

Analiza wpływu i znaczenia aktorów transnarodowych poprzez model bumerangu: studium przypadku działań Amnesty International wobec kryzysu migracyjnego w Europie

Dorota Heidrich, Justyna Nakonieczna-Bartosiewicz

Uniwersytet Warszawski

Celem artykułu jest analiza wpływu i znaczenia aktorów transnarodowych – zwłaszcza niekomercyjnych transnarodowych sieci wsparcia – w stosunkach międzynarodowych. Dla zrozumienia omawianego problemu badawczego podjęta zostanie analiza studium przypadku, którym są działania Amnesty International wobec kryzysu migracyjnego na obszarze Unii Europejskiej. Aktywność tej organizacji pozarządowej i skuteczność podejmowanych przez nią działań indywidualnie, jak również w ramach tzw. sieci wsparcia (ang. *transnational advocacy network*, TAN), przeanalizowana została przy wykorzystaniu modelu bumerangu, który stanowi teoretyczną ramę pracy. O wyborze takiego narzędzia badawczego decydują jego założenia ontologiczne i epistemologiczne. Zwracają one bowiem uwagę na pięć poziomów oddziaływania TANs na państwa i innych kluczowych uczestników stosunków międzynarodowych. Pozwalają ocenić efektywność działania transnarodowych sieci wsparcia w realizacji ich celów, ale jednocześnie poszukiwać odpowiedzi na pytanie o to, czy i jaki rzeczywisty wpływ TANs mogą wywierać na zmiany polityk i sposobów działania państw i innych aktorów międzynarodowych. Mając powyższe na uwadze, przyjęto następującą strukturę artykułu. W pierwszej części przedstawiono założenia metodologiczno-teoretyczne. Następnie dokonano analizy studium przypadku. Ostatnia część artykułu stanowi podsumowanie i próbę odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące tego, czy aktorzy transnarodowi mogą w sposób realny wpływać na polityki państw i organizacji międzynarodowych oraz jakie uwarunkowania ograniczają oddziaływanie aktorów transnarodowych.

Słowa kluczowe: aktorzy pozapaństwowi, aktorzy transnarodowi, transnarodowe sieci wsparcia, kryzys migracyjny w Europie, Amnesty International, model bumerangu.

Założenia badawcze i metodologiczne

Wybór przedmiotu badań i metodologia

Przedmiotem badania są działania aktorów transnarodowych w stosunkach międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem niekomercyjnych transnarodowych sieci wsparcia. Analiza ich aktywności zostanie omówiona na podstawie studium przypadku działań Amnesty International podczas „kryzysu migracyjnego” w Unii Europejskiej¹. Wybór tematu jest o tyle uzasadniony, iż podczas kryzysu doszło do wzrostu aktywności TANs. Ich działania przejawiały w dwóch wyodrębnionych obszarach. Pierwszy to pomoc o charakterze humanitarnym (doraźna) i organizacyjnym osobom przybywającym do Europy oraz znajdującym się w procedurze rozpatrywania wniosków azylowych. Drugi obszar to typowa działalność rzecznicza (ang. *advocacy*), której celem jest próba wywarcia wpływu na polityki migracyjne państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) (jak również tych spoza Unii) oraz na Wspólny Europejski System Azylowy (ang. Common European Asylum System, CEAS). Rola i znaczenie aktorów transnarodowych (a – szerzej – pozapaństwowych²) w pierwszym wyodrębnionym obszarze nie budzą wątpliwości w tym sensie, że państwa i UE nie tylko tolerują działania tych podmiotów, ale też często chętnie oddają im pole do działania, korzystając z wiedzy, doświadczenia, zdolności do szybkiej mobilizacji środków pomocowych itp. aktorów pozapaństwowych. Zdecydowanie większy opór wzbudza działalność w drugim obszarze, ponieważ podmioty państwowe (rozumiane tutaj jako państwa i organizacje międzyrządowe, w tym wypadku UE) traktują politykę migracyjną jako obszar politycznie wrażliwy i dążą do utrzymania nad nim pełnej kontroli. Narastająca presja migracyjna z Południa w związku z wydarzeniami tzw. Arabskiej Wiosny, a następnie wybuchem serii konfliktów w północnej Afryce i na Bliskim Wschodzie stały się przyczyną wzrostu populizmu i nastrojów ksenofobicznych w Europie. Migracje zaczęły być postrzegane jako problem bezpieczeństwa, podlegają procesom sekurytyzacji, co bez wątpienia powiązane jest z zamachami terrorystycznymi oraz niepokojami społecznymi czy przestępstwami, których sprawcami byli migranci lub potomkowie migrantów.

¹ W artykule zdecydowano się na używanie sformułowania „kryzys migracyjny” w cudzysłowie, ze względu na fakt, iż istnieją pewne wątpliwości, czy aktualna sytuacja w UE (lub – szerzej – w Europie) związana z masowym napływem migrantów głównie z państw południowego sąsiedztwa UE jest faktycznie kryzysem, a jeśli tak, to czego jest to kryzys. Symptomatycznym w tym kontekście jest fakt, że sama UE w oficjalnych dokumentach nie mówi już o „kryzysie migracyjnym”, a o „presji migracyjnej”, choć przyznać należy, że brakuje tu pełnej spójności. Por. np. *Migration. Towards a European Agenda on Migration, European Commission*, https://ec.europa.eu/commission/priorities/migration_en (data dostępu: 3.03.2018) oraz *EU Migrant Crisis: Facts and Figures, European Parliament*, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170629STO78630/eu-migrant-crisis-facts-and-figures> (data dostępu: 3.03.2018).

² Aktorzy pozapaństwowi traktowani są w niniejszym artykule jako pojęcie szersze aniżeli aktorzy transnarodowi. Zob. część *Problematyka aktorów transnarodowych w nauce o stosunkach międzynarodowych – stan badań*.

Reakcje państw Unii i UE jako organizacji na te wydarzenia w części stanowią odpowiedź na oczekiwania społeczne w zakresie regulacji przepływów migracyjnych, ale jednocześnie UE musiała znaleźć sposób na powstrzymanie masowego przepływu z południowego sąsiedztwa. Zastosowane rozwiązania (tak na poziomie krajowym, jak wspólnotowym) nie są oceniane pozytywnie przez aktorów pozapaństwowych, którzy wyrażają swój sprzeciw wobec kształtowania nowej doktryny migracyjnej³ na poziomie krajowym i wspólnotowym, a w konsekwencji wobec polityki migracyjnej poszczególnych państw europejskich, jak i samej UE⁴. Działania rzecznicze w tym zakresie nie odnoszą jednak skutku. Mając powyższe na uwadze, artykuł jest próbą odpowiedzi na dwa pytania badawcze:

- 1) czy i w jaki sposób aktorzy transnarodowi mogą wpływać na politykę państw i organizacji międzynarodowych;
- 2) jakie uwarunkowania ograniczają oddziaływanie aktorów transnarodowych.

Odpowiedź na te pytania pozwoli na weryfikację hipotezy, która wskazuje, iż mimo dużej aktywności aktorzy pozapaństwowi (niepaństwowi) mają wciąż ograniczone możliwości oddziaływania, ponieważ podmioty państwowe (państwa i organizacje międzyrządowe) w sytuacji, kiedy mają zbieżne interesy, skutecznie blokują oddziaływanie aktorów transnarodowych.

Problematyka aktorów transnarodowych w nauce o stosunkach międzynarodowych – stan badań

Znaczenie, role i wpływ na państwa i porządek międzynarodowych ze strony aktorów transnarodowych stanowią przedmiot analiz, których intensyfikacja jest związana ze zmianami w porządku globalnym zachodzącymi od końca okresu zimnowojennego, choć badania nad procesami transnarodowymi prowadzone były znacznie wcześniej⁵. Do wczesnych i pionierskich badań w tej dziedzinie zaliczyć na pewno należy pracę zbiorową zredagowaną w 1971 r. przez Roberta Keohane'a i Josepha

³ Doktrynę migracyjną autorki rozumieją za Markiem Okólskim, Katarzyną Głąbicką i Dariuszem Stolą jako fundamentalną zasadę polityki, która odzwierciedla rację stanu, wyrażoną w istotnej idei humanitarnej oraz filozofii państwa lub grupy państw akcentujących jej strategiczne przesłanki cywilizacyjne i modernizacyjne, lub odwołującą się do tradycji narodowych czy podstawowych dokumentów międzynarodowych. Por. K. Głąbicka, M. Okólski, D. Stola, *Polityka migracyjna Polski*, Working Paper, Instytut Studiów Społecznych UW, Prace Migracyjne nr 18, sierpień 1998 s. 4, <http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/12/018.pdf> (data dostępu: 4.06.2018).

⁴ Szczególnej krytyce poddana została np. umowa UE z Turcją dotycząca ograniczenia morskich wyjazdów migrantów z Turcji przez Morze Śródziemne do Europy, która obowiązuje od marca 2016 r. Por. np. *The EU-Turkey deal: Europe's year of shame*, Amnesty International, 20 marca 2017, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/> (data dostępu: 3.03.2018). Krytyka dotyczy również określonych mechanizmów wprowadzonych w unijnym Wspólnym Europejskim Systemie Azylowym.

⁵ Por. G. Geeraerts, *Analyzing non-state actors in world politics*, „Pole Paper Series” 1995, vol. 1, nr 4, <http://poli.vub.ac.be/publi/pole-papers/pole0104.htm> (data dostępu: 1.05.2018).

Nye'a *Transnational Relations and World Politics*⁶. W pracy tej, zwracającej uwagę na wzrastające współzależności międzynarodowe i różnorodność aktorów w stosunkach międzynarodowych, zidentyfikowane i zdefiniowane zostały stosunki o charakterze transnarodowym, które autorzy rozumieją jako transgraniczny przepływ materialnych i niematerialnych zjawisk, w którym to procesie udział bierze przynajmniej jeden aktor niepaństwowy⁷. Kolejne prace autorów rozwijały pojęcie transnarodowości, kategoryzowały aktorów transnarodowych i podejmowały próbę zdefiniowania systemu międzynarodowego, w którym, obok tradycyjnie pojmowanych aktorów państwowych, występują aktorzy pozapaństwowi, w tym transnarodowi⁸, czyli tacy, których działanie nie jest działaniem podmiotu państwowego lub tworzonego czy regulowanego przez państwo (są to podmioty prywatne) i których działania wykraczają poza granice państwowe⁹. Prace Keohane'a i Nye'a doprowadziły do rozwoju badań nad aktorami transnarodowymi, między innymi nad tym, dlaczego i w jaki sposób wywierają oni wpływ na stosunki międzynarodowe¹⁰. Niektórzy autorzy próbowali nawet dowodzić istnienia transnarodowego społeczeństwa obywatelskiego, którego funkcjonowanie opiera się na obecności aktorów transnarodowych i na ich działaniach¹¹. Rozważania

⁶ R. Keohane, J. Nye (red.), *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Cambridge 1971.

⁷ Ibidem, s. 332.

⁸ Tym samym pojęcie aktorów pozapaństwowych i aktorów transnarodowych nie jest tożsame. Aktoorem pozapaństwowym będzie każdy podmiot prywatny, którego działanie nie jest działaniem podmiotu państwowego lub tworzonego lub regulowanego przez państwo, a każdy aktor pozapaństwowy, którego działania wykraczają poza granice państwowe, staje się podmiotem transnarodowym.

⁹ R. Keohane, J. Nye, *Transgovernmental relations and international organizations*, „World Politics” 1974, vol. 27, nr 1; eadem, *Power and Interdependence*, Scott, Foresman, Glenview 1977. Brak wpływu państwa na działania aktorów pozapaństwowych oznaczałby kompletną erozję jurysdykcji państwowej. Można poszukiwać dowodów na istnienie takich przypadków choćby w państwach upadłych, ale w rzeczywistości każdy aktor transnarodowy działa w przestrzeni jurysdykcji państwa. Pozostaje pytanie o zakres i jakość tej jurysdykcji.

¹⁰ W literaturze polskiej zob. m.in.: A. Dumala, *Procesy transnarodowe. Synteza badań*, UMCS, Lublin 1989; I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływanie*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, funkcjonowanie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994; M. Pietraś, *Procesy transnacjonalizacji stosunków międzynarodowych*, w: A. Pawłowska (red.), *Niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji, Lublin 2010; T. Łoś-Nowak, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych*, w: T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Wrocław 2008. Literatura światowa por. np.: T. Risse-Kappen (red.), *Bringing Transnational Relations Back in: Non-state Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge University Press, New York 1995; T. Risse, *Transnational actors and World politics*, w: W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, Sage Publications, London 2008; S.P. Huntington, *Transnational organizations and World politics*, „World Politics” 1973, vol. 25; P. Willets, *Aktorzy transnarodowi i organizacje międzynarodowe w polityce globalnej*, w: J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, tłum. M. Filary et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.

¹¹ Por. np.: T.R. Davies, *The rise and fall of transnational civil society: The evolution of international non-governmental organizations since 1839*, Working Paper CUTP/003, kwiecień 2008. Pojęcie transnarodowego społeczeństwa obywatelskiego odróżnione zostało do pojęcia globalnego społeczeństwa obywatelskiego.

te towarzyszyły analizie zmieniającej się struktury ładu międzynarodowego¹², w którym aktorzy pozapaństwowi, w tym zwłaszcza organizacje pozarządowe (ang. *non-governmental organizations*, NGOs), odgrywają różne role¹³.

Specyfika tych ról uzależniona jest od tego, jaki typ aktora transnarodowego je realizuje. Zazwyczaj dzieli się ich na dwie podstawowe kategorie: pierwsza to aktorzy działający *non-profit*, tacy jak organizacje pozarządowe, sieci wsparcia, ruchy społeczne, stowarzyszenia partii politycznych, fundacje charytatywne, związki zawodowe. Druga to aktorzy zorientowani na zysk – korporacje i różnego rodzaju stowarzyszenia biznesowe działające w przestrzeni międzynarodowej¹⁴.

Por. ibidem, s. 2–3 oraz np. H. Anheier, M. Glasius, M. Kaldor, *Introducing Global civil society*, w: H. Anheier, M. Glasius, M. Kaldor (red.), *Global Civil Society 2001*, Oxford University Press, Oxford 2001; S. Khagram, J. Riker, K. Sikkink (red.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*, University of Minnesota Press, Minneapolis 2002; R. Lipschutz, *Reconstructing World politics: The emergence of Global civil society*, „Millennium: Journal of International Studies” 1992, nr 3; M. Shaw, *Global society and Global responsibility: The theoretical, historical and political limits of «International Society»*, „Millennium: Journal of International Studies” 1992, nr 3; I. Richter, S. Berking, R. Müller-Schmid (red.), *Building a Transnational Civil Society. Global Issues and Global Actors*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2006.

¹² Por. np.: J.T. Matthews, *Power shift*, „Foreign Affairs” 1997, vol. 76, nr 1; A.-M. Slaughter, *The new world order*, „Foreign Affairs” 1997, vol. 76, nr 5; R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

¹³ Por.: J. Boli (red.), *Constructing World Culture: International NGOs since 1977*, Stanford University Press, Stanford 1999; A. Dumała, *Uczestnicy transnarodowi – podmioty niezależne czy kontrolowane przez państwa?*, w: E. Haliżak, I. Rysińska (red.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1995; F. Mawlawi, *New conflicts, new challenges: The evolving role for non-governmental actors*, „Journal of International Affairs” 1993, vol. 46, nr 2; B. Arts et al. (red.), *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot, Ashgate 2001; D. Josselin, W. Wallace (red.), *Non-State Actors in World Politics*, New York, Palgrave Macmillan 2001; T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999; R. Pagnucco, *Transnational Social Movement Organizations in the Global Political Arena*, University of Notre Dame, Notre Dame 1994; P. Willets, *Non-Governmental Organizations in World Politics. The Construction of Global Governance*, Routledge Global Institutions Series 2011 (e-book); P. Willets, *Transnational actors and international organisations in Global politics*, w: J.B. Baylis, S. Smith, *The Globalisation of World Politics*, Oxford University Press, Oxford 2001; R. Włoch, *Międzynarodowe federacje piłkarskie jako nowi aktorzy ładu globalnego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2012, nr 1 (t. 46); B. Surmacz, „Dyplomacja” *organizacji pozarządowych*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2014, nr 1 (t. 49).

¹⁴ J. Tallberg, Ch. Jönsson, *Transnational actor participation in international institutions: Where, why, and with what consequences?*, w: Ch. Jönsson, J. Tallberg (red.), *Transnational Actors in Global Governance. Patterns, Explanations and Implications*, New York, Palgrave Macmillan 2010, s. 4. Można również, za Peterem Willettsem, zidentyfikować cztery typy struktur, które tworzą współpracujący ze sobą aktorzy transnarodowi: międzynarodowe organizacje pozarządowe, sieci wsparcia, komitety oraz sieci zarządzające. Podział ten oparty jest na analizie struktury i celów działania tych aktorów. **Międzynarodowe organizacje pozarządowe** (ang. *international non-governmental organizations*, INGOs) to formalne wspólne międzynarodowe struktury tworzone przez krajowe organizacje pozarządowe zarejestrowane w różnych państwach. INGOs mają stałą siedzibę, w której najczęściej usytuowany jest sekretariat lub inny organ pełniący funkcje administracyjne, oraz ustrukturyzowaną formułę działań. Wraz z nastaniem i rozwojem internetu aktorzy niepaństwowi zyskali jednak możliwość tworzenia innych form współdziałania: przede wszystkim luźno powiązanych **sieci wsparcia**, jednoczących wokół jednego problemu (celu) nawet setki organizacji pozarządowych, ruchów

Jak zaznaczono, przedmiotem zainteresowania niniejszej analizy są niekomercyjne transnarodowe sieci wsparcia, rozumiane jako niehierarchiczna, dobrowolna organizacyjna forma współpracy aktorów – przede wszystkim organizacji pozarządowych, ruchów społecznych i jednostek, wywodzących się z różnych państw, a przez to wykraczających w tej współpracy poza ich granice terytorialne wynikające z miejsca rejestracji, działalności lub obywatelstwa, którzy angażują się w działania w ramach TAN ze względu na wspólnotę wartości i spraw, na rzecz których transnarodowa sieć wsparcia działa¹⁵.

Zazwyczaj głównymi podmiotami nadającymi dynamikę działania transnarodowej sieci wsparcia oraz pełniącymi w nich kluczową rolę są krajowe i międzynarodowe organizacje pozarządowe. Często to one inicjują działania i wywierają presję na silniejszych aktorów (nierzadko państwowych), aby zajęli stanowisko w danej sprawie. To (I)NGOs dostarczają nowych koncepcji, informacji oraz lobbują na rzecz zmiany polityki, między innymi mobilizując opinię publiczną do działania¹⁶. Zwykle to organizacje właśnie monitorują istniejące standardy oraz zgłaszają ich naruszenia lub deficyt regulacji¹⁷.

Model bumerangu – ramy teoretyczne

Kluczowym zagadnieniem pozwalającym na rozpoznanie specyfiki oddziaływania aktorów transnarodowych na państwa (i organizacje międzyrządowe) jest próba znalezienia modelu wyjaśniającego rolę tych aktorów w procesie oddziaływań międzynarodowych. Realizacji tego zadania podjęły się Margharet E. Keck i Kathrin Sikkink, zwracając jednocześnie uwagę, że aktorzy transnarodowi, by wpływać na władze państwowe i innych aktorów (organizacje międzynarodowe, korporacje międzynarodowe), budują tzw. transnarodowe sieci wsparcia, czyli organizują się w większe grupy nacisku w celu promocji koncepcji i norm, co ma umożliwić wywarcie wpływu na polityki państwowe. Autorki zwróciły uwagę na fakt, że postulaty zmian przedstawiane przez

społecznych i pojedynczych osób wywodzących się z różnych części świata. **Komitety** z kolei zwykle używane są do ustrukturyzowania współpracy z organizacjami międzynarodowymi (rządowymi) otwierającymi się na kontakty z aktorami niepaństwowymi, ale w ramach ściśle określonych procedur i struktur opisywanych w statutach i regulaminach współpracy. Ostatni typ struktur wyróżniony przez Willettsa to **sieci zarządzające** (ang. *governance networks*), powoływane zazwyczaj w celu utrzymywania oraz wzmacniania praw uczestnictwa członków w spotkaniach międzyrządowych. Willetts zaznacza, że cechą odróżniającą je od sieci wsparcia oraz komitetów jest brak zbieżnych celów politycznych – ich wspólnym interesem jest natomiast udział w procesach podejmowania decyzji politycznych. Zob. P. Willetts, *Aktorzy transnarodowi i organizacje międzynarodowe w polityce globalnej*, w: J. Baylis, S. Smith, P. Owens (red.), op. cit.

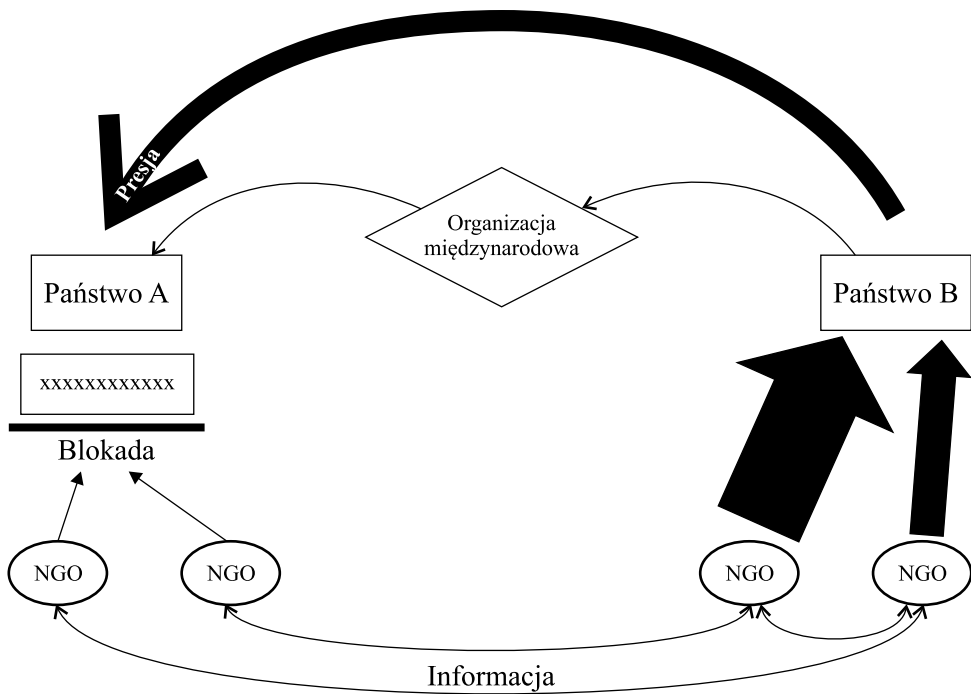
¹⁵ M.E. Keck, K. Sikkink, *Transnational advocacy networks in international and regional politics*, „International Social Sciences Journal” 1999, vol. 51 (159), s. 89.

¹⁶ Ibidem, s. 92; B. Surmacz, *Dyplomacja niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych*, w: A. Pawłowska (red.), op. cit., s. 51.

¹⁷ J.A. Rybczyńska, *Instytucjonalizacja międzynarodowego statusu obrońców praw człowieka i ich organizacji*, w: A. Pawłowska (red.), op. cit., s. 199.

TANs zwykle trudno uzasadnić racjonalnym rozumieniem interesu aktorów w nią zaangażowanych. TANs tworzone są najczęściej tam, gdzie toczą się normatywne debaty na tematy trudne, takie jak prawa człowieka, zagrożenia dla środowiska naturalnego, problemy kobiet, zdrowia dzieci, ludów tubylczych itp¹⁸.

TAN pozwala na zwielokrotnienie i wzmocnienie komunikacji postulatów skierowanych do państw. Są to najczęściej żądania wysuwane wobec władz państwowych dotyczące zagwarantowania i ochrony praw, na rzecz których uformowała się sieć wsparcia¹⁹. Keck i Sikkink zauważyły, że w przypadku blokady komunikacyjnej między jednostkami i krajowymi organizacjami pozarządowymi a rządem podmioty te zaczynają szukać możliwości artykulacji swoich postulatów i wpłynięcia na działania rządu, wykorzystując powiązania międzynarodowe. Ten schemat wychodzenia poza granice państwa, aby wpłynąć na władze publiczne, Keck i Sikkink w swojej książce pt. *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, opublikowanej w 1998 r., nazwały modelem bumerangu (zob. rys. 1).



Rysunek 1. Model bumerangu przedstawiony przez Margharet E. Keck i Kathrin Sikkink

Źródło: M. Keck, K. Sikkink, *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, London 1998, s. 13.

¹⁸ M. Keck, K. Sikkink, *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, London 1998, s. 8–9.

¹⁹ *Ibidem*, s. 12.

Informacja jest podstawą sukcesu działania TANs. To ona scala sieć i daje możliwości wpływania na decydentów. Stąd przekazywanie i zarządzanie informacją jest kluczowe dla sprawnego funkcjonowania transnarodowej sieci wsparcia. Strategie działania TANs koncentrują się na opracowywaniu efektywnych sposobów komunikacji ich postulatów, idei i wartości oraz angażujących historii, które stanowią ilustrację problemu. Keck i Sikkink wyróżniły cztery typy strategii komunikacyjnych realizowanych przez transnarodowe sieci wsparcia²⁰. Są to:

- 1) **polityka informacyjna** (ang. *information politics*) przejawiająca się w umiejętności szybkiego i wiarygodnego generowania oraz efektywnego przekazywania informacji, które mogą być przydatne w komunikowaniu politycznym;
- 2) **polityka symboliczna** (ang. *symbolic politics*), czyli umiejętność znajdowania nośnych symboli, działań, historii działających na wyobraźnię opinii publicznej i przybliżającej jej do podnoszonych problemów;
- 3) **polityka wywierania wpływu**, tłumaczona też jako polityka dźwigni czy przełożenia (ang. *leverage politics*), to znaczy umiejętność wciągania do TANs aktorów o silniejszej pozycji;
- 4) **polityka [kontroli] odpowiedzialności** (ang. *accountability politics*), czyli działania, aby silni aktorzy nie wycofali się z realizacji wcześniej postulowanych polityk lub zasad.

Badaczki wyodrębniły też pięć poziomów oddziaływania TANs na państwa i innych kluczowych uczestników stosunków międzynarodowych. Pozwalają one ocenić efektywność działania transnarodowych sieci wsparcia w realizacji ich celów, ale jednocześnie próbować znaleźć odpowiedź na pytanie o to, czy i jaki rzeczywisty wpływ TANs mogą wywierać na zmiany polityk i sposobów działania państw i innych aktorów państwowych²¹. Pierwszy poziom (I) odnosi się do obszaru polityki informacyjnej. Sieci zwracają uwagę opinii publicznej na nowe tematy. W przypadku gdy zostaną one podjęte w publicznym dyskursie, to sieci właśnie dostarczają nowych informacji, często też wpływają na sposób interpretacji i oceny prezentowanych wydarzeń. Drugi poziom (II) odnosi się do wpływu sieci na przyjęcie wyraźnego stanowiska przez państwa i organizacje międzynarodowe. Sieci mogą naciskać też na to, aby państwa przyjęły na siebie wiążące zobowiązania. Trzeci poziom (III) odnosi się do efektywnego oddziaływania na procedury i proces podejmowania decyzji przez władze. Czwartym poziomem (IV) jest wpływ sieci na zmianę polityki kluczowych dla danego tematu aktorów (państwa, organizacje międzynarodowe, ale i podmioty działające w celu osiągnięcia zysku). Celem do osiągnięcia przez sieci jest doprowadzenie do zmiany prowadzonej przez danego aktora polityki lub realizowanych przez niego działań. Tak określony cel nie zostaje osiągnięty, gdy jedynym efektem będzie deklaratorywna artykulacja zmiany; sukces przychodzi wtedy, gdy aktywność

²⁰ Ibidem, s. 16–25.

²¹ Ibidem, s. 25–26.

TANs przyczynia się do rzeczywistej zmiany polityki i działania (piąty poziom oddziaływania TANs).

Możliwości wpływu TANs uzależnione są od tego, jakiego rodzaju problemem się zajęła, oraz od konstrukcji samej transnarodowej sieci wsparcia. Keck i Sikkink zauważyły, że sama natura wybranego problemu oraz to, na ile współgra on z istniejącymi wewnętrznymi i międzynarodowymi normami, a także czy jest on uznany za ważny z perspektywy problemów światowych, warunkuje skuteczność działania TANs²². Są one najbardziej wpływowe, jeśli nagłaśniana przez nie sprawa dotyczy krzywdy słabszych jednostek, szczególnie gdy stosunkowo łatwo wskazać podmioty odpowiedzialne za jej wyrządzenie albo sprawa dotyczy równości szans w sensie prawnym²³. Ponadto efektywność nagłaśniania spraw i wpływ na zmianę postępowania aktorów zależą to od tego, czy sieć jest wystarczająco skonsolidowana, jak silne są jej wewnętrzne powiązania i czy udało się jej zaangażować wystarczająco potężnych członków oraz wytworzyć wystarczającą identyfikację członków z problemem i prezentowanymi wartościami²⁴.

Odwołując się do modelu bumerangu, w niniejszym artykule podjęto próbę zidentyfikowania, zgodnie z zaproponowaną siatką pojęciową, działań komunikacyjnych AI odnoszących się do „kryzysu migracyjnego” w Europie. W przeprowadzonym badaniu przeanalizowano publikacje inicjowane na głównej stronie internetowej Amnesty International (<https://www.amnesty.org/>) oraz posty umieszczane na stronie facebookowej w domenie Amnesty International @amnestyglobal odnoszące się do okresu od 1 września 2015 r. do 7 sierpnia 2017 r. Stronę AI na Facebooku obserwuje ponad 1 mln 697 tys. osób (stan na 11 sierpnia 2017 r.). Ten właśnie profil Amnesty – na Facebooku – wśród wszystkich głównych portali społecznościowych ma największy zasięg.

Działalność Amnesty International podczas kryzysu migracyjnego w Europie – studium przypadku

Amnesty International (AI) pełni szczególną rolę wśród aktorów transnarodowych działających w obszarze polityk migracyjnych²⁵. Zakres działań podejmowanych przez

²² Na problem selektywnego doboru tematów, wokół których podejmowane są działania transnarodowych sieci wsparcia, zwraca uwagę R. Charli Carpenter. Por. R.Ch. Carpenter, *Studying issue (non)-adoption in transnational advocacy networks*, „International Organization” 2007, vol. 61(3), s. 643–667.

²³ M.E. Keck, K. Sikkink, *Transnational advocacy networks...*, op. cit., s. 98.

²⁴ E. Bloodgood, E. Clough, *NGOs in International Affairs: An Agent-Based Model of the Boomerang Effect*, Paper Prepared for the International Studies Association Annual Conference, San Francisco, 26–28 marca 2008, https://www.researchgate.net/publication/228544484_NGOs_in_International_Affairs_An_Agent-Based_Model_of_the_Boomerang_Effect (data dostępu: 9.08.2017), s. 10.

²⁵ Amnesty International jest międzynarodową organizacją pozarządową założoną w 1961 r. w Wielkiej Brytanii, która za cel stawia sobie przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka. Obecnie AI sama siebie definiuje jako „globalny ruch ponad 7 mln aktywistów i sympatyków zaangażowanych w jej działalność”. Por. *Who we are*, Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/who-we-are/> (data dostępu: 10.08.2017).

AI w czasie kryzysu migracyjnego wynikał ze specyfiki obszaru zainteresowania organizacji i mieścił się w statutowo określonych sposobie pracy²⁶. Dla oceny aktywności AI podczas kryzysu migracyjnego niezbędne jest omówienie polityki UE i jej państw członkowskich wobec tego zjawiska.

„Kryzys migracyjny” w Europie – przebieg, polityka UE i jej państw członkowskich wobec kryzysu

Kryzys związany z masowym napływem osób poszukujących ochrony do Unii Europejskiej (UE) jest nierozdzielnie związany z wydarzeniami w jej bezpośrednim sąsiedztwie, w tym przede wszystkim z konfliktami zbrojnymi oraz masowymi naruszeniami praw człowieka w Libii, Syrii, Iraku, Erytrei, Afganistanie.

Szczyt „kryzysu migracyjnego” w Europie przypadł na połowę 2015 r., choć pierwszych symptomów wzbierającej fali można doszukać się w 2014 r. W tym roku w zdecydowany sposób zwiększyła się liczba osób składających wnioski azylowe w UE. W 2013 r. złożono wnioski azylowe w liczbie 431 tys. W 2014 r. było to już 627 tys., w 2015 r. zaś – 1,3 mln. W roku kolejnym, tj. 2016, liczbę złożonych

Działalność całej AI jako międzynarodowej struktury opiera się na statucie organizacji, z którym muszą być zgodne wszystkie kampanie i aktywność tak komponentu międzynarodowego AI, jak tzw. sekcji krajowych. *Statute of Amnesty International: as amended by the 31st International Council, meeting in Berlin, Germany, 18 to 22 August 2013*, Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol20/001/2013/en/> (data dostępu: 10.08.2017). Struktura organizacyjna Amnesty jest typowa dla międzynarodowych organizacji pozarządowych opierających swoją aktywność nie tylko na profesjonalistach przygotowanych do tworzenia skomplikowanych marketingowo kampanii, zbierania materiałów źródłowych czy przygotowywania wiarygodnych raportów, ale również na jednostkach, które, poprzez indywidualne (organizacyjne czy finansowe) zaangażowanie w realizację celów AI mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia sukcesu. W strukturze międzynarodowej główną rolę odgrywa Międzynarodowy Sekretariat (na czele z Sekretarzem Generalnym) z siedzibą w Londynie. Nie ma on jednak uprawnień do podejmowania fundamentalnych decyzji dla całej AI w zakresie prowadzonych kampanii. Jego działalność ma charakter administracyjny i pełni on funkcję spajającą na poziomie globalnym. Zajmuje się też inicjowaniem wielu akcji przeprowadzanych następnie przez członków AI na całym świecie. Przygotowuje również materiały do kampanii i akcji, prowadzi badania i doradztwo, wydaje publikacje, organizuje szkolenia dla członków i wspiera rozwój sekcji i grup, prowadzi systemy dokumentacji i informacji, zajmuje się obsługą administracyjną międzynarodowych organów AI. Sekretarz Generalny Amnesty jest rzecznikiem organizacji, reprezentuje ją przed rządami, organizacjami międzynarodowymi, w środkach masowego przekazu i przed opinią publiczną. W ramach Amnesty działają sekcje, grupy, członkowie indywidualni oraz sieci. Por. *Structure and People*, Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/about-us/how-were-run/structure-and-people/> (data dostępu: 10.08.2017).

²⁶ AI realizuje swoje cele statutowe poprzez: zbieranie i ujawnianie przypadków naruszeń praw człowieka; angażowanie i mobilizowanie ludzi w kampanie dotyczące praw człowieka; wspieranie aktywistów; lobbowanie na rzecz ochrony praw człowieka wśród rządów, wpływowych grup (np. korporacji); monitorowanie, czy wpływowi aktorzy wywiązują się ze swoich obietnic dotyczących praw człowieka i czy przestrzegają prawa międzynarodowego; działalność edukacyjną w zakresie znajomości praw człowieka. AI jest też postrzegana jako pionierska i kluczowa organizacja w ustanawianiu standardów i norm odnoszących się do praw człowieka. Zob. A.M. Clark, *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2001, s. 4–5.

wniosków oszacowano na 1,2 mln. Dane te wskazują sześciokrotny wzrost względem lat 2002–2011²⁷.

Wzrost liczby migrantów w znaczący sposób wpłynął na politykę migracyjną państw UE i samej Unii. W tym kontekście należy jednak zaznaczyć, że przypadek Unii Europejskiej jest o tyle specyficzny, że stanowi ona związek 28 państw, które, formalnie utrzymując odrębność terytorialną, prawną itp., zdecydowały się na wprowadzenie w życie najdalej możliwie posuniętej zasady wolnego przepływu osób, z całkowitym zniesieniem granic wewnątrz Unii i zaniechaniem kontroli granicznej pomiędzy członkami organizacji, przy jednoczesnym wzmocnieniu granic zewnętrznych Unii. Tak zwany system Schengen stworzony w 1985 r. i stopniowo rozszerzany na nowe państwa członkowskie UE obowiązuje dziś w 22 państwach członkowskich²⁸ oraz w czterech nienależących do Unii (Islandia, Liechtenstein, Szwajcaria, Norwegia). Powstanie strefy Schengen wiązało się z koniecznością ustanowienia wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej. Skutkiem jej braku byłaby bowiem sytuacja, w której osoby przybywające do państw UE mogłyby ubiegać się o ochronę w państwie swojego wyboru, a nie w pierwszym państwie bezpiecznym, zgodnie z zasadami prawa uchodźczego. Problem stworzenia takiej polityki stał się szczególnie palący wraz z narastaniem presji migracyjnej widocznej już podczas konfliktów lat 90. XX w., zwłaszcza na Bałkanach, ale również na obszarze Federacji Rosyjskiej czy w Afganistanie. Polityka wspólnotowa w tym zakresie była stopniowo budowana właśnie od lat 90., kiedy to na mocy Traktatu z Maastricht formalnie utworzono międzyrządowy filar współpracy obejmujący problematykę migracji, a w 1999 r. wszedł w życie Traktat z Amsterdamu, który podzielił kompetencje w zakresie podejmowania decyzji w sprawach dotyczących imigracji i azylów pomiędzy państwa członkowskie i instytucje wspólnotowe²⁹. Jednak już w 1999 r. przyjęte zostały pierwsze wersje prawnych regulacji na poziomie wspólnotowym, które stały się zaczątkiem budowy CEAS. Celem tych regulacji była harmonizacja minimalnych standardów udzielania ochrony na obszarze UE. W związku ze zwiększeniem napływu migrantów CEAS został poddany reformie³⁰. Pomimo

²⁷ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (data dostępu: 15.06.2018).

²⁸ Obszar Schengen nie obejmuje Wielkiej Brytanii, Irlandii, Chorwacji, Cypru, Rumunii i Bułgarii.

²⁹ Państwa członkowskie i Komisja Europejska miały dzielone kompetencje w zakresie składania propozycji legislacyjnych, decyzje w Radzie podejmowane były jednomyślnie, a Parlament Europejski był jedynie konsultowany we wskazanych obszarach.

³⁰ Do najważniejszych dokumentów UE regulujących CEAS należą: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości;

obowiązywania wspólnych minimalnych standardów udzielania ochrony w UE każde państwo członkowskie inaczej kształtuje szczegóły polityki azylowej, co jest jedną z przyczyn tzw. *asylum shopping*, które oznacza wybieranie przez azylanta państwa, w którym oferowane są mu lepsze warunki ochrony. Zasada prawa uchodźczego mówiąca o konieczności złożenia wniosku azylowego w pierwszym państwie bezpiecznym doprowadziła do sytuacji, w której szczególnie trzy państwa UE zostały obciążone obowiązkiem rozpatrywania wniosków: Włochy, Grecja oraz Węgry. Stan ten był wynikiem wykorzystywania przez migrantów konkretnych korytarzy migracyjnych na terytorium UE. Trzy najbardziej oblegane od 2014 r. to drogi wschodniośródziemnomorska, środkowośródziemnomorska i zachodniobałkańska. W latem 2015 r. napływ migrantów na Węgry wzrósł wielokrotnie. Na przełomie 2014 r. i 2015 r. granice przekraczały nielegalnie średnio 274 osoby dziennie, a w miesiącach czerwiec – sierpień 2015 r. odnotowano wzrost o 447%, co przekładało się na 1500 nieregularnych migrantów dziennie przedostających się na węgierskie terytorium³¹. Wówczas rząd Węgier podjął decyzję o zastosowaniu nadzwyczajnych środków, których celem było rozwiązanie kryzysu, a które oznaczały podjęcie działań niezgodnych z zasadami CEAS: części migrantów pozwolono, bez ustalenia ich statusu prawnego, na podróż do Austrii (większość kontynuowała ją na terytorium Niemiec³²); na przełomie sierpnia i września 2015 r. Serbia została uznana za bezpieczne państwo trzecie, co było powiązane z wypchnięciem procedury rozpatrywania wniosków poza terytorium Węgier do tzw. strefy tranzytowej, w której można składać wnioski azylowe (czas oczekiwania na wjazd do strefy wynosi do 6 miesięcy, większość migrantów oczekuje w strefie pretranzytowej w Serbii, dziennie jedynie pięć osób może przedostać się do strefy); pomiędzy Węgrami a Serbią zbudowano ogrodzenie, ograniczając możliwość

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/EU z 26 czerwca 2013 ustanawiająca standardy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o ochronę; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/EU z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur nadawania i odbierania ochrony międzynarodowej; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony; Dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami.

³¹ *Migration Issues in Hungary*, International Organization for Migration|Budapest, <http://www.iom.hu/migration-issues-hungary> (data dostępu: 10.08. 2017).

³² Kanclerz Niemiec, Angela Merkel, już na wiosnę 2015 r. zapowiedziała w głęboko humanitarnym, acz niezgodnym z prawem UE odruchu przyjęcie na terytorium Niemiec wszystkich migrantów i umożliwienie im złożenia wniosków azylowych. Zapewnienia te, zwłaszcza w odniesieniu do migrantów z Syrii, powtarzane były potem wielokrotnie. Por. *Germany suspends 'Dublin rules' for Syrians*, „Deutsche Welle”, 25.08.2015, <http://www.dw.com/en/germany-suspends-dublin-rules-for-syrians/a-18671698> (data dostępu: 10.08.2017).

przekroczenia granicy tylko do dwóch przejść (Roeszke i Tompa); wprowadzono przepisy zezwalające służbom na „wypychanie” nieregularnych migrantów poza terytorium Węgier aż do granicy 8 km)³³. Inne państwa strefy Schengen wystąpiły do odpowiednich organów UE o zgodę na wprowadzenie środków tymczasowych w celu ochrony swojego terytorium przed niekontrolowanym napływem migrantów (głównie chodzi tu o przywrócenie kontroli granicznych; takie środki zastosowały Szwecja, Dania, Austria, Niemcy, Francja i – nienależąca do UE – Norwegia)³⁴.

W związku z pogarszającą się sytuacją wywołaną masowym napływem migrantów i brakiem efektywnych mechanizmów odpowiedzi na kryzys Komisja rozpoczęła prace nad kompleksową reformą polityki imigracyjnej i azylowej UE. W maju 2015 r. zaproponowała dokument zaakceptowany przez państwa członkowskie pt. *Europejski program w zakresie migracji* (ang. *European Agenda on Migration*, EAoM)³⁵. Celem programu było wypracowanie sposobów niezwłocznych i średniookresowych działań, które – z jednej strony – utrzymają zobowiązania UE do udzielania ochrony potrzebującym migrantom, z drugiej zaś – przyczynią się do regulacji przyjazdów osób na terytorium UE, w tym napływu zarówno potencjalnych azylantów, jak i migrantów ekonomicznych.

Jednym z przyjętych rozwiązań było wypchnięcie procedury wstępnego rozpatrywania wniosków azylowych poza Unię. Ta praktyka ujawniła się w schemacie przesiedleń uchodźców z obozów na Bliskim Wschodzie do UE, w podpisanej umowie z Turcją o wymianie migrantów, którzy przybywają łodziami bez wiz, na migrantów, których wnioski rozpatrywane są wstępnie w Turcji, jak również stworzenie tzw. hotspotów poza UE, m.in. w Afryce, służących wstępnej ocenie wniosków azylowych. Zdecydowano, w ramach tzw. relokacji, o konieczności relokacji migrantów już przebywających we Włoszech, w Grecji i na Węgrzech (Węgry ostatecznie wyłączyły się z systemu). Wzmocniono też politykę readmisji poprzez podpisywanie kolejnych umów w tym

³³ *Migration Issues in Hungary*, op. cit.

³⁴ Por. *Temporary Reintroduction of Border Control*, Migration and Home Affairs, European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en (data dostępu: 11.08.2017). Możliwość wprowadzenia takich środków przewiduje art. 78 pkt 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z jego zapisami decyzję podejmuje Rada na wniosek Komisji po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Por. *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy UE C 326/47, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL> (data dostępu: 11.08.2017). Rozwinięcie i uszczegółowienie tego przepisu stanowi tzw. kodeks graniczny Schengen, który w art. 25, 26, 28, 29 zezwala na tymczasowe wprowadzenie kontroli granicznych. Por. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)*, Dziennik Urzędowy UE L 77/1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN> (data dostępu: 11.08.2017).

³⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration*, Brussels, 13.05.2015, COM(2015) 240 final, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (data dostępu: 11.08.2017).

obszarze z państwami trzecimi, oraz politykę powrotów i deportacji osób, które uzyskały odmowną decyzję w postępowaniu o udzielenie ochrony. Podjęto decyzję o utworzeniu Europejskiej Służby Granic i Wybrzeża, a jednocześnie wzmocniono operacje realizowane pod egidą UE na Morzu Śródziemnym służące patrolowaniu granicy zewnętrznej Unii, ale również pomocy rozbitkom³⁶. Działania UE i jej państw członkowskich w kryzysie migracyjnym od początku były wspomagane przez organizacje pozarządowe. Szczególnie znaczące zaangażowanie tych podmiotów było widoczne w zakresie pomocy migrantom oczekującym na rozpatrzenie wniosków azylowych, ale również tym, którzy próbowali przedostać się do Europy drogą morską. Działalność aktorów pozarządowych nie zawsze spotykała się ze wsparciem przywódców państw UE, którzy działania na Morzu Śródziemnym oceniali z pewną podejrzliwością, niekiedy oskarżając NGOs o wzmacnianie negatywnych trendów w nieregularnych migracjach³⁷. Działania na morzu w odniesieniu do nieregularnych migrantów postrzegane też bywają jako specyficzny czynnik przyciągający migracje (ang. *pull-factor*) oraz jako działania napędzające wielomiliardowy biznes przemytniczy³⁸. Rządy państw najbardziej obciążonych rozpatrywaniem wniosków azylowych, w tym szczególnie Włoch, podjęły konkretne działania na rzecz dostosowania praktyk NGOs w zakresie pomocy rozbitkom i innym potrzebującym na Morzu Śródziemnym. W lipcu 2017 r. Włochy, alarmując o narastającym problemie migrantów przybywających do ich portów statkami i łodziami państw biorących udział w operacjach ratunkowych oraz NGOs, przedstawiły zasady postępowania NGOs w kryzysie. Niedostosowanie się do nich skutkować może odmową zawinięcia do portów włoskich, co uniemożliwi wysadzenie rozbitków na ląd³⁹.

Amnesty International wobec kryzysu migracyjnego i polityk migracyjnych UE i jej państw członkowskich

Kolejne odsłony „kryzysu migracyjnego”, zwłaszcza decyzje polityczne mające na celu zapanowanie nad jego przebiegiem, znajdowały odzwierciedlenie w aktywności AI. Organizacja podjęła wiele działań, w celu zaprezentowania swojego stanowiska

³⁶ Na temat szczegółów por. *ibidem*, a także informacje znajdujące się na stronie Komisji Europejskiej: https://ec.europa.eu/home-affairs/index_en (data dostępu: 10.08.2017).

³⁷ *Italy: Losing the moral compass: Innuendoes against NGOs which rescue lives in the central Mediterranean*, Amnesty International Public Statement, AI Index: EUR 30/6152/2017, 28.04.2017, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/6152/2017/en/> (data dostępu: 11.08.2017).

³⁸ *A Perfect Storm: The Failure of European Policies in the Central Mediterranean*, Amnesty International, 2017, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur03/6655/2017/en/> (data dostępu: 11.08.2017). Szacuje się, że w 2016 r. biznes przemytniczy działający w regionie Morza Śródziemnego wart był ok. 4 mld euro. Zob. *Delivering on Migration*, European Commission 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/2-years-on-migration_en.pdf (data dostępu: 9.08.2017).

³⁹ *Mediterranean rescue: Here is EU's code of conduct for NGOs. Marco Minniti set the tone for Europe: Closed doors to those who do not obey the rules*, „La Stampa”, 7.07.2017, <http://www.lastampa.it/2017/07/07/esteri/lastampa-in-english/mediterranean-rescue-here-is-eus-code-of-conduct-for-ngos-qw2RTs0MsrjEVL4sIjYJAJ/pagina.html> (data dostępu: 10.08.2017).

i propozycji rozwiązań kryzysu, które uporządkowano wedle siatki pojęciowej modelu bumerangu.

Amnesty International skupiła się przede wszystkim na wykorzystaniu narzędzi internetowych. W badanym okresie zidentyfikowano łącznie 47 postów opublikowanych przez AI na Facebooku, które odnosiły się do „kryzysu migracyjnego” i jego konsekwencji w Europie⁴⁰. Na stronie internetowej AI w tym czasie pojawiły się też trzy raporty prezentujące wyniki badań AI dotyczące kwestii migracyjnych w regionie. Amnesty International przedstawiła także rekomendacje skierowane do państw grupy G20 dotyczące migracji i uchodźców, przy okazji szczytu G20, który odbył się 7–8 lipca 2017 r. w Hamburgu⁴¹.

W analizowanych postach AI przede wszystkim wzywało do podpisania petycji kierowanych do polityków, ewentualnie do rządów państw, które – wedle organizacji – w nieodpowiedni sposób zajmowały się problemem napływających uchodźców. W październiku 2015 r. AI dostarczyło petycję z żądaniem wywiązania się z obowiązku ochrony uchodźców skierowaną do liderów państw UE podpisaną przez ponad 280 tys. osób⁴².

Drugim najczęstszym typem postów były informacje w perswazyjnym tonie opisujące sytuację osób u granic Europy. W informacjach tych AI piętnowała działania podejmowane przez państwa lub informowała o tragicznej sytuacji migrantów. Wzmianki te tworzyły ramy dyskusji oraz prezentowały symboliczny charakter opisywanych wydarzeń.

Wezwania do przyłączenia się do kampanii stanowią trzecią grupę wzmianek. W badanym okresie AI prowadziło globalne kampanie #RefugeesWelcome oraz #WithRefugees, do których nawiązywano przy prezentowaniu informacji dotyczących Europy, a w szczytowym momencie kryzysu w Europie kampanię #S.O.S.Europe. W dwóch przypadkach we wzmiankach pojawiło się odniesienie do kampanii prowadzonych przez inne organizacje – Oxfam International oraz Avaaz⁴³.

Czwarta grupa to relacje i opisy pozytywnych działań i akcji podejmowanych przez wolontariuszy, członków AI lub zdarzeń, które AI pochwalało. Jednym z przykładów może być informacja o otrzymaniu przez powołane przy współpracy AI

⁴⁰ W przeprowadzonym badaniu przeanalizowano publikacje inicjowane na głównej stronie internetowej Amnesty International (<https://www.amnesty.org/>) oraz posty umieszczane na stronie facebookowej w domenie Amnesty International @amnestyglobal odnoszące się do okresu od 1 września 2015 r. do 7 sierpnia 2017 r. Stronę AI na Facebooku obserwuje ponad 1 mln 697 tys. osób (stan na 11 sierpnia 2017 r.). Ten właśnie profil Amnesty – na Facebooku – wśród wszystkich głównych portali społecznościowych ma największy zasięg.

⁴¹ *Recommendations To The G20 On Migration And Refugees*, Amnesty International, IOR 30/6582/2017, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior30/6582/2017/en/> (data dostępu: 10.08.2017).

⁴² Amnesty International Facebook 2017, https://www.facebook.com/amnestyglobal/?hc_ref=ART4YX-MJgwPma5VNVzHy_Qeht-EooxUKMf4gQskR35Z4ZHlHvFV7gEGY23acFqP1&fref=nf (data dostępu: 10.08.2017).

⁴³ Co ciekawe, szef komunikacji w Sekretariacie AI, Thomas Schultz-Jagow, wcześniej pracował dla Oxfam oraz dla WWF i Greenpeace.

z Oxfam Muzeum Bez Domu (Museum Without Home) nagrody European Excellence Award za wystawę przedstawiającą działania Greków wspomagających uchodźców⁴⁴ lub też relacje z działań performatywnych podjętych przez aktywistów AI, w tym z symbolicznego działania performatywnego przygotowanego przez członków AI wraz z uchodźcami i lokalną organizacją Lesvos Solidarity – Pikpa, polegającego na odtworzeniu przybycia do plaży w Lesbos w splątanej sieci prezentującej flagę UE⁴⁵.

Piątą grupę stanowią posty z historią życia poszczególnych uczestników kryzysu migracyjnego. Są one przedstawiane w taki sposób, aby masowe wydarzenia nabrały „ludzkich cech” konkretnej osoby.

Odrębną kategorią działań AI są raporty publikowane przez organizację, przygotowywane przez grupy badawcze AI prezentujące wyniki badań terenowych i źródeł wtórnych oraz stanowisko organizacji wraz z jej rekomendacjami odnoszącymi się do humanitarnego wymiaru kryzysów migracyjnych i działań państw w obszarze ich polityk migracyjnych. Trzy raporty opublikowane w badanym okresie są przykładem strategii typowej dla organizacji pozarządowych *naming and shaming*. Raport pt. *A Blueprint For Despair Human Rights Impact Of The EU-Turkey Deal* prezentuje krytyczne stanowisko AI wobec działań UE i Turcji dotyczących metod ograniczania przepływu ludzi z Turcji do państw UE⁴⁶. W krytycznym tonie przygotowany został również raport pt. *A Perfect Storm. The Failure Of European Policies In The Central Mediterranean*, piętnujący działania państw europejskich wobec migrantów i uchodźców próbujących przedostać się do UE przez Morze Śródziemne. W raporcie badacze analizują także działania Libii na Morzu Śródziemnym, krytykując zwłaszcza aktywność libijskiej straży przybrzeżnej i oskarżając ją o łamanie praw człowieka. Z kolei w raporcie pt. *The Human Rights Risks of External Migration Policies* AI zajmuje się problemem eksternalizacji polityki migracyjnej i azylowej UE, wskazując na zagrożenia dla praw człowieka, jakie ta polityka niesie ze sobą, i proponując alternatywne rozwiązania mające zapewnić, że prawa człowieka w politykach państw i organizacji wobec migracji będą przestrzegane⁴⁷.

Zdecydowaną większość postów opublikowanych przez AI można uznać za przykład działań w zakresie polityki informacyjnej (20 postów) lub symbolicznej (26 postów). Ich celem było przekazywanie informacji na temat przebiegu kryzysu, ale też próba wywarcia wpływu na obserwujących AI na Facebooku poprzez nawoływanie do przyłączenia się do kampanii przygotowywanych przez organizację, w tym publicznego poparcia stanowiska organizacji w kwestii rozwiązania kryzysu migracyjnego. Jedną

⁴⁴ Amnesty International Facebook 2015, <https://www.facebook.com/amnestyglobal/photos/a.155782354434645.33609.111658128847068/1043266119019593/?type=3> (data dostępu: 10.08.2017).

⁴⁵ Amnesty International Facebook 2017, <https://www.facebook.com/amnestyglobal/photos/a.155782354434645.33609.111658128847068/1609129329099933/?type=3> (data dostępu: 10.08.2017).

⁴⁶ *A Blueprint For Despair Human Rights Impact Of The EU-Turkey Deal*, Amnesty International 2017, EUR 25/5664/2017.

⁴⁷ *The Human Rights Risks of External Migration Policies* Amnesty International, Amnesty International 2017, POL 30/6200/2017.

Tabela 1. Wybrane wydarzenia i decyzje polityczne odnoszące się do przebiegu kryzysu migracyjnego w zestawieniu z działaniami komunikacyjnymi AI

Wydarzenie / decyzja polityczna	Działanie AI	Charakter działania AI (jaki rodzaj strategii)	Cel działania AI (zakładany poziom oddziaływania)	Efekt działania AI (osiągnięty poziom oddziaływania)
Maj 2015 r. KE przedstawia zaakceptowany przez państwa członkowskie dokument Europejski program w zakresie migracji (European Agenda on Migration, EAoM), w ramach którego zaproponowano wypełnienie procedury wstępnego rozpatrywania wniosków azylowych poza Unię.	W 2017 r. AI publikuje raport <i>The Human Rights Risks of External Migration Policies</i> – krytycznie odnoszący się do ekstermalizacji polityki migracyjnej.	Informacyjna, symboliczna, kontroli odpowiedzialności	III, IV, V	I
Czerwiec – sierpień 2015: decyzja rządu Węgier o podjęciu nadzwyczajnych środków, m.in. części migrantów pozwolono, bez ustalenia ich statusu prawnego, na podróż do Austrii.	W 2017 r. AI publikuje raport: <i>A Perfect Storm. The Failure Of European Policies In The Central Mediterranean.</i>	Informacyjna, symboliczna, kontroli odpowiedzialności	III, IV, V	I
22 września 2015 r. – Państwa UE zdecydowały o rozdzieleniu 120 tys. uchodźców pomiędzy kraje UE w ramach systemu relokacji.	W okresie 10–22 września 2015 r. AI publikuje sześć postów na Fb nawołujących do przyjęcia większej liczby uchodźców i podjęcia w tym kierunku działań przez polityków	Informacyjna, symboliczna	IV, V	–
	Pazdziernik 2015 r. AI dostarczyło petycję z żądaniem wywiązania się z obowiązku ochrony uchodźców skierowaną do liderów państw UE podpisaną przez ponad 280 tys. osób.	Kontroli odpowiedzialności	II, V	I

Tabela 1 – cd.

Wydarzenie / decyzja polityczna	Działanie AI	Charakter działania AI (jaki rodzaj strategii)	Cel działania AI (zakładany poziom oddziaływania)	Efekt działania AI (osiągnięty poziom oddziaływania)
18 marca 2016 r. Porozumienie UE–Turcja – od 20 marca 2016 r. wszyscy nowi nielegalni migranci i osoby ubiegające się o azyl przybywający na wyspy greckie z Turcji, których wnioski zostały uznane za niedopuszczalne, są zwracani do Turcji. Na mocy oświadczenia UE zobowiązała się do przesiedlenia jednego obywatela Syrii z Turcji do UE w miejsce każdego obywatela Syrii zwróconego do Turcji z wysp greckich.	<p>Marzec 2016 r. AI zbiera podpisy pod petycją na rzecz pomocy „tysiącom, którzy utknęli w Grecji”.</p> <p>17.03.2016. AI zwraca się do europejskich liderów z apelem o „niehandlowanie uchodźcami” i wyraża sprzeciw wobec porozumienia UE z Turcją.</p> <p>24.03.2016. AI informuje, że „liderzy europejscy opuścili ponad 5 tys. uchodźców” i wzywa ludzi, aby oni ich nie opuszczali w ramach akcji We stand #WithRefugees</p> <p>01.04.2016. Post w alarmującym tonie, że Turcja zwraca ludzi do Syrii, a UE udaje, że jest to bezpieczne państwo.</p> <p>18.04 i 22.04.2016. Posty prezentujące historie osób zwracanych do Syrii.</p> <p>03.06.2016. Post nazywający porozumienie UE–Turcja lekkożylnym, nielegalnym, niemoralnym. AI zachęca do podpisania się pod tą opinią.</p> <p>06.10.2016. Post informujący, że Europa szykuje się do deportowania pierwszego uchodźcy na podstawie ustaleń z porozumienia.</p>	<p>Symboliczna, wywierania wpływu</p> <p>Wywierania wpływu</p> <p>Wywierania wpływu</p> <p>Informacyjna</p> <p>Symboliczna</p> <p>Informacyjna, wywierania wpływu</p> <p>Informacyjna</p>	<p>II, III</p> <p>II, III, IV, V</p> <p>I, II</p> <p>I, II</p> <p>I, II</p> <p>I, II, III</p> <p>I</p>	<p>I</p> <p>–</p> <p>I</p> <p>I</p> <p>I, II</p> <p>I</p> <p>I</p>

Tabela 1 – cd.

Wydarzenie / decyzja polityczna	Działanie AI	Charakter działania AI (jaki rodzaj strategii)	Cel działania AI (zakładany poziom oddziaływania)	Efekt działania AI (osiągnięty poziom oddziaływania)
	18.03.2017. Post z negatywną oceną roku obowiązywania porozumienia – donosi o tysiącach ludzi przebywających w niehumanitarnych warunkach.	Informacyjna, wywierania wpływu	I, II, III	I
	2017 r. AI prezentuje raport pt. <i>A Blueprint For Despair Human Rights Impact Of The EU-Turkey Deal</i> – wskazujący na wady porozumienia, w raporcie AI wzywa do utworzenia bezpiecznych i legalnych dróg dotarcia do Europy.	Kontroli odpowiedzialności	II, III, IV, V	I
	Czerwiec 2016. AI krytykuje pomysł UE, żeby płacić biedniejszym państwom za utrzymanie uchodźców poza Europą.	Informacyjna, wywierania wpływu	I, II, III	I
	03.08.2016. Wezwanie AI, żeby żądać od władz greckich podjęcia działań na rzecz poprawy niehumanitarnych warunków bytowych ludzi koczujących w Grecji.	Wywierania wpływu	I, II, V	–

Tabela 1 – cd.

Wydarzenie / decyzja polityczna	Działanie AI	Charakter działania AI (jaki rodzaj strategii)	Cel działania AI (zakładany poziom oddziaływania)	Efekt działania AI (osiągany poziom oddziaływania)
	17.08.2016. Post na temat sytuacji migrantów i uchodźców na Węgrzech.	Informacyjna	I	I
Wrzesień 2016 r. – Nieformalny szczyt UE w Bratysławie. Państwa Grupy Wyszehradzkiej przedstawiają propozycję „elastycznej solidarności”. Koncepcja ta zakłada, że zdolność do przyjmowania uchodźców i imigrantów powinna być dopasowana do rozwoju gospodarczego danego kraju i m.in. możliwości jego rynku pracy.	Wrzesień 2016. AI publikuje szereg postów opisujących sylwetki uchodźców z Syrii oraz informacje na temat sytuacji dzieci przebywających w obozach w Grecji. 22.09.2016. AI publikuje post informujący, że europejskie rządy postępują źle w stosunku do uchodźców, i wzywający do wyrażenia poparcia dla uchodźców w Grecji. 27.09.2016. AI wzywa Węgry do zaprzestania bicia osób szukających ochrony międzynarodowej i nawołuje do zmiany przepisów rozpatrywania wniosków na Węgrzech.	Symboliczna Informacyjna, wywierania wpływu	I, II V	I, II I
7–8 lipca 2017 r.: szczyt G-20 w Hamburgu	Rekomendacje AI na szczycie G-20.	Wywierania wpływu	III, V III, IV	I I, II
W lipcu 2017 r. Włochy, alarmując o narastającym problemie migrantów przebywających do ich portów statkami i łodziami państw biorących udział w operacjach ratunkowych oraz NGOs, przedstawiły zasady postępowania NGOs w kryzysie. Niedostosowanie się do nich skutkować może odmową zawinięcia do portów włoskich, co uniemożliwi wysadzenie rozbitków na ląd.	24.07.2017. Post nawołujący europejskich polityków do prowadzenia negocjacji z Egiptem w taki sposób, aby nie poświadczać praw człowieka. 03.08.2017. Post informujący, że Włochy są gotowe przesyłać migrantów i uchodźców do libijskich ośrodków zamkniętych, słynących ze strasznych warunków i złego traktowania.	Wywierania wpływu Informacyjna, wywierania wpływu	III, IV V	I, II I

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranych materiałów.

wzmiankę, odnoszącą się do wspomnianej petycji do liderów państw UE, można uznać za komunikat realizujący strategię wywierania wpływu (dźwigni). Jej celem z kolei była próba zmiany realizowanej polityki migracyjnej. Do tej kategorii można także zaliczyć rekomendacje wystosowane do grupy G-20.

Z kolei raporty prezentujące stanowisko AI wobec sposobu traktowania migrantów i uchodźców, nawołujące polityków do przestrzegania przyjętych przez państwa zobowiązań międzynarodowych, można uznać za realizację trzech typów strategii: informacyjnej, symbolicznej, a także polityki (kontroli) odpowiedzialności, ze względu na wyróżnienie problemów wywołanych kryzysem migracyjnym, wskazanie odpowiedzialnych za krytykowany stan rzeczy, oraz zaproponowanie alternatywnych rozwiązań uwzględniających perspektywę promowaną przez organizację – czyli postawienia na pierwszym miejscu dobra ludzi. Raporty te, ze względu na bardziej szczegółową analizę problemów i przedstawione rekomendacje konkretnych rozwiązań, są przykładem próby oddziaływania na procedury, strategię i zachowania. Tabela 1 zawiera informacje, jakie aktywności komunikacyjne podjęła AI w dyskursie na temat wybranych wydarzeń i decyzji politycznych odnoszących się do kryzysu migracyjnego. Przyporządkowano im zakładany przez AI cel działania (poziom oddziaływania) i zestawiono z rzeczywiste osiągniętym celem (rzeczywiste oddziaływanie na konkretnym poziomie), który nie w każdym przypadku udało się zidentyfikować (wówczas w tabeli pojawia się znak „-”).

Znaczenie działalności aktorów transnarodowych na kształtowanie polityki wewnętrznej i zagranicznej – próba oceny

Analiza strategii komunikowania działań Amnesty International w odniesieniu do kryzysu migracyjnego ukazuje wyraźnie, że wszystkie strategie zaproponowane przez Keck i Sikkink zostały przez AI użyte. Wpływ TANs na wybrany problem, przy wykorzystaniu wskazanych strategii, jest mniej lub bardziej znaczący, w zależności od: rodzaju i natury problemu, w odniesieniu do którego działania są prowadzone, konstrukcji samej transnarodowej sieci wsparcia, ale przede wszystkim od tego, czy istnieje podmiot zewnętrzny wobec państw (lub organizacji międzyrządowej, w tym przypadku UE), który jest w stanie udzielić TAN wsparcia i niejako nadać bumerangowi właściwy kierunek lotu. Kryzys migracyjny charakteryzuje się tym, co Keck i Sikkink uznają za konieczne, by efekt bumerangu zadziałał: dotyczy krzywdy słabszych jednostek, stosunkowo łatwo wskazać podmioty odpowiedzialne za jej wyrażenie, sprawa dotyczy równości szans w sensie prawnym. TAN, której przewodniczą AI, jest skonsolidowana, występują w niej silne powiązania i udaje jej się wytworzyć wystarczającą identyfikację z problemem i prezentowanymi wartościami. Jednakże osią model bumerangu jest możliwość i zdolność wykorzystania przez TAN powiązań międzynarodowych, tak by minąć blokadę komunikacyjną pomiędzy podmiotem transnarodowym (AI) a rządem (rządami, organizacją międzynarodową, w tym

przypadku UE). W działaniach AI wobec „kryzysu migracyjnego” w Europie taka możliwość nie występuje. Brakuje bowiem platformy, od której działania AI mogłyby odbić się i jak bumerang wrócić do podmiotu, na który pierwotnie wpływu nie było. Blokada utrzymuje się, ponieważ państwa UE i sama Unia mają co do zasady zbieżne interesy związane z tamowaniem fali migracyjnej oraz reagowaniem na nastroje społeczne w odniesieniu do przyjmowania migracji. Tym samym strategię komunikowania TAN, której przewodzi AI, przynoszą skutki na poziomach określonych w modelu numerami I, II, ale nie wywierają skutków na poziomie oddziaływań III, IV i V, tj. na procedury i proces podejmowania decyzji przez ośrodki władzy; na zmianę polityki (strategii) państwowych (i UE) oraz na zmianę zachowań państw, co widoczne jest w kontynuacji działań państw europejskich i UE w kierunku ograniczania migracji kosztem naginania wartości i zasad, na których opiera się konstrukcja zjednoczonej Europy (zob. tab. 2).

Tabela 2. Rodzaje strategii komunikacyjnych AI i poziomy ich oddziaływania na polityki migracyjne państw UE

		Poziom I Informowanie	Poziom II Wywieranie wpływu	Poziom III Oddziaływanie na procedury (zmiana procedur, przyjęcie procedur)	Poziom IV Zmiana polityki (strategii)	Poziom V Zmiana zachowań/ działania
Strategia informacyjna	➔	TAK	TAK	–	–	–
Strategia symboliczna						
Strategia wywierania wpływu						
Strategia kontroli odpowiedzialności						

Źródło: opracowanie własne. na podstawie M. Keck, K. Sikkink, *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, London 1998.

Testując model bumerangu Keck i Sikkink, należy mieć na uwadze, że został on zaproponowany pod koniec lat 90. XX w. Autorki twierdziły, że działania aktorów transnarodowych są konieczne wtedy, gdy krajowi aktorzy pozapaństwowi potrzebują wsparcia, oraz że aktor transnarodowy może mieć realny wpływ nawet na najwyższym

poziomie oddziaływania (zmiana działania państwa), bo w istocie jest silniejszy niż państwo, na które oddziałuje (silniejszy swoją siłą przekazu, zdolnością mobilizacji członków oraz naciskiem na inne podmioty państwowo)⁴⁸. Keck i Sikkink zakładały przy tym, niejako *a priori*, że państwo, na które wywierany jest nacisk, to państwo naruszające takie standardy jak ochrona podstawowych praw człowieka, ochrona środowiska naturalnego, rządy prawa. Jak, w związku z tym, w modelu mieszczą się przypadki działania sieci na państwa Zachodu, które coraz bardziej odchodzą od założeń liberalnej demokracji na rzecz stosowania działań opartych na analizie twardego interesu państwa, z którym liberalne wartości bywają sprzeczne? Wydaje się, że w takim wypadku bumerang rozpoczyna lot i kończy go na tym samym terytorium, ale jego trajektoria nigdy nie przecina przestrzeni, w którym nadany mu jest nowy impet, nowa jakość. W tym kontekście należałoby także pozytywnie zweryfikować przyjętą w niniejszej pracy hipotezę, że mimo dużej aktywności aktorzy transnarodowi mają wciąż ograniczone możliwości oddziaływania, ponieważ podmioty państwowe w sytuacji, kiedy mają zbieżny interes, skutecznie blokują oddziaływania aktorów transnarodowych⁴⁹. Australia, Polska, Węgry czy cała UE, narzucając drakońskie nieraz ograniczenia możliwości składania wniosków azylowych, co może stanowić jawne naruszenie długo niekwestionowanych norm prawa międzynarodowego, zgodnie twierdzą, że działają zgodnie z wartościami wspólnymi dla społeczności międzynarodowej czy wręcz podejmują działania zmierzające do wsparcia migrantów poprzez ograniczenie zagrożeń występujących podczas niebezpiecznych podróży. To, co pojawia się na poziomie deklaracji, nie jest widoczne na poziomie rzeczywistości realizowanej polityki wobec migrantów. W retoryce państw UE umowa z Turcją z 2015 r. jest przedstawiana przez UE i jej państwa członkowskie nie tylko jako sukces polegający za zahamowaniu fali migracyjnej. Mówi się o niej również jako sposobie na ratowanie życia ludzkiego, na tworzenie bezpiecznych warunków podróży migrantów (w tym przypadku Syryjczyków) do UE⁵⁰. Nie jest celem niniejszego artykułu analiza efektów realizacji umowy z Turcją, a jedynie pokazanie, że siłą napędową dla działań państw członkowskich UE i samej Unii jest zbieżny (w przeważającym stopniu) interes polegający na zatamowaniu migracji środkami różnymi, aby skutecznymi. Jako symptomatyczne w tym kontekście postrzegane być mogą słowa byłego premiera Australii, Tony'ego Abbotta, skierowane do Europejczyków:

⁴⁸ Takie przekonanie znajdowało swój wyraz w literaturze przedmiotu, por. B. White, *Diplomacy*, w: J. Baylis, S. Smith (red.), *The Globalization...*, op. cit., s. 400.

⁴⁹ M. Keck, K. Sikkink, *Activists Beyond Borders...*, op. cit., s. 29.

⁵⁰ Por. np. *EU-Turkey statement*, 18.03.2016, European Council/Council of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (data dostępu: 3.06.2018); *European Commission – Press release European Agenda on Migration: Continuous efforts needed to sustain progress*, Brussels, 14.03.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1763_en.htm (data dostępu: 3.06.2018); *Remarks by Commissioner Dimitris Avramopoulos at the 8th Bosphorus Summit*, Istanbul, 27.11.2017, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/avramopoulos/announcements/remarks-commissioner-dimitris-avramopoulos-8th-bosphorus-summit_en (data dostępu: 3.06.2018).

[...] imperatyw wyrażający się w stwierdzeniu „kochaj swojego sąsiada, tak jak kochasz siebie samego” zajmuje centralną pozycję w każdym zachodnim społeczeństwie. Wyraża się on poprzez prawa ochrony pracowników, w normach dotyczących pomocy społecznej oraz w gotowości do przyjmowania uchodźców. To jest coś, co czyni z nas państwa kierujące się poczuciem przyzwoitości i humanizmem, ale obecnie ten instynkt prowadzi dużą część Europy do popełnienia katastrofalnego błędu⁵¹.

W przypadku „kryzysu migracyjnego” na obszarze UE efekt bumerangu w działaniach aktora transnarodowego jest słaby również dlatego, że aktor ten (AI czy transnarodowa sieć wsparcia, której jest liderem) nie zyskał zgodnego z proponowanym modelem spójnego i silnego zewnętrznego wsparcia dla swoich działań. Państwa Zachodu (nie tylko UE, ale również te spoza obszaru Europy, np. Australia czy USA), nawet jeśli działają zgodnie z promowanymi przez AI standardami na poziomie deklaratywnym, niekoniecznie będą otwarcie popierać działania tej organizacji, bo mogą w bardzo niedalekiej przyszłości zapłacić za to poparcie wysoką cenę w postaci dopuszczenia do dalszego rozwoju kryzysu migracyjnego na własnym terytorium.

AI podjęła wszystkie działania, jakie organizacje pozarządowe przewodzące TAN zwykle podejmują, chcąc zdobyć szersze poparcie dla prezentowanych przez siebie postulatów: dostarczała argumentów do debaty, pokazywała dane dające ogólny obraz humanitarnych aspektów kryzysów migracyjnych, poruszała emocje jednostkowymi historiami, nawoływała do działania – podpisywania petycji czy włączania się w kampanie na rzecz migrantów, co przynosi odpowiedź na pierwsze pytanie badawcze niniejszej pracy o to, czy i w jaki sposób aktorzy transnarodowi mogą wpływać na politykę państw i organizacji międzynarodowych. Jednakże ich odbiór w międzynarodowej wspólnocie państw nie wywołał zakładanego efektu na wszystkich poziomach oddziaływań ze względu na spójność interesów podmiotów, które w teorii powinny wesprzeć AI (demokratyczne państwa UE; UE oparta na wartościach wymienionych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej⁵²), w znacznym zakresie sprzeniewierzając się przyjętym przez siebie standardom postępowania i normom. Brakuje więc podmiotu, od którego bumerang mógłby się odbić, tak by presja doprowadziła do zmiany. Te wnioski można z łatwością uogólnić i tym samym odpowiedzieć na drugie postawione w pracy pytanie badawcze o to, jakie uwarunkowania ograniczają oddziaływanie aktorów transnarodowych.

Bez wątplenia wpływ i znaczenie aktorów transnarodowych w stosunkach międzynarodowych, choć dobrze rozpoznane w literaturze, wymagają dalszych badań, w których szczególnie uwypuklone mogłyby zostać zmiany dokonujące się w otoczeniu międzynarodowym, kiedy państwa stają przed nowymi wyzwaniem. W tych

⁵¹ *Tony Abbott's Margaret Thatcher Lecture: comments inflict more damage on himself than ever before*, „The Sunday Morning Herald”, 30.10.2015, <http://www.smh.com.au/comment/tony-abbott-comments-inFLICT-more-damage-on-himself-than-ever-before-20151027-gkly43.html> (data dostępu: 13.08.2017).

⁵² Por. *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945 (data dostępu: 13.05.2018).

okolicznościach aktorzy transnarodowi muszą wypracowywać nowe strategie i mechanizmy działania. Zastosowany w niniejszej pracy model bumerangu pozwala zrozumieć, na przykładzie działań AI wobec kryzysu migracyjnego, wiele uwarunkowań działań TANs, ale nie jest modelem doskonałym. Wyzwanie dla dalszej pracy badawczej stanowi też na pewno próba uzupełnienia lub modyfikacji modelu bumerangu, co pozwoliłoby na kompleksowe wyjaśnienie ograniczeń w działaniach aktorów transnarodowych we współczesnym świecie.

Boomerang Model Analysis of the Impact and Importance of Transnational Actors: Case Study of Amnesty International's Response to the Migration Crisis in Europe

The aim of the article is to analyse the impact and importance of transnational actors – especially non-commercial transnational advocacy networks – in international relations. In order to understand this research problem, the authors undertake an analysis of the actions of Amnesty International in the face of the migration crisis in the European Union. The activity of this non-governmental organisation and the effectiveness of its activities, individually as well as within the framework of so-called transnational advocacy networks (TAN), are analysed using the boomerang model, which constitutes a theoretical framework. The choice of such a research tool is determined by its ontological and epistemological assumptions. These highlight five levels of TANs' impact on states and other key actors in international relations. They make it possible to assess the effectiveness of transnational advocacy networks in achieving their objectives, but at the same time to seek an answer to the question of whether and what real impact TANs may have on changes in the policies and actions of countries and other international actors. In view of the above, the following structure of the article has been adopted. The first part presents the methodological and theoretical assumptions. The case study is then analysed. The last part of the article is a summary and an attempt to answer research questions concerning whether transnational actors can have a real influence on the policies of states and international organisations and what conditions limit the impact of transnational actors.

Keywords: non-state actors, transnational actors, transnational advocacy networks, migration crisis in Europe, Amnesty International, boomerang effect.