



Rozvojová spolupráce a hledání koherentního přístupu v mezinárodní migrační politice

Quynh Thu Tran

Abstrakt:

Článek se zabývá koherencí mezinárodní migrační politiky a celosvětově přijatých Rozvojových cílů tisíciletí. Dokládá, že rozšířený názor považující odliv mozků za významnou příčinu přetrvávající chudoby ve státech Jihu není dostatečně podložený. Ukazuje také, že podmiňujeme-li poskytnutí pomoci zastavením migrace nebo „vyjednáním“ repatriace migrantů, není toto opatření účinné a přílivu migrantů nezabraňuje. Politika rozvojové pomoci by neměla usilovat o zastavení migrace, ale spíše by měla regulovat cirkulaci migrantů a snažit se umocňovat pozitivní vliv, který může mít migrace na rozvoj. Na závěr článek navrhuje také komplexní a dlouhodobou podobu politiky rozvojové spolupráce.

Úvod

Problém migrace se v průběhu posledních několika desítek let stal jedním z hlavních témat na poli mezinárodních vztahů stejně jako na poli zahraniční rozvojové spolupráce. Od devadesátých let přijímají rozvinuté země každoročně okolo jednoho milionu migrantů. Podle *Světové zprávy o migraci 2005 (Migration World Report, IOM)* žije 192 milionů lidí, tedy přibližně tři procenta světové populace, mimo svoji rodnou zemi. Tito migranti představují asi deset procent celkového počtu obyvatel v zemích OECD (Wets, 2004:21). Počet potenciálních migrantů v rozvojových zemích je dnes odhadován na deset procent z obyvatelstva těchto zemí, tedy 500 milionů lidí. Rozsah fenoménu migrace ještě získá na závažnosti, když budeme uvažovat též přesídlení v rámci jednoho státu a sezónní migraci v rámci zemí Jihu.¹

¹ Termín „státy Jihu“ (Southern countries) v tomto článku označuje nejméně rozvinuté země světa, do nichž není zahrnuta např. Čína, Indie, Mexiko, Argentina, Jižní Afrika apod.

Diskusí o migraci se vede celá řada, ale stále se jen malé množství z nich věnuje vazbě mezi migrací a rozvojovou spoluprací. Problém důsledků migrace z hlediska rozvojové perspektivy země původu i hostitelské země byl dosud z velké části opomíjen². Většinou migrace nebývá spojována s institucemi rozvojové pomoci (národními i multilaterálními). Také státy poskytující pomoc se k fenoménu migrace staví nejednoznačně.

V tomto kontextu existuje celá řada pádných důvodů pro nové prozkoumání souvislostí mezi rozvojovou spoluprací a migrací. Pohyb pracovní síly je nevyvratitelným průvodním jevem globalizace. Migrace nemusí být zapříčiněna nízkou mírou rozvoje ve vysílajících zemích. Stejně tak má migrace i pozitivní dopady jak na zemi hostitelskou, tak na zemi původu. Díky své silné vyjednávací pozici jsou agentury rozvojové spolupráce lépe než jiné státní a polostátní agentury vybaveny k tomu, aby využily pozitivní vlivy migrace ke snížení chudoby a zvýšení rozvoje a prosperity.

V takových souvislostech je nutné si klást určité konkrétní otázky: Je možné, aby byl odliv mozků příčinou nepolevující chudoby ve státech Jihu? Přispívá rozvoj země k potlačení, nebo naopak podpoře migrace? Jaké jsou vztahy mezi migrační politikou a politikou rozvojové pomoci? Měli bychom vybízet k tomu, aby migrační politika byla restriktivnější, nebo naopak flexibilnější, koherentnější a postavená na širších základech? Jaké mechanismy migrantům současně umožní návrat domů a přitom jim ponechají možnost přispívat k rozvojovému procesu a zároveň pomohou odvrátit demografickou krizi stárnoucího Severu? Jak můžeme zabezpečit remitence, a pomoci, aby byly investovány co nejefektivněji?

Následující rozbor těchto složitých témat potvrzuje potřebu koherentního propojení politiky rozvojové pomoci s politikou migrační a navrhuje efektivnější použití schopností lidí rozvojových zemích a jejich větší zapojení do rozvojové pomoci.

Migrace a chudoba ve státech Jihu

Polovina světové populace – více než tři miliardy lidí – žije za méně než dva dolary na den. Téměř jedna miliarda lidí vstoupila do 21. století, aniž by se dokázala podepsat nebo přečíst knihu. Asi 1,1 miliardy lidí v rozvojových zemích nemá přístup k tekoucí vodě a 2,6 miliardy lidí nemají možnost základní hygieny. HDP čtyřiceti osmi nejchudších zemí světa (tedy jedné

² K diskusím o mezinárodní migraci z Jihu na Sever a o roli rozvojové pomoci dochází až v poslední době a jen zřídka. K veřejnosti se toto téma dostalo až na přelomu 80. a 90. let (Spycher v SDC, 2001:32). Ani v závěrečném dokumentu Rozvojových cílů tisíciletí členské státy migraci nezmínily jako nástroj rozvoje. Adekvátně se jí nevěnují ani v nástrojích rozvojové spolupráce, např. ve Strategii redukce chudoby (Poverty Reduction Strategy Papers), ve Společném hodnocení zemí IBW (Common Country Assessments), či v Rozvojových rámcích OSN (UN Development Frameworks). Navíc se vědci většinou zaměřovali na příčiny a důsledky migrace na vysílající straně a obvykle opomíjeli motivaci a poptávku po migrantech na straně přijímající. Máme k dispozici jen několik málo výzkumů věnujících se zároveň „push“ i „pull“ faktorům migrace a přínosům migrace ve vztahu k vysílající i přijímající zemi, které by zpochybňovaly roli rozvojové spolupráce. Jedná se např. o práce autorů Bhagwati (2003), Harris (2004), De Haas (2005), Malmberg et al. (2006).

čtvrtiny všech států) je v součtu menší než jmění tří nejbohatších lidí světa. V tomto světě plném nerovnosti lidem nezbývá než migrovat v naději, že někde najdou lepší život. Jak tvrdí J. K. Galbraith, migrace je „nejstarší mechanismus boje proti chudobě“ (IDC, 2004:13).

Chudoba nicméně není jediným důvodem migrace. Lidé žijící v zemích Jihu často nemají na výběr a musí migrovat kvůli konfliktům, násilí, korupci nebo za svobodu. Války a konflikty jsou pro stovky milionů obyvatel Jihu běžnou zkušeností. Na světě nikdy neprobíhá najednou méně než třicet ozbrojených konfliktů, v jejichž důsledku je přesídleno přibližně 14,1 milionu lidí (UNHCR, 2007:2).

Na druhou stranu migrace rozvojovým zemím nemusí nutně škodit. Je však pravda, že samotný proces migrace pohlcuje velké množství finančních zdrojů, které by namísto toho mohly být použity pro rozvoj. Pro chudé země je samozřejmě také důležitý lidský kapitál, zejména vysoce kvalifikovaná pracovní síla. Únik mozků představuje pro mnoho rozvojových zemí skutečnou hrozbu. Přesto, tomu všemu navzdory, nelze tvrdit, že pohyby pracovních sil ohrožují proces rozvoje těchto zemí a jejich schopnost dosáhnout Rozvojových cílů tisíciletí (UN, 2008). Země s vysokou mírou emigrace nepatří na světě mezi ty nejchudší. Oblasti s vysokou mírou migrace za prací nejsou ty nejchudší v dané zemi. A stejně tak i rodiny migrantů nebývají ve svém prostředí mezi těmi nejchudšími. Tuto domněnku můžeme podložit teorií Komise pro mezinárodní rozvoj (IDC) britského parlamentu o migrační křivce (migration hump theory). Tato křivka popisuje vztah mezi emigrací a úrovní rozvoje dané pomocí inverzního tvaru U. Při velmi nízké míře rozvoje je velmi nízká i pravděpodobnost migrace. S rozvojem a zvýšením příjmů se zvyšuje i migrace. Migrace opět poklesne po dosažení prahové hodnoty příjmu (IDC, 2004:21).

Navíc můžeme uvést mnoho příkladů potvrzujících prospěšnost migrace pro rozvoj států Jihu. Oficiální údaje o částkách zasílaných mezinárodními migranty domů hovoří o 93 miliardách dolarů ročně, ale přidáme-li nikde nezaznamenané zásilky, navýší se odhady na více než 300 miliard dolarů za rok (IFAD, 2007). Maximální částka oficiální rozvojové pomoci dosáhla pouhých 103,7 miliard dolarů (OECD-DAC, 2008), proto remitence představují hlavní způsob financování Rozvojových cílů tisíciletí. Tyto peníze totiž nezvyšují jen životní úroveň jednotlivých domácností, ale někdy jsou určeny také pro potřeby sociální sítě a celého společenství (OECD, 2004:9). Mnoho studií ukazuje, že kromě převodu financí představují remitence pro komunity migrantů také vstupní bod k různým bankovním službám a produktům, včetně přístupu ke spoření, úvěrům a pojištění, což přináší migrantům a jejich rodinám výrazný dlouhodobý prospěch (DFID, 2003:13). V některých zemích převody peněz ze zahraničí představují významný zdroj při získávání devizových rezerv i vyrovnávání platební bilance.

Domovské země mohou rovněž využít zkušenosti migrantů s technologiemi, stroji a managementem. Po návratu do země původu jsou migranti považováni za důležitý zdroj nových znalostí, dovedností a kompetencí. Důsledkem migrace tedy může být hospodářský růst, více příležitostí k podnikání a zrychlení mezinárodní integrace emigrantské ekonomiky. Navíc migrace přispívá k motivovanosti investovat do vzdělání dětí. Také lze očekávat, že

čím méně bude omezovaná migrace nekvalifikované pracovní síly do rozvinutých zemí, tím menší budou rozdíly mezi příjmy v rozvinutém a rozvojovém světě.

Nekoherentní migrační politika a dilema dárcovských zemí

Migrace je dnes považována zejména za problém společností Jihu, který je způsoben rozvojovými státy samotnými. Západní média rozšiřují poplašné zprávy o světě zaplaveném Číňany, Turky či Mexičany. Představitelé rozvinutých zemí Západu se obávají rychlosti a objemu migračních pohybů. Obavy bohatých zemí z problémů souvisejících s migrací jsou zřetelně vidět na zvyšujícím se množství času a peněz věnovaném na prevenci migrace z Jihu. Na vzestupu je posilování ochrany hranic, masivní deportace a pokusy zabránit migraci přímo u zdroje pomocí společných pracovních skupin tvořených vysílající i přijímající zemí (Diouf, 2004:2). Paradoxně se tyto bohaté země v mezích stále více snaží podpořit imigraci vysoce kompetentní pracovní síly. Tuto situaci teoreticky umožňují „účinky poptávky (stále selektivnější imigrační politiky) a nabídky (značný demografický nárůst a zlepšení vzdělání v rozvojových zemích)“ (Docquier, Sekkat, 2006).

Ačkoliv vědci zabývající se migrací začínají obhajovat pozitivní vazbu mezi migrací a rozvojem zemí Jihu a trh si žádá výraznější deregulaci pohybu pracovních sil, veřejné mínění rozvinutých zemí zůstává rozpolcené. Takový postoj obyvatel Západu negativně ovlivňuje koherenci politik agentur rozvojové pomoci obecně a bohatých států obzvlášť.

V roce 1992 Mezinárodní organizace práce (ILO) a úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky (UNHCR) společně podpořily téma tzv. společného rozvoje s tím, že zahraniční pomoc je účinný způsob redukce migrace, protože řeší problém hned u kořene.³ Tato pomoc přispívá ke snížení přílivu migrantů a k uvolnění zdrojů potřebných pro rozvoj (Nair, 1997) a je přitom vnímána jako kompenzace za remitence ušlé kvůli navrácení migrantů,⁴ nebo jako kompenzace zákazu emigrace.⁵ Realita nicméně ukazuje, že migrace, která nějakým způsobem reaguje na rozvojovou pomoc, se stává čím dál tím svázanější. V případě, že vysílající země nerespektuje své závazky týkající se migrace, očekává se následné částečné či úplné přerušování pomoci. Množstevní přidělení pomoci tomu kterému státu je také často závislé na jeho migračním potenciálu (Tran, 2004:41). Podmínkou udělení pomoci také někdy může být souhlas s repatriací migrantů.

³ Před více než deseti lety tehdejší dánský premiér Rasmussen využil hrozbu imigrace jako argument pro navýšení zahraniční pomoci: „pokud nepomůžeme třetímu světu ... objeví se ti chudí u nás“ (Migration News, 1995).

⁴ V zemích OECD se musí zmobilizovat lobby podporující rozvoj a těm, kteří budou na změnách tržít, musí být poskytnuta (politická či ekonomická) kompenzace (Dayton-Johnson et al., 2006:24).

⁵ Evropská ministři (formálně často spíše náměstci – pozn. překl.) pro rozvojovou spolupráci požádali Evropskou komisi o prošetření možnosti využití rozvojové pomoci jako nástroje snížení migračních tlaků (De Haas, 2006:15).

Je zřejmé, že pomoc by měly dostávat ty nejchudší země a ti nejchudší lidé. S mnohem větší pravděpodobností ale pomoc směřuje do zemí, odkud migruje hodně lidí. Jak už bylo ukázáno na teorii migrační křivky, tyto země obvykle nepatří mezi ty nejchudší. Mohli bychom připomenout celou řadu příkladů ukazujících, jak nekoherentně jsou navrženy migrační politiky zemí OECD, které mají za cíl předcházet migraci (nebo vyjednat repatriaci migrantů).

Například v roce 2002 Evropská komise navrhla, aby rozvojová pomoc EU odvisela od ochoty zemí přijmout zpět neregulérní migranty. V roce 2002 na summitu EU britský a španělský premiér předložili návrh, aby země vysílající migranty, které nebudou spolupracovat při omezování neregulérní migrace, přestaly dostávat pomoc. Například do Maroka plynou evropské peníze skrze MEDA (mesures d'accompagnement), program pomoci zaměřený především na snížení marocké migrace do Evropy (srov. De Haas, 2006:3,15).

Statistiky rozvojové pomoci OECD ukazují, že velký počet jejích členů obecně poskytuje pomoc sousedícím rozvojovým zemím. Například Francie považuje migraci za jeden z největších problémů jak pro zemi samotnou, tak pro její zámořská teritoria. Panuje názor, že kontrola migračního pohybu vyžaduje hospodářský rozvoj a zlepšení hygienických podmínek a podmínek bydlení v zemích původu (AFD, 2006:57). Aby odvrátila pravděpodobnou migraci z asi dvaceti afrických států na francouzské území, plánuje Francie „věnovat přinejmenším 80 procent grantů a 60 procent svých rozpočtových zdrojů na subsaharskou Afriku [...], především na francouzsky mluvící země“ (AFD, 2007:46).

Podobně i Australská agentura rozvojové spolupráce jasně zdůrazňuje, že „naš program pomoci ... je také výrazem našich vlastních zájmů,“ a že „mír a prosperita Austrálie souvisí s mírem a prosperitou našich sousedů, zejména těch v naší bezprostřední blízkosti. Tyto vazby jsou stále širší a hlubší jak z bezpečnostního, tak z hospodářského hlediska“ (Ausaid, 2006:5). Důsledkem je, že australská pomoc míří především do Indonésie, Filipín, Východního Timoru a do území podél řeky Mekong, odkud pochází většina australských imigrantů.

Česká republika se v otázce zahraniční politiky chová podobným způsobem jako Austrálie. Mezi hlavních deset příjemců české zahraniční pomoci v letech 2000 – 2005 patří např.: Ukrajina, Rumunsko, Moldávie, Gruzie, Bosna a Hercegovina, Srbsko a Černá Hora (MZV, 2006:78). Tyto země očividně nepatří mezi celosvětově nejchudší, ale migrace jejich občanů do České republiky je mnohem pravděpodobnější, a proto do těchto zemí proudí na migrační projekty velký objem české pomoci.

Tyto příklady vazby mezi pomocí a migrací bychom mohli posuzovat jako případ negativní podmíněnosti pomoci. Různá kritéria a podmínky, které dárcovské země kladou zemím přijímajícím pomoc, migraci nijak účinně nebrání. Nelze popřít, že migrační politika propojená s rozvojovou pomocí, kterou provádějí některé země, nevede ke snížení přílivu migrantů na jejich území. Lidé ze zemí Jihu, kteří dostávají největší část pomoci, vykazují jasný trend migrovat do rozvinutých zemí z důvodu geografické blízkosti, jazykové

podobnosti, historicko-kulturní spřízněnosti atd. Kromě toho nemůže zahraniční pomoc nahradit remitence. Odhaduje se, že objem těchto remitencí (poslaných formálními i neformálními cestami) je třikrát vyšší než objem pomoci určené chudým zemím. Zatímco pomoc vykazuje známky zpomalení kvůli tzv. syndromu únavy z pomoci (*aid fatigue syndrome*), remitence podle odhadů porostou exponenciálně, jak v závislosti na globalizaci narůstá míra migrace.

Úmysly skryté za podmiňováním pomoci regulováním migrace jsou zřejmé: přilákat pouze nejlepší mozky rozvojových zemí, ale zavřít hranice před pracovní silou s nízkou kvalitací a před uprchlíky.⁶ Jedním z paradoxních příkladů dokladujících tento dvojí metr v migrační politice propojené s pomocí jsou stipendia nabízená vědcům z rozvojových zemí. Tato stipendia jsou významnou částí rozvojové pomoci. Přitom se ale tito výzkumníci často nevrátí do svých zemí původu a zůstanou v rozvinutých zemích. Průzkum mezi doktorandy uskutečněný OECD ukázal, že 79 % studentů z Indie a 88 % studentů z Číny, kteří přijeli do USA v letech 1990-1991, tam zůstalo i po dokončení studií (OECD, 2004:10). Čestnost úmyslů bohatých zemí můžeme zpochybnit následující otázkou: Používají rozvinuté země migrační politiku jako nástroj k prosazení svých vlastních zájmů a nikoli jako způsob boje s chudobou, který by byl ku prospěchu rozvojovému světu?

Role migrace v rozvoji hostitelských zemí: Řešení v podobě méně regulované migrační politiky pro pracovní sílu s nízkou kvalitací

Vědci zabývající se migrací připouštějí, že „souvislost mezi migrací a rozvojem a důsledky migrace pro země původu zůstávají celkem nejasné“ (AFD, 2007:71). Domníváme se však, že ještě mnohem méně je probádaná souvislost mezi imigranty a rozvojem hostitelských společností. Ví se, že migrace může pro přijímací země vést například k problémům s asimilací kultur, k závislosti na zahraničních lidských zdrojích, k zátěži pro sociální systém atd. Také musíme vzít v úvahu, že neustále narůstá počet neregulérních vstupů do rozvinutých západních států (Diouf, 2004:2). Tato situace přispěla k protipřistěhovaleckým náladám ve všech bohatých zemích, od USA přes západní Evropu až po Austrálii. Negativní reakce jsou v přijímajících zemích obzvláště silné ve spojení s otázkami nezaměstnanosti, nezajištěných pracovních podmínek a nízkých platů, které jsou všechny připisovány na vrub migraci. Tyto obavy a záporné reakce bývají nicméně často zveličovány a také bývají více založené na domněnkách a pocitech než na konkrétních faktech. Může být pravda, že by rádo migrovalo mnohem více lidí, ale (na rozdíl od dojmu vzbuzovaného médiem) se v současné době o pobřeží rozvinutého světa nechystá roztříštit žádná „přilivová vlna,“ jak ve své nedávné zprávě předložené britskému parlamentu upřesnila Komise pro rozvojovou spolupráci (IDC, 2006:15).

⁶ Migrace vysoce kvalifikovaných pracovníků ve všech rozvinutých zemích vzrostla exponenciálně o 35 % ročně ve Velké Británii, o 14 a 6 % v Kanadě (Abella, 2001:1).

Migrace ve skutečnosti na přijímající ekonomiky může mít pozitivní vliv. V kontextu liberalizace, globalizace, nedostatku kvalifikovaného lidského kapitálu a stárnutí populace se migrace stává nevyhnutelným trendem. Západní země nemohou migrační krizi vyřešit pouhým zesílením kontrol na hranicích či zpřísněním předpisů, ale namísto toho musí do budoucna očekávat více migračních pohybů (West, 2004:21). Navíc mají samy rozvinuté země na přílivu migrantů zájem. Kvalifikovaní migranti se v mnoha pracovních odvětvích bohatých zemí stávají zcela nepostradatelnými. Hostitelská ekonomika z nich těží vysokou přidanou hodnotu. Paradoxně jsou jejich mzdy kvůli platové diskriminaci často v disproporcii k jejich příspěvku hostitelské ekonomice. Důsledkem migrace tedy je výroba spotřebitelsky levnějších komodit a celkové zvýšení produkce. Imigrace také může mít pozitivní vliv na demografickou situaci v zemích OECD⁷, „kde populace stárne, tím, že sníží průměrný věk přijímající společnosti a zvýší míru porodnosti (protože imigranti jsou zpravidla mladší)“ (OECD, 2004:12).

Výkonný ředitel Mezinárodní organizace práce (ILO), Kari Tapiola, říká: „Moderní společnost se vyznačuje poptávkou po migrantech... Jejich počty budou i nadále vzrůstat a naším úkolem je učinit celý migrační proces sociálně a ekonomicky co nejpříznivější“ (Tapiola, 2006). Migrace je totiž ve skutečnosti velkou šancí pro rozvoj bohatých i chudých zemí. Není ale vůbec lehké určit, jak mezi domovskou a hostitelskou společností rozdělit výhody plynoucí z migrace pro rozvoj rovným dílem (Martin, 2003). Podle našeho názoru může mezinárodní rozvojová spolupráce ke zvýšení „rovných zisků z migrace“ přispět následujícím způsobem: může požadovat méně restriktivní vstupní kritéria pro humanitární migraci (tj. sjednocování rodin, uprchlický azyl), transparentnější migrační procedury pro pracovníky s nízkou kvalifikací a větší regulaci migrace vysoce kvalifikovaných pracovníků.

Ukazuje se také, že vzdělanější migranti se snáze začleňují a jsou bohatší než uprchlíci a migranti bez vzdělání. Častěji s sebou smějí vzít do hostitelské země i rodinu (Sriskandarajah, 2005:13). Kromě toho mají lepší dovednosti a větší motivaci začlenit se do společensko-politických aktivit své hostitelské země. Jejich přizpůsobení nové společnosti bývá úspěšnější, protože nejsou tak stigmatizováni a diskriminováni. V důsledku toho bývá jejich usídlení v hostitelských zemích s velkou pravděpodobností trvalé.

Zcela jinak je tomu u uprchlíků a pracovníků s nízkou kvalifikací, ti spíše migrují s úmyslem vrátit se po několika letech domů. Mnoho studií potvrzuje, že velká většina migrantů s nízkou kvalifikací se nakonec zpět vrátí. V porovnání s vysoce kvalifikovanými pracovníky je u nich dočasný pohyb pravděpodobnější. Bohaté státy přitom potřebují také nekvalifikovanou pracovní sílu. Uvolnění restrikcí platících pro nekvalifikované pracovníky přinese rozvinutým ekonomikám kapitálový i jiný prospěch, zejména bude mít kladný vliv na výrobu a na reálný HDP⁸ (Walmsley et al., 2002:3). Sníží se tak tlak, který v současnosti panuje v sektoru

⁷ Kdyby nebylo migrace, snížil by se v průběhu příštích dvou desetiletí počet obyvatel zemí (bývalé) evropské patnáctky o deset milionů (Katseli, 2006:12).

⁸ Tito autoři tvrdí, že prospěch z pohybů kvalifikované pracovní síly je znát zejména v určitých sektorech služeb.

řemesel a manuální výroby a který v současnosti prochází v rozvinutých zemích vážnou krizí způsobenou snížením počtu zručných pracovníků a jejich nízkým platovým ohodnocením.

Kromě programů na přilákání vysoce kvalifikované pracovní síly tyto státy potřebují otevřít svůj pracovní trh imigraci manuálních pracovníků. Měly by opustit přístup soustředující se na pohružky a nabídnout lidem legální způsoby migrace (Kehys, 2006:10). Pokrytectví a dvojznačné postoje těchto zemí neprospívají ani jejich vlastním zájmům, ani rozvoji států Jihu. Přispívají totiž k nelegální migraci, ze které profitují pouze šéfové mafiánských gangů. Uznání potřeby pracovníků s nízkou kvalifikací pomůže efektivněji bojovat s obchodem s lidmi a s nucenou prací. Z konečných výsledků takové politiky budou mít prospěch jak rozvinuté, tak i rozvojové země.

Až bude legalizován příliv pracovní síly do zemí Severu, migrace spíše trvalejšího rázu se přemění na cirkulární, protože legální vstup umožní migrantům snadný návrat domů a zasílání remitencí oficiálními cestami.⁹

Pokud budou pracovníci zaměstnáni legálně, získají přístup k sociálním a finančním službám hostitelských zemí (tj. k pojištění, zdravotní péči, bankovnímu účtu, spořicímu účtu apod.). To přispěje také ke snížení negativního postoje veřejnosti vůči všem formám migrace, který vede ke zneužívání lidí ve zranitelné pozici. A nejen to, díky transparentnosti migračních procedur se sníží také náklady na migraci. Různé studie migrace odhalují, že na rozdíl od vysoce kvalifikovaných pracovníků mívají pracovníci s nižší kvalifikací silnější vazby k domovským zemím (Sriskandarajah : 2005, Faini : 2003). Tito pracovníci také mají vůči své rodině doma větší „závazky“ nežli kvalifikovaní pracovníci. Můžeme předpokládat, že dolar zaslaný domů nekvalifikovaným pracovníkem má větší vliv na snížení chudoby nežli dolar zaslaný pracovníkem vysoce kvalifikovaným, ten totiž s velkou pravděpodobností pochází z relativně majetného zázemí.¹⁰

Tato skutečnost může napomoci novému definování role agentur rozvojové spolupráce, které se mohou společně se zeměmi OECD snažit vytvořit koherentní mezinárodní migrační režim. Na jednu stranu takový režim musí obsahovat méně vstupních omezení pro nízké kvalifikované pracovníky z Jihu. Na druhou stranu se tento režim bude muset snažit od migrace za prací odradit osoby s vysokou kvalifikací. Bohaté státy nesmí prohlubovat problém odlivu mozků z chudých zemí. Aktéři rozvojové spolupráce mohou také podporovat hostitelské země a pomoci zlepšovat pracovní podmínky a podmínky bydlení nekvalifikovaných migrantů. Jejich další výhodou by bylo, že by mohli pomoci migrantům domáhat se práv (tj. platů, sociální ochrany a jiných občansko-politických práv) srovnatelných s těmi, jimž se těší tzv. domorodí občané hostitelských zemí. Pomoc rozvojových agentur je nesmírně důležitá, protože „když se z důvodů nízkého lidského

⁹ Vysvětlení uvádí DIOUF: „V důsledku zpřísnění hraničních kontrol se snižují šance opakovaného návratu (...) [Neregulární migranti] neplánují návrat domů, protože nechtějí znovu čelit nákladům a rizikům spjatým s přecházením hranic. Raději zůstávají delší dobu a snaží se zařadit příjezd také svým rodinným příslušníkům“.

¹⁰ OECD zjistila, že peníze z ciziny dostávají častěji chudí, jelikož migranti z chudého prostředí mají mnohem větší tendenci domů posílat peníze nežli migranti z bohatých rodin (OECD, 2004:9).

kapitálu či rasových předsudků cítí skupina imigrantů diskriminována, můžeme s velkou jistotou očekávat, že se semkne a zaujme vůči hostitelské zemi obranný postoj“ (Portes et al., 2005:18). Takovýto postoj ze strany imigrantů hostitelským společností zajisté prospívat nebude.

Co se týče kvalifikovaných migrantů, rozvojové agentury mohou být nápomocné při hledání mechanismů, které přistěhovalcům dovolí co nejlépe rozvinout své schopnosti. To, že kvalifikovaní pracovníci chtějí přispět k rozvoji svých domovských zemí, není jen spekulace. Tito migranti se bojí ztratit svobodu návratu na pracovní trh rozvinutých zemí. Platové rozdíly představují pro pracovníky s vysokým vzděláním jen nevelkou překážku. Potřebují ale příležitosti k rozvinutí svých schopností, potřebují se dělit o své znalosti¹¹. Pomoc vlasti je pro migranty důležitá, ale znovu se usadit v zemi původu je pro ně věc naprosto odlišná. Rozvojová spolupráce může hrát nesmírnou roli, když přispěje ke zvýšení mobility a umožní migračním pracovníkům volný pohyb tam a zpět.

S čím se rozvojová spolupráce potýkat na cestě ke koherentnější mezinárodní migrační politice

Bylo by naivní tvrdit, že ke zvýšení koherence stačí jen povolit vstup většímu či menšímu počtu migrantů. Koherentní politika snižování chudoby a rozvoje Jihu vyžaduje harmonizaci cílů různých národních politik rozvinutých zemí. Je známo, že národní politiky rozvinutých zemí mohou mít dopad na rozvojové země (IDC, 2004:15). Migrace je sice záležitostí národní politiky jednotlivých států, ale její dopad se projevuje globálně. Koherentní mezinárodní migrační politika se neobejde bez koordinace s politikou rozvojové pomoci. Koherence migrační politiky, která by napomáhala rozvoji, nicméně stále ani zdaleka není prioritním tématem v žebříčku národních politik. Můžeme pro to uvést řadu důvodů, např. stále příliš slabou politickou vůli.¹² Institucionální rámec a proces utváření této politiky je tak složitý také proto, že se v něm kříží nejrůznější zájmy a jsou do něj zapojeny nejrůznější instituce. Na utváření této politiky má velký vliv také nevstřícný postoj obyvatel rozvinutých zemí.

Chybějící koherence mezi politikou rozvojové pomoci a migrační politikou nejspíš bude mít negativní dopad na úspěšné dosažení Rozvojových cílů tisíciletí. Jak bylo ukázáno v předchozí části, rozpory v migračních politikách donorských zemí rozvojovým zemím škodí různým způsobem: odchází vysoce kvalifikovaná pracovní síla, migrace stojí velké peníze, finančně náročné je i samotné zasílání peněz domů, atd. Rozvojové instituce si jsou

¹¹ Přednáška proslovená profesorem Mamadou Dioufou 2. března 2004, <http://www.rawoo.nl/pdf/Professor%20Mamadou%20Diouf%20Migration%20and%20Development%20Cooperation.pdf>.

¹² Do května 2004 podepsalo Konvenci OSN o právech všech pracujících migrantů a jejich rodin z roku 1990 (UN Convention 1990 on the Rights of All Migrant Workers and their Families) jen 25 zemí. Většina těch zemí, které ji podepsaly, migranty vysílá; dosud ji nepodepsala žádná ze zemí představujících častou destinaci migrantů (Pierce, 2004:43).

v současné době vědomy, že do svých politik nezbytně musí zahrnout fenomén migrace a že se „migrace vztahuje k mnoha dalším otázkám včetně bezpečnostní problematiky, HIV/AIDS, úpadku kvality životního prostředí, k mezinárodnímu obchodu, zemědělským dotacím, nerovnosti mezi pohlavími a vývozu zbraní. Politiky usilující o kontrolu migrace budou mít vliv na jiné oblasti a naopak ty zase budou mít vliv na migraci. Vlády (jednotlivě i společně) se musí více snažit zajišťovat, aby politiky vztahující se k vzájemně souvisejícím problémům byly koherentní a podporovaly rozvojové cíle“ (IDC, 2004:5).

Svět, v němž žijeme, je čím dál tím více provázaný a koherence politik donorských zemí a institucí rozvojové spolupráce je ve společném zájmu vysílajících i přijímajících zemí. Tito aktéři se k problematice migrace a rozvoje nicméně stále staví pasivně. Rozvojové cíle o problematice migrace mlčí. Agentury rozvojové pomoci k otázce migrace stále ještě nepřístupují efektivně a nevyužívají prospěch, který z migrace plyne pro dosažení mezinárodně přijatých Rozvojových cílů.

Migrace představuje oblast, v níž je více než v jiných oblastech zapotřebí usilovat o mezinárodní spolupráci, aby se zvýšila její koherence ve vztahu k dosažení Rozvojových cílů. Především mohou instituce rozvojové spolupráce díky své vyjednávací pozici ve vztahu k rozvinutým zemím pomoci vybudovat transparentnější a jasnější mezinárodní migrační politiku. Multilaterální migrační režim by obyvatelům tzv. třetího světa umožnil stejnou úroveň mobility, jakou mají obyvatelé tzv. prvního světa. Takový režim by napomohl tomu, aby se proces migrace stal více cirkulárním.

Za druhé se agentury rozvojové pomoci musí přednostně věnovat nejchudším oblastem světa, v nichž by měly rozšířit svoji činnost pomocí cílenějších projektů. Mezi hlavní příčiny migrace patří ekonomická nerovnost, války a násilí. Na programy rozvojové spolupráce čeká mnoho práce v oblasti prevence konfliktů a jejich řešení, potírání nemocí, mýcení některých problematických zvyklostí, snižování chudoby a vymýcení negramotnosti. Jak uvádí Rindocks: „musíme se více snažit, abychom dokázali podpořit komplexní rozvojové strategie, které by byly trvale udržitelné a kladly by důraz na vzdělání, zdraví a zapojení do politiky“ (Rindocks, 2007:10). Kromě toho je třeba, aby si poskytovatelé zahraniční rozvojové pomoci uvědomili, že migrace není jev omezující se na pohyb mezi Severem a Jihem. Největší část migrace, zejména migrace chudých obyvatel, probíhá v rámci rozvojového světa, přitom jsou ale tyto migranti do značné míry neregulérní a nejsou o nich úřední záznamy. Tito migranti přesídlením trpí nejvíce a nejvíce potřebují pomoc. Proto mají rozvojové agentury zásadní úlohu ve zlepšení životních podmínek těchto migrantů.

Za třetí by agentury rozvojové spolupráce měly prosazovat politiku spořádané migrace nekvalifikovaných pracovníků z Jihu na Sever a zároveň by měly přispívat k omezení odlivu mozků tamtéž. Nejlepší cestou, jak toho dosáhnout, je efektivně využít místní inteligenci v agenturách rozvojové spolupráce se sídlem na Jihu. Ty by měly kvalifikované pracovníky podporovat v návratu domů spojeném s prací u nich. Odliv mozků je pro rozvoj chudých zemí zhoubný. Paradoxně přitom statisíce afrických absolventů středních škol a univerzit každoročně míří za prací do Evropy a Severní Ameriky, zatímco za stejnou dobu přiletí

pracovat do Afriky přibližně stejný počet konzultantů, expertů a placených dobrovolníků. Není ani třeba porovnávat náklady na konzultanta ze Severu s kvalifikovaným místním poradcem. Kdyby byly tyto lidské zdroje efektivně využívány, agentury rozvojové spolupráce by mohly dokázat zamezit migraci vysoce kvalifikovaných pracovníků do bohatých zemí.

Agentury rozvojové spolupráce nakonec také mohou státům Jihu pomoci s budováním funkční finanční infrastruktury. Mohou pomoci odstranit překážky bránící posílání peněz domů a rozšířit nabídku relevantních finančních produktů a služeb, kupříkladu spořicíh plánů a investičních možností (Sander, Maimbo, 2003:1). Neadekvátní infrastruktura finančního sektoru totiž negativně ovlivňuje remitenční toky a zužuje možnosti využití a investování fondů. Chybějící přístup k formálním způsobům převodu peněz zvyšuje náklady na zaslání remitencí a v důsledku z něj profituje kriminální sféra. Stejně tak by agentury rozvojové spolupráce mohly zvážit možnost ustavení partnerských vztahů s diasporami, čímž by zvýšily pozitivní rozvojový dopad remitencí.

Závěry

Tento článek se soustředí na vztah mezi migrací a rolí agentur rozvojové pomoci (fungujících na národní i mezinárodní úrovni). Vychází z faktu, že diaspory migrantů a remitence jsou rozvojově důležitý zdroj, a zdůrazňuje potřebu zavést takové politiky, které by maximalizovaly výhody plynoucí z migrace a minimalizovaly její negativní vliv na rozvoj vysílajících i hostitelských zemí. Rozvojová spolupráce může v této oblasti sehrát významnou roli. Lze přitom postupovat mnoha způsoby: podporou koherentnější migrační politiky; pomocí mechanismů zprostředkovávajících převody peněz od migrantů domů; prosazováním multilaterálního migračního režimu, který by dovoloval cirkulační pohyb pracovní síly; pomocí zlepšení strategií přežití pro lidi postižené vnitřním či mezinárodním přesídlením a mnoha dalšími způsoby.

Cílem článku není jednostranně prosazovat migraci z Jihu na Sever ani připisovat veškerou zodpovědnost za boj proti chudobě třetího světa rozvinutým zemím a agenturám rozvojové pomoci. Pravdou zůstává, že migrace má na proces rozvoje států Jihu současně kladné i záporné dopady. Stejně tak platí, že „migrace není všelék na problémy rozvoje, ale při dobrém řízení může přinést zásadní prospěch ve věci rozvoje a snižování chudoby“ (IDC, 2004:3). Článek poukazuje na skutečnost, že agentury pro rozvojovou spolupráci jsou vzhledem ke svému postavení nejpříhodněji vybaveny pro maximalizaci kladných a minimalizaci záporných dopadů migrace. Dosud vzniklo jen málo studií zabývajících se vyvážeností vztahů mezi rozvojovou spoluprací a migrací. Tento článek se tak pokouší přispět k zaplnění této mezery a podpořit tak koherenci politiky rozvojové spolupráce, která by podporovala snižování chudoby a další rozvoj států Jihu.

Quynh Thu Tran vystudovala mezinárodní studia a mezinárodní ekonomii a v současné době působí jako výzkumná pracovnice a doktorandka v oblasti rozvojových studií na Graduate Institute of International and Development Studies v Ženevě. Mezi její výzkumné zájmy patří nerovnost, rozvojová spolupráce, demokratizace a migrace. Kontakt na ni je [thuquynhtran\(AT\)graduate.org](mailto:thuquynhtran(AT)graduate.org).

Článek vznikl v rámci projektu "Zvyšování povědomí o rozvojové problematice v regionech" za podpory Evropské komise.

Zdroje

ABELLA, M. I., 2003. *GTZ Conference on Migration and development. Global dimensions of the highly skilled migration*. Berlin.

ADAMS, H. R., PAGE, J., 2003. *International Migration, Remittances and Poverty in Developing Countries*. World Bank.

AFD, 2007. *Annual Report 2006. Building a sustainable future*. Paris: AFD.

AFD, 2007. *Strategic plan of the Agence française de développement for Development 2007-2011*. Paris: AFD.

AUSAID, 2006. *White paper on the Australia's government overseas aid programs*.

BHAGWATI, J., 2003, *Borders Beyond Control*, Foreign Affairs, Jan-Feb/2003

CENTRE FOR DEVELOPMENT RESEARCH, 2002. *The migration-development nexus. Aid policy and practice*. Copenhagen: Centre for Development Research.

DAYTON-JOHNSON, J., KATSELI, L. T., 2006. *Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development*.

DE HAAS, H., 2006. *Turning the tide? Why 'development instead of migration' policies are bound to fail*. Oxford.

DFID, 2003. *International Conferences on Migration Remittances: Development impacts, opportunities for the financial sector and future prospects*. London.

DIOP, M., 2004. *Migration and Development Cooperation*. Michigan: University of Michigan.

- DOCQUIER, F., SEKKAT, K., 2006. *The Brain-Drain: What do we know. Document de travail*, 2006, no. 31.
- FAINI R., 2003, *Is the brain drain an unmitigated blessing*, UNU/WIDER.
- IFD, 2007, <http://www.ifad.org/media/press/2007/44.htm>
- INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE, 2004. *Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction. 6th Report.*
- KATSELI, L. T., LUCAS, R. E. B., XENOGLIANI, T., 2006. *Policies for Migration and Development: A European Perspective*. Paris: OECD.
- KEHYS CENTRE., 2006. *Policy coherence for development*. Helsinki: Kehys Centre.
- FUKASAKU, K., 2004. *Policy Coherence for Development: What, Why and How?* Bologna: Development Centre.
- MARTIN, P. L., 2003. *Sustainable Migration Policies in a Globalizing World*. International Labour Organization.
- MZV (IRI)., 2006. *Development cooperation of the Czech Republic*. Prague: IRI.
- NAIR, S., 1997. *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires. Mission interministérielle "Migration-Codéveloppement"*. Paris: Ministère des affaires étrangères.
- OECD., 2004. *Key policy coherence issues in agriculture and migration. Institutional approaches to coherence for Development*. OECD Policy Workshop.
- OECD-DAC., 2008. *Development Cooperation report 2007*. Paris: OECD.
- PIERCE, D., 2004. *Remittances, Financial Inclusion and Development*. London: DFID.
- PORTES A., ESCOBAR, C., RADFORD, A. W., 2005. *Immigrant Transnational Organizations and Development: A Comparative Study*. Princeton: Princeton University.
- RINDOCKS, A., 2007. *Perspectives on policy coherence for migration and development*. Hague.
- SANDER, C., MAIMBO, S. M., 2003. Migrant Labor Remittances in Africa: Reducing Obstacles to Developmental Contributions. *Africa Region Working Paper Series*, N64.
- SDC, 2001. *International Cooperation and Migration*, Berne
- SRISKANDARAJAH, D., 2005. *Migration and Development*, GCIM
- STEPHEN C., MILLER M., 1993. *The Age of Migration: International population movements in the modern world*, New York, Guilford Press

- TAPIOLA, K. *Labor Migration Season 2006—a Season of Change?* Conference held in Geneva, 2006. Available at: <<http://www.ilo.ru/news/200602/003.htm>>.
- TRAN, T. Q. Migration of women: which aid can supply the Development Cooperation agencies. In *Gender, Migration and new international labour division*. Geneva, 2004.
- TROUILLOT M., 2003. *Global transformations, Anthropology and the Modern World*, Palgrave Mac Millan.
- UN, 2008. *Millenium Development Goals*. <http://www.un.org/millenniumgoals/>
- UNHCR., 2007, *Global Forum on Migration and Development. Forced migration and development*. Brussels: UNHCR.
- WALMSLEY, T. L., WINTERS, L. A., 2002. *Relaxing the Restrictions on the Temporary Movement of Natural Persons: A Simulation Analysis*.
- WEST, J., 2004, *Migration and Development: Myths and Facts*. Geneva: International Organization for Migration.
- WORLD BANK, 2004, *Global Development Finance: Harnessing cyclical gains for development*. Washington DC: World Bank.