

**Faculty of International Relations
Working Papers**

5/2011

**Mezinárodní migrace a globální
governance**

Marie Popovová

Volume V



Vysoká škola ekonomická v Praze
Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů
Výzkumný záměr MSM6138439909

Název: Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů
Četnost vydávání: Vychází minimálně desetkrát ročně
Vydavatel: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica
Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3, IČO: 61 38 43 99
Evidenční číslo MK ČR: E 17794
ISSN tištěné verze: 1802-6591
ISSN on-line verze: 1802-6583
ISBN tištěné verze: 978-80-245-1809-1
Vedoucí projektu: Prof. Ing. Eva Cihelková, CSc.
Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů
Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3
+420 224 095 270, +420 224 095 248, +420 224 095 230
<http://vz.fmv.vse.cz/>

Studie procházejí recenzním řízením.



VÝKONNÁ RADA

Eva Cihelková (předsedkyně)
Vysoká škola ekonomická v Praze
Olga Hasprová
Technická univerzita v Liberci
Zuzana Lehmannová
Vysoká škola ekonomická v Praze
Marcela Palíšková
Nakladatelství C. H. Beck

Václav Petříček
Vysoká škola ekonomická v Praze
Judita Štouračová
Vysoká škola mezinárodních
a veřejných vztahů, Praha
Dana Zadražilová
Vysoká škola ekonomická v Praze

REDAKČNÍ RADA

Regina Axelrod
Adelphi university, New York, USA
Peter Bugge
Aarhus University, Aarhus, Dánsko
Petr Cimler
Vysoká škola ekonomická v Praze
Peter Čajka
Univerzita Mateja Bela, Banská
Bystrica, Slovensko
Zbyněk Dubský
Vysoká škola ekonomická v Praze
Ladislav Kabát
Bratislavská vysoká škola práva
Emílie Kalínská
Vysoká škola ekonomická v Praze
Eva Karpová
Vysoká škola ekonomická v Praze
Václav Kašpar
Vysoká škola ekonomická v Praze
Jaroslav Kundera
Uniwersytet Wroclawski, Wroclaw,
Polsko
Larissa Kuzmitcheva
Státní univerzita Jaroslav, Rusko

Lubor Lacina
Mendelova zemědělská a lesnická
univerzita, Brno
Cristian Morosan
Cameron School of Business
Václava Pánková
Vysoká škola ekonomická v Praze
Lenka Pražská
emeritní profesor
Lenka Rovná
Univerzita Karlova v Praze
Mikuláš Sabo
Ekonomická Univerzita
v Bratislave, Slovensko
Naděžda Šišková
Univerzita Palackého v Olomouci
Peter Terem
Univerzita Mateja Bela, Banská
Bystrica, Slovensko
Milan Vošta
Vysoká škola ekonomická v Praze

ŠÉFREDAKTOR

Marie Popovová
Vysoká škola ekonomická v Praze

Mezinárodní migrace a globální governance

Marie Popovová (marie.popovova@vse.cz)

Abstrakt:

Migrační proces, který zahrnuje důvody vzniku migrace, aktivity a integraci migrantů a následné usazení nebo návrat do země původu, se vyznačuje určitou vnitřní dynamikou, která je založená na existenci sociálních sítí v samotném jádru migrace. Vznik etnicky a kulturně různorodých společností je tak nevyhnutelným výsledkem prvotního rozhodnutí jednotlivých zemí povolit migraci nebo umožnit najímání zahraničních pracovníků. Globalizace způsobuje, že stále vyšší počet mezinárodních migrantů se jednoduše nestěhuje z jedné země (společnosti) do druhé, ale udržuje důležité vazby mezi oběma místy, čímž vznikají nadnárodní komunity. Zdá se pravděpodobné, že narůstající etnická diverzita bude přispívat ke změnám politických institucí, jako je např. občanství, a ovlivní samotnou podstatu národního státu.

Klíčová slova: mezinárodní migrace, globalizace, globální governance.

International Migration and Global Governance

Marie Popovová (marie.popovova@vse.cz)

Summary:

Migration process including causes of initiation of migration, activities and integration of migrants, and following settlement or return is characterized by a certain dynamics that is based on social networks in the very core of migration. The primary decision of individual countries to ease immigration or allow hiring of labor migrants thus brings about ethnically and culturally heterogeneous societies. Due to globalization, more and more international migrants not only move from one country (society) to another, but also maintain important bonds between both places. This gives rise to supranational communities. The growing ethnic diversity will likely contribute to further changes of political institutions, e.g. citizenship, and influence the very substance of the national state.

Keywords: international migration, globalization, global governance.

JEL: F59, J10

Obsah

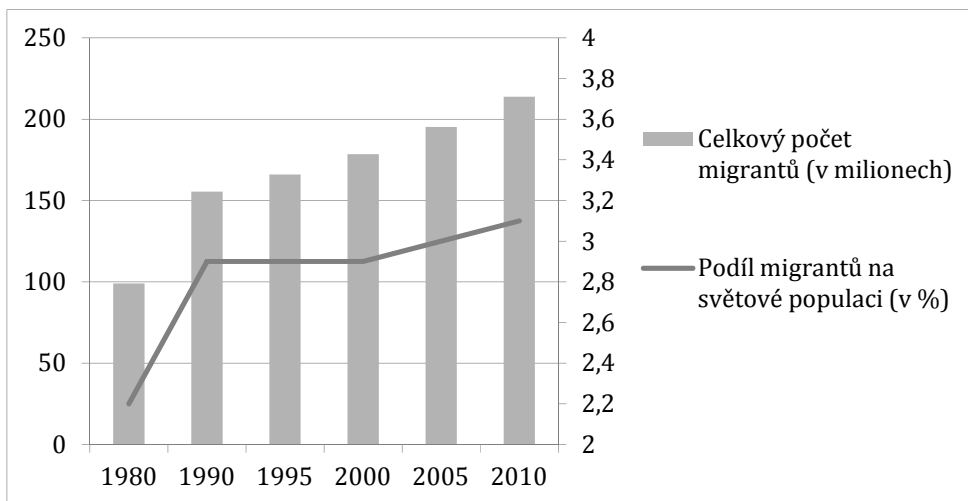
Úvod.....	7
1. Hlavní tendence mezinárodní migrace	8
1.1 Geografické tendence	8
1.2 Současné charakteristiky mezinárodní migrace	9
1.3 Transformace mezinárodní migrace.....	11
2. Migrace v kontextu národního státu	13
3. Mezinárodní migrace a globální governance	14
3.1 Institucionální diskuse o mezinárodní migraci.....	15
3.2 Problémy mezinárodní spolupráce	16
Závěr	17
Seznam literatury.....	19

Úvod

Mezinárodní migrace, která v posledních desetiletích nabývá nebývalých rozměrů, se stává fenoménem, který má stále větší vliv na společnost: aktivity jedinců, vlád i její samotné fungování. Významné, ať už politické, společenské nebo kulturní události čím dál častěji nějakým způsobem souvisí s mezinárodním pohybem osob.

Nikdo neví přesně, kolik je na světě mezinárodních migrantů. Oddělení OSN pro obyvatelstvo (United Nations Population Division – UNDP) odhadovalo, že v polovině roku 2010 bylo na světě 214 milionů migrantů (UNDESA 2009), což jsou zhruba 3 % světové populace (6,7 miliard). Podíl migrantů na světové populaci zůstává celkem stabilní; v posledních 30 letech se zvýšil ze dvou na tři procenta, nicméně absolutní čísla se za posledních 25 let zdvojnásobila (viz graf č. 1):

Graf č. 1: Mezinárodní migrace 1980–2010



Pramen: UNDESA (2009).

Je pravda, že naprostá většina lidí na světě zůstává v zemích svého původu, a migrace je tak výjimkou, nikoliv pravidlem. Nicméně je třeba si uvědomit, že migranti ovlivňují mnohem větší část lidí, než ukazují výše zmíněná čísla. Na straně zemí původu má migrace důležité socio-ekonomické dopady (únik

mozků, ale také remitence¹, které dnes několikanásobně převyšují objem celkové oficiální rozvojovou pomoci a jsou tak hlavním nástrojem snižování rozdílů mezi chudými a vyspělými zeměmi), na straně cílových zemí zase migrace ovlivňuje obraz průmyslových a městských oblastí, kde má vliv na příjímající komunity. Migrace se tak v podstatě přímo nebo nepřímo týká většiny obyvatel na světě.

Cílem tohoto článku je popsat hlavní výzvy, problémy a dosavadní úspěchy ve formování globální governance na poli mezinárodní migrace. Nejprve budou zmíněny hlavní tendence současné mezinárodní migrace, jak co se týče geografického rozložení, tak globálních společenských a ekonomických změn, ke kterým dochází. V další části bude mezinárodní migrace nahlížena v kontextu národního státu, jehož instituce se musí vyrovnávat zejména s rostoucím přílivem zahraničních pracovníků, a to v kontextu prohlubující se globalizace. Poslední část se pak zaměří na dosavadní výsledky mezinárodní spolupráce v oblasti migrace a nastíní další možný vývoj.

1. Hlavní tendence mezinárodní migrace

1.1 Geografické tendence

S rostoucím počtem migrujících osob se v čase mění také rozložení mezi jednotlivými světovými regiony. Před druhou světovou válkou dominovaly světové migraci toky z Evropy, které směřovaly především do zemí Severní a Jižní Ameriky nebo Austrálie. Po roce 1950 se objevily nové země původu i cílové země, které daly za vznik zcela novému mezinárodnímu migračnímu systému. Kanada a Spojené státy Americké vytvořily jádro nového severoamerického systému, který přitahoval migranty z Asie, Latinské Ameriky a Karibiku. Evropa se mezitím postupně posunula od „vývozu“ k „dovozu“ pracovní síly. Tato přeměna, která vedla ke vzniku systémové struktury spojující Západní Evropu se zdrojovými zeměmi Východní Evropy, Blízkého Východu, Afriky a Asie, začala nejprve ve Velké Británii a Německu v 50. letech a skončila v polovině 70. let ve Španělsku, Itálii a Portugalsku. Imigračními zeměmi se od 90. let stávají také státy střední a východní Evropy, zejména Maďarsko, Polsko a Česká republika.

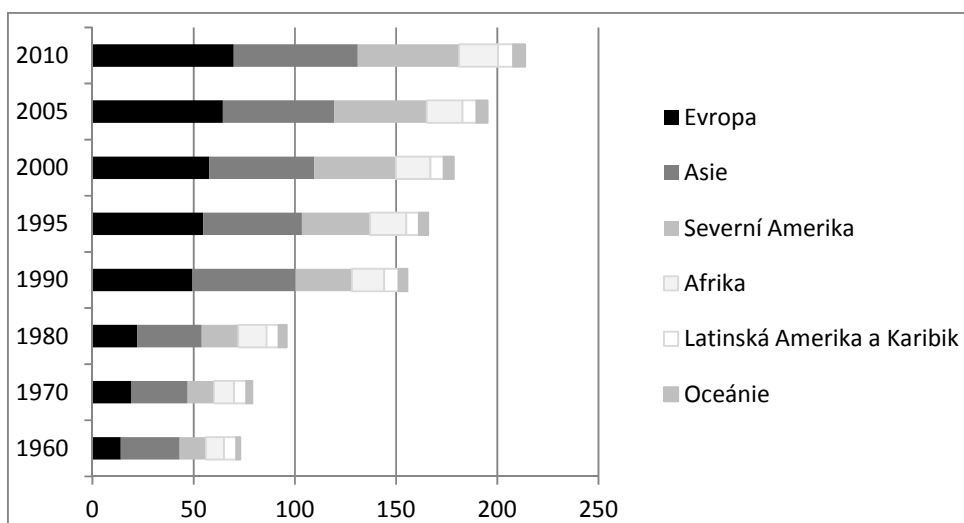
Rozsáhlé investice do infrastruktury v zemích Blízkého Východu po roce 1973 vyžadovaly další pracovní sílu v dosud nebývalém měřítku. Během několika let

¹ Odborné články a databáze považují za remitence určité transakce, které uskutečňují jednotlivci, kteří žijí mimo svou zemi narození nebo původu, a které se vztahují k jejich migraci. Mezinárodní měnový fond do toků remitencí (ve výroční zprávě o platební bilanci) započítává kompenzace zaměstnancům, remitence pracovníků a transfery migrantů (podrobněji např. IMF 2007: 2–4).

se státy v Zálivu staly dalším regionem výrazné pracovní imigrace, která přitahuje migranty z indického subkontinentu, Východní a Jihovýchodní Asie. Dalším dynamickým regionem na poli migrace se během 80. let stalo Japonsko a nově industrializované asijské země, které prošly posunem od vývozu k dovozu pracovní síly a nyní přitahují pracovníky z chudších zemí Asie a Tichomoří. V Austrálii jako tradiční zemi imigrace se počet imigrantů tolik neměnil, ale země původu se opět posunuly z Evropy do Asie a Tichomoří (Massey a kol. 2009: 275).

Oblast Blízkého Východu a Severní Afriky rozpínající se od Maroka po Pákistán je také ovlivněna celou řadou populačních pohybů. Některé země jako Turecko, Jordánsko a Maroko jsou hlavním zdrojem migrační pracovní síly. Rovněž státy Perského zálivu se setkávají s masivními toky dočasných pracovníků ze zahraničí. Na druhou stranu politické bouře v tomto regionu způsobují vlny uprchlíků, kteří proudí zejména z Afghánistánu a jejich hlavní toky směřují do Íránu a Pákistánu.

Graf č. 2: Počet mezinárodních migrantů podle regionů: 1960–2010, v milionech



Pramen: UNDESA (2005, 2009).

Kolonialismus a osídlení bílou populací vedlo v Africe k utvoření systému migrační práce pro plantáže a doly (např. stěhování horníků do JAR), který zde přetrval i během dekolonizace v 50. letech. Později se přidaly také toky do Keni, Gabonu a Nigérie. Afrika je regionem s největším počtem uprchlíků a vnitřně

vysídlených osob² vzhledem k počtu obyvatel na světě (Castles a Miller 2009: 8–9).

Celkovou situaci souhrnně znázorňuje graf č. 2.

1.2 Současné charakteristiky mezinárodní migrace

Castles a Miller (2009: 10–12) hovoří o následujících tendencích současné mezinárodní migrace: globalizace, akcelerace, diferenciacce, feminizace, rostoucí politizace a mění se role zemí v rámci mezinárodní migrace.

Held a kol. (1999) definuje *globalizaci* jako „rozšiřování, prohlubování a urychlování vzájemné celosvětové propojenosti ve všech aspektech současného společenského života“. Jejím klíčovým znakem je rychlý nárůst přeshraničních toků všech druhů, počínaje finančními a obchodními, přes přesuny demokracie a dobré governance, kulturních a mediálních produktů, znečištění životního prostředí, až po osoby. Jednotlivé toky se zároveň ovlivňují: zvýšený pohyb komodit a kapitálu téměř vždy způsobuje také zvýšený pohyb lidí; globální kulturní výměna a rozšíření tištěných a elektronických médií zase vede k migraci. Globalizace vede k důležitým společenským přeměnám, jak na Severu, tak na Jihu³, které dále vedou k současné expanzi a ke změnám v procesech globální migrace. Teorie globalizace se tak od konce 70. let stala akceptovaným paradigmatem v rámci debat týkajících se mezinárodní migrace (Castles a Miller 2009: 51) a vysvětluje skutečnost, že stále více zemí současně je ovlivňováno migračními pohyby a hostitelské země přijímají migranty ze stále většího počtu zemí. Globalizace, která se vyznačuje obrovským vývojem nových dopravních a komunikačních prostředků, zjednodušila migraci. Lidé jsou více mobilní a mnozí udržují trvalé vztahy (v politické, ekonomické, sociální i kulturní sféře) ve dvou nebo více společnostech najednou. Tento fenomén bývá označován jako *transnacionalismus* (Portes a kol. 1999), o kterém se blíže zmíním dále v textu.

Akcelerace migrace je patrná také z grafu č. 2, který ukazuje kvantitativní nárůst migrace od druhé poloviny 20. století. Na druhou stranu od roku 1993 dochází k poklesu počtu uprchlíků (UNHCR 2007), což souvisí se snahami vlád snižovat mezinárodní migraci (Castles a Miller 2009: 11).

Globální rozměr současné mezinárodní migrace je doprovázen značnou *diferenciací*. Většina zemí se setkává s více typy migrace (pracovní migranti, uprchlíci, rodinní příslušníci, sezónní pracovníci atd.) zároveň. Důležitou roli

² Jedná se o osoby donucené ke stěhování v rámci vlastní země (Internally Displaced Person – IDP).

³ Jedná se o socio-ekonomické a politické rozdělení, které existuje mezi rozvinutými (Sever) a chudými rozvojovými (Jih) zeměmi.

zde hraje postavení migrantů: cílové země si navzájem konkurují v přitahování vysoce kvalifikovaných pracovníků tím, že zavádějí privilegovaná pravidla vstupu a pobytu, zatímco manuální pracovníci a uprchlíci se často setkávají s vyloučením a diskriminací. Vznikají také nové formy mobility: penzijní migrace, migrace z důvodu hledání lepšího (nebo prostě jiného) životního stylu, opakované nebo cirkulární pohyby. Hranice mezi turismem a migrací je stále nejasnější, protože někteří lidé mohou cestovat jako turisté, ale zároveň „testovat“ potenciální cílové země. Klasifikace migrantů je obtížná také v případě trvalé nebo dočasné migrace, protože i z mnoha původně dočasných migrantů se vlivem různých událostí stávají trvalí přistěhovalci.

Zajímavou tendencí je dále rostoucí *feminizace* migrace. Ženy hrají od 60. let 20. století stále vyšší roli ve všech regionech a ve většině typů migrace (zejména však u pracovní migrace). Migrace je stále důležitějším tématem politik vlád nejrozličnějších (ať už vysílajících nebo přijímajících) zemí a je čím dál více *politizována*. Dostává se do domácí, bilaterální a regionální politiky, ale zejména po 11. září 2001 také do politiky národní bezpečnosti států. Představitelé vlád si začínají uvědomovat, že otázky migrační politiky vyžadují rozšíření rámce globální governance a spolupráci mezi všemi zúčastněnými stranami – přijímajícími, tranzitními a vysílajícími zeměmi, stejně jako komunitami migrantů.

V neposlední řadě je znakem současné globální migrace také stírání hranic mezi klasicky vysílajícími a přijímajícími zeměmi mezinárodní migrace. Většina zemí se dnes potýká jak s imigrací, tak emigrací (i když často jeden z těchto toků jasně dominuje). Tendence *změny rolí zemí v rámci migrace* souvisí se skutečností, že z tradičních emigračních zemí se stávají země tranzitní nebo imigrační. Příkladem zde může být také Česká republika, která se ze země emigrační a tranzitní stala v posledním desetiletí zemí potýkající se s bezprecedentním nárůstem tokem imigrantů (Popovová 2009: 1).

1.3 Transformace mezinárodní migrace

Během několika příštích desetiletí se v procesech mezinárodní migrace dají vzhledem k rostoucím demografickým disparitám, vlivům environmentálních změn, nové globální politické i ekonomické dynamice, technologickým revolucím a sociálním sítím očekávat změny v rozsahu i komplexitě. Ty se budou týkat jak nových příležitostí (ekonomický růst a snižování chudoby, sociální a kulturní inovace), tak určitých výzev (nelegální migrace, ochrana lidských práv migrantů). Jak uvádí Mezinárodní organizace pro migraci (IOM 2010), pokud se počet mezinárodních migrantů bude zvyšovat stejnou rychlostí jako v posledních 20 letech, do roku 2050 bude na světě až 405 milionů migrujících osob.

Mezinárodní migrace zahrnuje více než kdykoliv před tím stále širší škálu etnických a kulturních skupin (Hugo 2005): v dnešní době migruje podstatně více žen samostatně nebo jako hlavy domácností, neustále stoupá počet lidí žijících a pracujících v zahraničí s nelegálním statutem a také se významně zvýšil růst dočasné a cirkulární migrace. V neposlední řadě se celosvětově mnohem více lidí stěhuje vnitrostátně než mezinárodně.

Globální ekonomická krize v mnoha částech světa zpomalila emigraci, i když se nezdá, že by způsobila zásadní návratovou migraci. Navíc v odborných kruzích převládá názor, že s ozdravováním ekonomik a růstem pracovních příležitostí bude současné zpomalení migrace pouze dočasné (IOM 2010). Rozsah migrace by navíc mohl velmi brzy převýšit úroveň před krizí, protože hlavní příčiny migrace nezmizely. Jedním z faktorů je rychlý růst pracovní síly v méně vyspělých zemích ve srovnání se zeměmi vyspělými: očekává se, že pracovní síla ve vyspělých zemích do roku 2050 zůstane na úrovni 600 milionů, zatímco pracovní síly v méně vyspělých zemích bude zřejmě přibývat z 2,4 miliard v roce 2005 na 3 miliardy v roce 2020 a 3,6 miliard do roku 2040 (UNDESA 2009). Současně se předpokládá, že v určitých částech rozvojového světa bude stagnovat zaměstnanost (ILO 2009), což podnítl další prohloubení rozdílů v ekonomických příležitostech mezi méně a více rozvinutými zeměmi. Poptávka po pracovních migrantech se bude v rozvinutém světě pravděpodobně zvyšovat z různých důvodů, včetně reakce na společenské a ekonomické důsledky stárnutí populace a také ve snaze přilákat studenty a vysoce kvalifikované migranty.

Tak, jak se budou s touto dynamikou rozšiřovat migrační sítě, bude se také zvyšovat role zprostředkovatelů zahraniční práce a vznikat „migrační průmysl“ (Martin, P. 2010), který označuje způsoby přetrvávání migračních toků navzdory intenzivním snahám států řídit pohyby lidí přes hranice. Migrační průmysl „promazává“ motory mezinárodní mobility – zahrnuje řadu podnikatelů, kteří poskytují znalosti a zdroje migrantům, a usnadňují tak přeshraniční pohyby práce.

Přestože vztah mezi změnou klimatu a migrací je velmi komplexní a nedá se dobře předpovídat, očekává se, že počet migrantů zejména z rozvojových zemí se bude významně zvyšovat také vlivem environmentálních změn (Martin, S. 2010). Chudoba, hroucení ekosystémů, zranitelnost vůči přírodním pohromám i postupné změny životního prostředí se týkají migrace. Očekává se, že změny klimatu významně ovlivní migraci ve třech hlavních směrech (UNEP 2011): zaprvé, dopady oteplování a sucha sníží v některých oblastech zemědělský potenciál a oslabí přírodní zdroje, zejména pitnou vodu a úrodnou půdu. Zadruhé, častější extrémní výkyvy počasí, hlavně vydatné deště způsobující povodně v tropických oblastech, budou dopadat na větší množství lidí a způsobí masivní přesídlování. Zatřetí, zvyšování hladin oceánů natrvalo zničí extenzivní a vysoce produktivní níže položené přímořské oblasti, které jsou domovem milionů lidí, kteří se budou muset permanentně přestěhovat.

2. Migrace v kontextu národního státu

Mezinárodní migrace způsobuje v cílových zemích etnickou diverzitu, multikulturalismus, často také rasismus. Lidé v těchto zemích nezřídka čelí otázce národní identity. Jak uvádí např. Castles a Miller (2009: 41–42), národní stát tak, jak se rozvíjel od 18. století, je postaven na myšlence kulturní a politické jednoty. V mnoha zemích je tato jednota (často označována jako etnická homogenita) definovaná společným jazykem, kulturou, tradicí a historií považována za základ *národního státu* (tato jednotnost byla však často pouze fiktivní konstrukcí vládnoucí elity). Avšak imigrace a etnická diverzita tento princip ohrožují, protože vytváří společenství lidí bez společného etnického původu. Klasické imigrační země (USA, Kanada, Austrálie nebo Nový Zéland) se s touto situací vyrovnaly celkem snadno, protože absorpce imigrantů byla jejich strategií budování „národa“. Naopak země, které považují svou společenskou kulturu za základ národního uvědomění, se při přílivu migrantů potýkají se značnými problémy.

Státy v imigračních oblastech musely vytvořit politiky a instituce, které odpovídají problémům zvýšené etnické diverzity. Hlavním problémem zde však byla otázka definice toho, kdo je občan, jak se mohou nově příchozí osoby stát občany a co znamená občanství⁴. Národní stát v podstatě umožňuje jediné členství, ale imigranti a jejich potomci mají často vztah k více než jednomu státu (mohou být občany dvou států, nebo mohou být občany jednoho státu, ale žít v jiném). Tyto situace pak mohou vést k „nadmárodnímu uvědomění“ nebo „rozdělené loajalitě“, případně mohou podkopávat kulturní homogenitu, která je ideálem nacionalistů (ti se ostatně na etnickou skupinu dívají jako na potenciální národ, který zatím nemá kontrolu nad žádným územím nebo nemá svůj vlastní stát). Velký rozsah přistěhovalecké imigrace tak nevyhnutelně vede k debatám o občanství. Na rozdíl od klasických modelů občanství (na základě společného panovníka, etnicity, republikánského zřízení nebo multikulturního modelu), které jsou založeny na základní premise, že občan patří pouze k jednomu národnímu státu, v současné době vzniká další model – *nadmárodní model občanství* (Castles a Davidson, 2000).

Jedním z aspektů globalizace je také zlepšování technologií dopravy a komunikace, které migrantům umožňují udržovat těsnější vztahy se svými zeměmi původu. Toto usnadňuje růst cirkulární nebo dočasné mobility, kdy lidé migrují opakovaně mezi dvěma nebo více místy, v nichž mají ekonomické nebo kulturní vazby. Tyto procesy dobře vysvětluje *transnacionální teorie migrace*⁵ (např.

⁴ Pojmy občanství a státní příslušnost (*nationality*) se často používají ve stejném významu, ale *státní příslušnost* má význam určitého členství v komunitě na základě společných kulturních znaků, zatímco *občanství* odkazuje na členství udělované státem.

⁵ Dalšími teoriemi migrace, kterými se v tomto textu zabývat nebudu, jsou např. ekonomické (neoklasická teorie, teorie dvojího/segmentovaného pracovního trhu, nová ekonomie

Portes 1999). Transnacionalismus může v kontextu globalizace rozšiřovat předchozí kontaktní („face-to-face“) komunity, které jsou založené na příbuzenství, sousedství nebo místě práce, do vzdálených virtuálních komunit, které komunikují na dálku. Může se jednat o nadnárodní obchodní komunity, ale význam mají také politické a kulturní komunity. Castles a Miller (2009: 31) poznamenávají, že starším výrazem pro nadnárodní komunity je *diaspora* představující příslušníky určité komunity rozšířené po celém světě, často ale odsunuté násilím. Tento pojem má však silné emotivní asociace, takže mnozí autoři se raději přiklánějí k termínu nadnárodní (transnacionální) komunita.

Vlády států se často orientují zejména na ekonomické modely migrace, které ji považují za individuální reakci na tržní faktory. Tato představa vedla k myšlence, že migraci je možné „vypnout“ a „zapnout“ jako vodovodní kohoutek tím, že vlády budou měnit nastavení svých migračních politik, které ovlivňují přínosy a náklady mobility pro migranty. Migrace ale může pokračovat také např. ze sociálních důvodů, i když ekonomické faktory, které ji původně zapříčinily, již pominuly. Toto byl i případ pracovní migrace v Západním Německu od roku 1945 do roku 1973 (tamější „gastarbeitři“ se stali příčinou známého mýtu o tom, že „nic není tak trvalé, jako pracovní migrace“, Hugo 2003)⁶, kde po desetiletí chyběly politiky integrace zahraničních pracovníků do mainstreamové společnosti. Výrok německé kancléřky Merkelové z října 2010 o „selhání multikulturalismu“ (BBC 2010) tak nebyl nijak překvapivý.

Od 70. let 20. století se zvyšují toky zboží, služeb, peněz, myšlenek a lidí přes hranice států, což vede k ekonomické integraci a vzájemné závislosti jednotlivých zemí. Posun od autonomních národních států ke světu s neurčitými hranicemi mění také pohled na tradiční roli občanství. Zatímco drtivá většina lidí je stále občany jednoho národního státu, počet osob, kteří disponují více než jedním občanstvím, se zvyšuje (Gilbertson 2006). Koncept občanství tak čelí novým výzvám, zejména v Evropě a v Severní Americe.

3. Mezinárodní migrace a globální governance

Typickým znakem států moderní éry (od podepsání Vestfálských smluv v roce 1648) je *princip suverenity*, tedy myšlenka, že vláda národního státu utváří konečnou a absolutní autoritu ve společnosti a že žádná vnější síla nemá právo intervenovat do vykonávání této autority (Castles a Miller 2009: 3). Vestfálský

migrace), historicko-strukturální (historicko-institucionální, teorie závislosti, teorie světových systémů) nebo interdisciplinární (teorie migračních systémů, teorie migračních sítí, teorie kumulativních příčin). Přehled teorií uvádí např. Massey (1993).

⁶ Pozn.: pro země, které udržují vysoký standard lidských práv, je těžké zabránit tomu, aby se z dočasné migrace stalo trvalé osídlení. Toto neplatí např. v některých státech Perského zálivu, jejichž vlády např. brání sjednocování rodin.

system se postupně nejprve díky evropské kolonizaci ostatních kontinentů, poté vlivem dekolonizace a formováním národních států podle západního vzoru vyvinul v globální systém vlád. Mezinárodní migrace na konci 20. století však představuje výzvu tomuto konceptu suverenity států, kdy nastoluje zejména otázku schopnosti států regulovat pohyby lidí přes jejich hranice. Ukazuje se přitom, že rostoucí regulace migrace, která zahrnuje také intenzivní bilaterální, regionální a mezinárodní diplomacii, znamená rovněž zvýšení nelegální/ne-regulérní migrace⁷, a tudíž nedosahuje svého hlavního cíle – snížení migrace (např. Durand a Massey 2004).

3.1 Institucionální diskuse o mezinárodní migraci

Až donedávna nebyla mezinárodní migrace vládami států obecně považována za stěžejní politický problém. Migranti byli většinou rozděleni do určitých kategorií (trvalí přistěhovalci, zahraniční pracovníci nebo uprchlíci), kterými se zabývaly příslušné instituce a orgány (imigrační úřady, úřady práce, cizinecká policie, správa sociálního zabezpečení, ministerstvo kultury atd.). Tato situace se však začala v polovině 80. let měnit. Klíčovou událostí byla první mezinárodní konference o mezinárodní migraci, kterou v roce 1986 pořádala Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD). Další změna nastala se zavedením Schengenského systému v Evropské unii (EU), který de facto znamenal zrušení vnitřních hranic a o to větší důraz začal být kladen na ochranu hranic vnějších.

Téma migrace se začalo dostávat i na nejrůznější multilaterální jednání: v roce 1990 přijalo Valné shromáždění OSN Úmluvu o ochraně práv migrujících pracovníků a jejich rodin, která nabyla účinnosti v roce 2003. Nicméně dosud byla ratifikována pouze 36 státy (dalších 12 států ji podepsalo), z nichž naprosto všechny jsou země původu emigrantů (UNESCO 2010). Tato situace ukazuje na značnou neochotu zemí přijímající migranty jako levnou pracovní sílu podílet se na zlepšování práv a životních podmínek migrantů spolu s důrazem na rozvoj zemí původu migrantů, i když tento postoj se začíná pomalu měnit (viz např. Lowell a kol. 2004).

Globalizace vedla také k posílení globálních institucí, jako je např. Světová obchodní organizace (WTO), Mezinárodní měnový fond (IMF) nebo Světová banka (WB). Ochota spolupracovat nebyla ale nikdy silná na poli migrace. Existují sice mezinárodní instituce, které se zabývají specifickými úkoly spojenými s migranty – např. Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR)

⁷ Odborníci v oblasti migrace se snaží vyhýbat pojmu nelegální migrace z důvodu silné asociace s kriminální činností. Pojem neregulérní (irregular, undocumented) migrace se vztahuje na společensky relativně méně škodlivé jevy, jako je např. nedovolené prodloužení délky pobytu migrantů, práce migrantů v jiném sektoru, než na které získali povolení atd. Právně se jedná o nelegální (protiprávní) aktivity, jejichž následky však nejsou pro společnost tolik negativní jako jiné kriminální činnosti.

nebo Mezinárodní organizace práce (ILO), ale žádná z nich nemá celkovou zodpovědnost za globální spolupráci a monitorování práv migrantů. Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) má širší rámec působnosti, ale nejedná se o instituci OSN, proto nemá kapacitu pro dosažení významnějších změn (Castles a Miller 2009: 12–14). Jak bylo řečeno výše, hlavním problémem je neochota bohatých zemí učinit závazky, které by zlepšily dopady migrace v zemích původu, protože by to mohlo způsobit zvýšení nákladů práce migrantů.

Postupně však vznikají také další platformy mezinárodní spolupráce na poli migrace: v roce 2003 vznikla Globální komise mezinárodní migrace (GCIM), která ve své zprávě v roce 2005 zdůraznila zejména potenciální přínos migrace pro rozvoj (na rozdíl od předešlé diskuse o negativních dopadech „odlivu mozků“, GCIM 2005). V roce 2003 se také Valné shromáždění OSN rozhodlo vytvořit Dialog na vysoké úrovni pro mezinárodní migraci a rozvoj v roce 2006. Zpráva generálního tajemníka OSN z tohoto setkání doporučila vznik fóra členských států OSN, které by se zabývalo migrací a rozvojem (toto fórum mělo být čistě poradním orgánem). První Globální fórum pro migraci a rozvoj (GFMD) se tak konalo v roce 2007 v Bruselu, následované GFMD v Manile a Aténách a v roce 2010 v Puerto Vallarta v Mexiku.

V rámci GFMD již postupně dochází k budování větší agendy, a to zejména v oblastech řízení migrace, řešení problémů spojených s nelegálním pohybem osob, získávání lepších dat a rozšiřování koherentního výzkumu. Jedná se také o relativně nové otázky mezinárodní migrace způsobené změnami klimatu, případně o problémech způsobených poslední celosvětovou hospodářskou krizí.

Globální migrační skupina (GMG), další mezinárodní fórum, zahrnuje mnohé mezinárodní organizace (např. ILO, WHO, IOM, Světová banka, UNHCR), které se zabývají mezinárodní spoluprací. V oblastech boje s pašováním a obchodováním s lidmi nebo mezinárodním pohybem teroristů došlo zatím k nejvýraznějšímu pokroku. Je zde ale také snaha o řešení témat, jako je např. zvýšení pozitivního dopadu mezinárodní migrace na rozvoj chudých zemí, harmonizace definicí a procesů spojených s legálním pohybem osob, včetně obchodních smluv. Tématem je také ochrana práv migrantů, uprchlíků a vnitřně vysídlených osob, kde se však doposud daří spolupracovat jen minimálně.

3.2 Problémy mezinárodní spolupráce

I přes probíhající snahy o spolupráci v oblasti mezinárodní migrace na globální úrovni dodnes existuje určité institucionální vakuum. Zatímco instituce jako WTO mají mandát, který určuje pravidla pro mezinárodní obchod zbožím a službami, a organizace jako IMF se starají o stabilitu mezinárodního měnového systému a globální kapitálové trhy, u mezinárodní migrace osob nenajdeme žádnou ekvivalentní globální instituci. Tato oblast je ponechána

jednotlivým zemím, které přijímají (a vysílají) migranty a které pak definují své migrační politiky spíše v rámci svých vnitřních politik než na základě multilaterálních nebo alespoň bilaterálních procesů, které by migraci vystavily určitým jasně definovaným pravidlům.

Příčin tohoto stavu je několik. Na rozdíl od konsenzu týkajícího se výhodnosti volného pohybu zboží a služeb neexistuje v oblasti mezinárodní migrace shoda ohledně názorů na její dopady, a to ani mezi odborníky (De Haas 2005). Jak již bylo řečeno, státy v otázce volného pohybu osob upřednostňují koncept suverenity, tedy odpovědnosti za kontrolu vlastních hranic, vpouštění imigrantů a poskytování přístupu k občanství. Situaci neulehčuje ani nedostatek silného teoretického základu, tedy existence jednoho hlavního názorového proudu.

Protože imigranti tvoří velmi různorodou a fragmentovanou skupinu osob, často s omezenými politickými právy v hostitelských zemích, vyvstává otázka, kdo by je měl na mezinárodní úrovni reprezentovat. Vlády většiny rozvojových (zdrojových) zemí nevykládají mnoho času, úsilí ani peněz na ochranu práv svých občanů v zahraničí, na druhou stranu bohaté země mají systém na ochranu svých obyvatel (a také investic) rozvinutý mnohem efektivněji.

Dalším problémem, jak je vidět například v Evropské unii, je obtížná harmonizace politik a přístupů k migraci, zvláště u zemí s rozdílnými politickými a ekonomickými systémy. Zároveň chybí i právní a institucionální rámec pro řízení migrace na základě spolupráce. Ten se s vytvořením Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNCHR) vyvíjí od 50. let zejména v oblasti azylové politiky (Newland 2010), ale na poli ekonomické migrace k pokroku dochází jen velmi pomalu.

Přes výše zmíněné problémy dochází k určitým krokům ke zlepšení mezinárodní spolupráce. Nejsilnějším pilířem je zejména bilaterální spolupráce mezi zeměmi vysílajícími migranty (např. Filipíny a Mexiko) a zeměmi, do nichž většina těchto migrantů proudí (např. USA a Kanada). Na regionální úrovni jsou od 90. let patrné také jisté pokroky. Příkladem mohou být Puebla skupiny sdružující španělsky mluvící země Latinské Ameriky a USA s Kanadou nebo procesy Euromed. Regionální konzultace se však zaměřují spíše na implementaci konkrétních opatření než na utváření nových politik.

Závěr

Pohyby lidí přes hranice samozřejmě nejsou zcela novodobou záležitostí; co je ovšem jiné v posledních letech, je jejich *globální rozsah*, stále větší pozornost národních i mezinárodních politických aktérů a jejich obrovský dopad na ekonomiku a společnost. Migrační procesy se zároveň stávají odolnými vůči vládní kontrole, takže mohou vznikat nové politické formy (to ovšem neznamená, že hrozí zánik národních států jako takových). Tyto nové formy

interdependence, nadnárodních společností a bilaterální a regionální spolupráce mají dále vliv na životy miliónů lidí a zpětně způsobují globální dopad migrace.

Jak bylo uvedeno v tomto příspěvku, migrace není izolovaný fenomén. Je ovlivněn řadou skutečností spojených s globalizací a zároveň se řadí mezi nejdůležitější faktory globální změny.

Dá se očekávat, že pohyb lidí nejen že nebude ustávat, ale dokonce se bude pravděpodobně zvyšovat (Castles a Miller 2009: 5), a to z několika důvodů: zřejmě nejvýznamnější roli hrají stále rostoucí nerovnosti mezi Severem a Jihem⁸. Mnoho zemí se ale potýká s nejrůznějšími politickými, environmentálními (většinou na straně chudých zemí vysílajících migranty), ale také demografickými (na straně jak zemí původu, tak zemí hostitelských) tlaky. Řada oblastí se stále vyznačuje mnohými politickými a etnickými konflikty, které způsobují jednak vlny uprchlíků, jednak v poslední době také vznik tzv. vnitřně vysídlených osob. V neposlední řadě na migraci pozitivně působí také vytváření nových zón volného obchodu.

Tak, jak bude přibývat migrantů, se budou muset uzpůsobovat i pravidla společenských zřízení: téměř všechny imigrační země v průběhu posledních 40 až 50 let několikrát upravily svá pravidla týkající se občanství. Na druhé straně emigrační země, jako je Mexiko, Indie nebo Turecko změnily své zákony tak, aby pro ně bylo snazší udržovat vztahy se svými příslušníky v zahraničí (Castles a Miller 2009). Opatření, která pomohou integrovat zejména druhou generaci migrantů do politického života tím, že zjednoduší získání občanství, budou mít za následek změnu významu občanství a jeho výhradní vztah k národnímu státu bude nejasnější. V konečném důsledku by tato situace mohla vést ke vzniku „nadnárodního občanství“, jak navrhuje např. Bauböck (1994), což by opět znamenalo otázku toho, jak budou státy regulovat imigraci, pokud by občanství bylo celosvětové.

Globalizace jako ekonomický, ale také politický proces zůstává hlavním kontextem pro chápání migrace ve 21. století. Na jedné straně pohání migraci a mění její směry a formy, na straně druhé je samotná migrace neoddelitelnou součástí globalizace a působí jako hlavní síla transformace komunit a společností.

⁸ Zde je třeba si uvědomit, že stále více migrují také lidé z bohatých zemí. Na druhou stranu nejchudší lidé migrují zřídka z důvodu nedostatečných prostředků pro samotnou migraci – proto se objevuje argument, že ekonomický rozvoj v podstatě způsobuje migraci, tak jak si stále více lidí v rozvojovém světě může migraci „dovolit“ (více např. World Bank 2006).

Seznam literatury

BAUBÖCK, R. (ed.) (1994): *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Aldershot: Avebury, ISBN 3-89204-770-7.

BBC (2010): Merkel says German multicultural society has failed. *BBC News*, 17 October 2010 [cit. 2011-09-30]. Dostupné na: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11559451>>.

CASTLES, S. – DAVIDSON, A. (2000): *Citizenship and Migration: Globalisation and the Politics of Belonging*. London: Macmillan, ISBN 978-0415927147.

CASTLES, S. – MILLER, M. J. (2009): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Fourth Edition, New York: The Guilford Press, ISBN 978-1-60623-069-5.

DE HAAS, H. (2005): International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts. *Third World Quarterly* 26:8, str. 1269–1284.

DURAND, J. – MASSEY, D. S. (2004): *Crossing the border: research from the Mexican Migration Project*. New York: Russell Sage Foundation, ISBN 978-0871542892.

GCIM (2005): *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action: Report of the Global Commission on International Migration*. Geneva: Global Commission on International Migration [cit. 2010-10-18]. Dostupné na: <<http://www.gcim.org/en/finalreport.html>>.

GILBERTSON, G. (2006): Citizenship in a Globalized World. *Migration Information Source* [cit. 2011-06-20]. Dostupné na: <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=369>>.

HELD, D. a kol. (1999): *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge, MA: Polity, ISBN 978-0804736275.

HUGO, G. (2003): Circular Migration: Keeping Development Rolling? *Migration Information Source*. *Migration Information Source* [cti. 2010-10-18]. Dostupné na: <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=129>>.

HUGO, G. (2005): *Migrants in society: diversity and cohesion*. Background paper for the Global Commission on International Migration. Geneva: GCIM.

ILO (2009): *Global employment trends 2009*. Geneva: International Labour Organization.

IMF (2007): *Remittances in the Balance of Payments Framework: Current Problems and Forthcoming Improvements*. Ljubljana: International Monetary Fund [cit. 2010-10-18]. Dostupné na: <<http://www.imf.org/external/np/sta/bop/pdf/rem.pdf>>.

IOM (2010): *World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change*. Geneva: International Organization for Migration.

LOWEL, L. B. – FINDLAY, A. – STEWART, E. (2004): Brain Strain: Optimising Highly Skilled Emigration from Developing Countries. *Asylum and Migration Working Paper 3*. London: Institute for Public Policy Research.

MARTIN, P. (2010): *The future of labour migration costs*. Background paper for the World Migration Report 2010. Geneva: International organization for migration.

MARTIN, S. (2010): *Climate change and international migration*. Background paper on Climate Change and Migration. Washington, D.C.: The German Marshall Fund of the United States.

MASSEY, D. S. a kol. (1993): Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review* 19:3 (September 1993), str. 431–465.

MASSEY, D. S. a kol. (2009): *Worlds in motion: Understanding international migration at the end of the millennium*. New York: Oxford University Press, ISBN 978-0-19-928276-0.

NEWLAND, K. (2010): The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes and Institutions. *Global Governance* 16 (2010), str. 331–343.

POPOVOVÁ, M. (2009): Pracovní migrace v České republice po vstupu do Evropské unie. *Současná Evropa* 14:2, str. 3–19.

PORTES, A. (1999): Conclusion: towards a new world: the origins and effects of transnational activities. *Ethnic and Racial Studies* 22:2, str. 463–477.

PORTES, A. – ESCOBAR, C. – RADFORD, A. W. (1999): The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field. *Ethnic and Racial Studies* 22:2, str. 217–237.

UNEP (2011): *Climate Change and Environmentally Induced Migration*. United Nations Environment Programme [cit. 2011-09-30]. Dostupné na: <<http://www.unep.org/conflictsanddisasters/Policy/DisasterRiskReduction/ClimateChangeAndMigration/tabid/282/Default.aspx>>.

UNDESA (2005): *Trends in Total Migrant Stock: the 2005 Revision*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.

UNDESA (2009): *Trends in International Migrant Stock: the 2008 Revision*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.

UNESCO (2010): *Present state of ratifications and signatures of the UN Migration Convention*. United Nations Education, Scientific and Cultural Organization, Social and Human Sciences [cit. 2010-10-18]. Dostupné na: <<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/social-transformations/international-migration/international-migration-convention/present-state-of-ratifications-and-signatures/>>.

UNHCR (2007): *2006 Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Internally Displaced and Stateless Persons*. United Nations High Commission for Refugees: Division of Operational Services [cit. 2010-10-18]. Dostupné na: <<http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4676a71d4.pdf>>.

WORLD BANK (2006): *Migration and Development Brief 2: Remittance Trends 2006*. Development Prospects Group, Migration and Remittances Team. World Bank [2010-10-18]. Dostupné na: <<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21125572~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>>.