



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

BIULETYN

Nr 89 (1439), 14 grudnia 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Rola pomocy rozwojowej w rozwiązywaniu kryzysu uchodźczego

Patryk Kugiel

Chociaż napływ uchodźców do Europy w 2016 r. został zahamowany, nie usunięto przyczyn masowej migracji. Jednym ze sposobów odpowiedzi Unii Europejskiej na to wyzwanie jest udzielanie pomocy w krajach pochodzenia i tranzytu migrantów. Nie rozwiąże to kryzysu uchodźczego, ale może złagodzić jego przebieg. Aby wsparcie było skuteczniejsze, UE powinna zdecydowanie zwiększyć nakłady finansowe i poprawić współpracę z krajami partnerskimi. Jednak bezpośrednie podporządkowanie pomocy rozwojowej celom polityki migracyjnej może rodzić poważne koszty polityczne.

Do 1 grudnia 2016 r. liczba migrantów docierających do krajów UE przez Morze Śródziemne zmniejszyła się do 350 tys. wobec ponad miliona w roku poprzednim. Choć to w dużej mierze efekt porozumienia Unii z Turcją, źródła kryzysu uchodźczego poza Europą nie zostały zlikwidowane. Nadal istnieje ryzyko zwiększenia napływu migrantów. Jedną z przyczyn masowych migracji do Europy w 2015 r. było chroniczne niedofinansowanie obozów dla uchodźców z Syrii i zbyt małe wsparcie w regionie. Koszt międzynarodowych programów koordynowanych przez ONZ w 2015 r. został pokryty jedynie w 56%. Po wojnie i przesładowaniach trudne warunki życia i brak perspektyw na ich poprawę są ważnymi powodami ucieczki do Europy. Rodzi to oczekiwania na zwiększenie oficjalnej pomocy rozwojowej (Official Development Assistance, ODA) jako jednego z narzędzi, które może pomóc usunąć przyczyny kryzysu. Na ODA składają się zarówno pomoc humanitarna – doraźna, nastawiona na ratowanie życia, jak i strukturalna pomoc rozwojowa – tworząca warunki do walki z ubóstwem i pobudzająca rozwój gospodarczego. Zdaniem części polityków europejskich Unia powinna zwiększyć zaangażowanie poza swoimi granicami.

Wsparcie UE. Unia Europejska od lat jest głównym źródłem ODA dla krajów pochodzenia uchodźców i migrantów. Przykładowo w latach 2004–2014 Afganistan otrzymał w ten sposób 14,5 mld dol., Irak – 19,8 mld dol., a Syria – ponad 3,3 mld dol. Od wybuchu syryjskiej wojny domowej UE przekazała Syrii i krajom sąsiednim, które przyjmują uchodźców, ponad 5 mld euro, a kolejne 3 mld obiecano na międzynarodowej konferencji donatorów w Londynie w lutym 2016 r.

W obliczu narastającego kryzysu w 2015 r. UE podjęła dodatkowe inicjatywy. Aby zwiększyć wsparcie dla uchodźców z Syrii, powołano Regionalny Fundusz Powierniczy (EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis) o budżecie 1 mld euro oraz specjalny fundusz dla Turcji (Facility for Refugees in Turkey) o wartości 3 mld euro na lata 2016–2017. By zmniejszyć presję migracyjną z 23 państw Afryki Północnej, Sahelu i Rogu Afryki, utworzono w listopadzie 2015 r. nadzwyczajny Fundusz Powierniczy dla Afryki (EU Emergency Trust Fund for Africa) o wartości 3,6 mld euro. Dodatkowo UE zapowiedziała uruchomienie specjalnego instrumentu wspierającego prywatne inwestycje w Afryce i krajach sąsiedztwa Unii (European External Investment Plan, EIP) o początkowym kapitale 3,35 mld euro.

Spośród państw członkowskich UE największymi donatorami dla Syrii są Niemcy (w 2014 r. 276 mln dol.), Wielka Brytania (213 mln dol.) i Szwecja (49 mln dol.). Polska pomoc humanitarna związana z kryzysem syryjskim w 2014 r. wyniosła 1,34 mln dol., w 2015 r. ok. 3 mln dol., a w 2016 r. ma wzrosnąć do ok. 8 mln dol. (34,7 mln zł). Ponadto Polska zobowiązała się przekazać 57 mln euro na unijny fundusz dla Turcji (pierwsza wpłata zrealizowana w 2016 r. wyniosła 16,9 mln euro), 3 mln euro na fundusz syryjski i 1 mln euro dla Afryki.

Jednocześnie pomoc rozwojowa jest jednym z elementów kompleksowego podejścia Komisji Europejskiej do problemu uchodźców. Zostało to wyraźniej uwzględnione w dokumentach strategicznych UE i powiązane z celami

polityki zagranicznej. W Europejskim programie w zakresie migracji z maja 2015 r. pomoc tę uznano za jeden ze sposobów ograniczenia nielegalnej migracji. Podobne zapisy znajdują się w propozycji reformy systemu azylowego z 2016 r. Także Europejska Strategia Globalna z czerwca br. i propozycja reformy Europejskiego konsensusu na rzecz rozwoju wskazują na ściślejsze połączenie polityki rozwojowej z polityką migracyjną. W praktyce oznacza to, że środki pomocowe stają się instrumentem nacisku Unii na kraje rozwijające się, aby te podpisały umowy o readmisji, przyjmowały z powrotem nielegalnych imigrantów i wzmocniły kontrolę swych granic. Przykładem jest porozumienie z Afganistanem z października 2016 r. (*Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU*), które zakłada zwiększenie pomocy rozwojowej przy jednoczesnej zgodzie władz w Kabulu na przyjmowanie własnych obywateli, którzy nie uzyskali ochrony międzynarodowej w Europie.

Wyzwania. Mimo zwiększenia zaangażowania Unii w pomoc humanitarną i rozwojową można się obawiać, że nie przyniesie ono szybko spodziewanych rezultatów. Po pierwsze, problemem pozostaje niewystarczające finansowanie. Według danych ONZ, na koniec listopada br. potrzeby regionalnych programów wsparcia dla Syrii były zaspokojone tylko w 50% i do końca roku brakowało prawie 3,9 mld dol. Nowe fundusze UE w praktyce nie generują dodatkowych środków, a jedynie powodują przesunięcia w ramach już istniejących programów. Także kraje członkowskie wolno przekazują składki na specjalne cele. Do czerwca br. wpłaciły jedynie 81,81 mln euro z oczekiwanych 1,8 mld na fundusz migracyjny dla Afryki i 69,30 mln euro (z budżetu 1 mld euro) na fundusz regionalny dla Syrii. Problemem jest także zbyt szerokie i ambitne zarysowanie pomocy dla Afryki w stosunku do ograniczonych środków.

Po drugie, tylko niewielka część uchodźców z Syrii (ok. 10%) mieszka w obozach i bezpośrednio zależy od pomocy międzynarodowej. Zwiększenie jej zatem niekoniecznie musi zniechęcić do podróży osoby bardziej zamożne, które żyją poza obozami i są w stanie sfinansować drogą przeprawę do Europy. Po trzecie, wsparcie dla uchodźców syryjskich nie rozwiązuje problemu napływu innych migrantów. W 2015 r. obywatele Syrii złożyli jedynie 29% wniosków o status uchodźcy w UE; na kolejnych miejscach byli przybysze z Afganistanu (14%), Iraku (10%) i krajów afrykańskich. Wobec prognozowanego podwojenia się ludności Afryki do 2050 r., należy oczekiwać rosnącej presji migracyjnej z tego kierunku, zwłaszcza centralnym szlakiem śródziemnomorskim do Włoch. Tylko do końca listopada przybyło tam już ponad 171 tys. migrantów, o 18% więcej niż przed rokiem.

Co ważne, dotychczasowe doświadczenia pokazują, że pomoc rozwojowa powoduje w krótkim okresie zwiększenie ruchów migracyjnych (*migration hump*), co może czasowo wzmocnić, a nie zmniejszyć, presję na UE. Dzieje się tak dlatego, że aspiracje ludności rosną szybciej, niż następuje realna poprawa standardu życia i zwiększają się możliwości znalezienia satysfakcjonującego zatrudnienia. W końcu, poważne koszty polityczne i wizerunkowe dla UE niesie podporządkowywanie polityki rozwojowej celom polityki migracyjnej. Może to rodzić zarzuty upolitycznienia wsparcia i prowadzić do osłabienia wiarygodności międzynarodowej Unii. Z taką krytyką ze strony organizacji praw człowieka i ekspertów spotkało się np. ostatnie porozumienie z Afganistanem. Także kraje partnerskie z Afryki wskazują na ignorowanie ich interesów i narzucanie woli UE, co podważa zaufanie do niej i utrudnia współpracę w kwestiach migracyjnych.

Wnioski: nie tylko pomoc. Większa pomoc humanitarna dla uchodźców poza Europą może złagodzić presję migracyjną, ale nie usunie źródeł tego problemu. Także systemowa pomoc rozwojowa dla Afryki i Bliskiego Wschodu nie wystarczy, aby zatrzymać nielegalną migrację do UE. W obliczu trendów demograficznych i ekonomicznych należy oczekiwać rosnącej presji na południowe granice Unii. Wymaga to jej lepszego przygotowania, szczególnie wzmocnienia ochrony granic, dokończenia reformy wspólnego systemu azylowego i lepszego koordynacji polityki migracyjnej krajów członkowskich. Kluczowe dla przewyciężenia kryzysu u jego bezpośrednich źródeł są natomiast zakończenie wojny w Syrii oraz stabilizacja Iraku, Afganistanu i Libii.

Pomoc rozwojowa i humanitarna pozostaje jednym z głównych instrumentów wpływania na sytuację w krajach pochodzenia migrantów. W dłuższej perspektywie może przyczynić się do stworzenia warunków do rozwoju gospodarczego oraz niwelowania różnic rozwojowych i będzie służyła stabilizacji sąsiedztwa UE. Aby zwiększyć jej oddziaływanie i skuteczność, należy przede wszystkim radykalnie podnieść nakłady finansowe i wypełniać własne zobowiązania w tym zakresie. Gdyby więcej krajów członkowskich osiągnęło ustalone ogólne cele finansowania ODA (0,7% PNB w skali Unii), wygenerowałyby to dodatkowe środki także na programy rozwojowe na południowych i wschodnich granicach Unii. Prócz zwiększenia pomocy humanitarnej dla ofiar wojen, Unia powinna skoncentrować się na programach nastawionych na wzmacnianie struktur państwa, tworzenie miejsc pracy i reintegrację imigrantów.

Jednocześnie należy w większym stopniu zadbać o spójność polityki rozwojowej z handlową, migracyjną i bezpieczeństwa. Unia powinna odejść od bezpośredniego warunkowania pomocy ustępstwami partnerów w zakresie polityki migracyjnej (readmisja, wzmocnienie kontroli granic itp.). Choć ułatwia to realizację interesów UE w krótkiej perspektywie, długofalowo może podważyć jej wiarygodność i zaufanie do niej na świecie. Dlatego podejście UE powinno być bardziej zrównoważone i uwzględniać interesy krajów partnerskich. Częścią rozwiązania powinno być realne usprawnienie unijnego systemu legalnej migracji dla wybranych osób z obozów i z krajów rozwijających się. Co więcej, przekazywanie pomocy humanitarnej nie zwalnia Unii z obowiązku zapewnienia ochrony międzynarodowej osobom, które spełniają określone warunki i już znalazły się na jej terytorium.