaměřením na integraci muslimů v Evropě, náboženská hnutí a sekularismus.



zora.hesova@amo.cz



[@zora_hes](https://twitter.com/zora_hes)

Lucie Macková

Lucie Macková působí na Katedře rozvojových a environmentálních studií Univerzity Palackého v Olomouci.

Briefing paper byl vypracován v rámci projektu Debunking myths about migration and integration of Muslims in Europe. Briefing paper vznikl s podporou pražské kanceláře Heinrich-Böll-Stiftung. Názory a stanoviska v něm vyjádřené nepředstavují názory Heinrich-Böll-Stiftung. Text byl redigován Tomášem Jungwirthem.