

Magdalena LESIŃSKA

Uniwersytet Warszawski

m.lesinska@uw.edu.pl

POLITYCZNA ROLA DIASPORY NA PRZYKŁADZIE KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ I OBSZARU POSTSOWIECKIEGO

ABSTRACT Political impact of diasporas. The case of Central and Eastern European and post-Soviet countries

Most of the Central and Eastern European and post-soviet countries have a long-lasting tradition of emigration and possess large diasporas, often dispersed all over the world. Due to their volume and socio-economic position diasporas become on the one hand independent entities in international relations, on the other – influential actors on the political scene in the country of origin and targets of state's policy. This article aims to analyze the political impact of diasporas on the relations with country of origin as well as on international politics. The case studies are countries of Central and Eastern Europe and post-soviet region. The article consists of four parts. The first is devoted to the conceptual considerations around the definition of diaspora and its role as subject and object of politics. The next two parts analyse the place of diasporas as actors in international relations and in the internal politics of the countries of origin. In the last section the diaspora politics are discussed, illustrated by selected examples of countries of the region.

Słowa kluczowe: diaspora, polityka wobec diaspory, Europa Środkowo-Wschodnia, kraje obszaru postsowieckiego

Key words: diaspora, diaspora politics, Central and Eastern Europe, post-soviet countries

WSTĘP

Wiele państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej i byłego ZSRR posiada długą tradycję emigracji oraz liczną diasporę, często rozszalaną po całym świecie. Diaspora, w przyjętym tutaj szerokim rozumieniu, to ogół obywateli i osób pochodzących z danego kraju przebywających poza jego granicami. Może ona, co uwarunkowane jest jej liczebnością oraz pozycją społeczno-ekonomiczną, stać się, po pierwsze, wpływowym podmiotem stosunków międzypaństwowych, po drugie, aktywnym aktorem na scenie politycznej państwa pochodzenia, po trzecie, bezpośrednim adresatem polityki państwa pochodzenia.

Według danych ONZ liczba migrantów na świecie wzrosła w ciągu ostatnich piętnastu lat z 172 mln (w 2000) do 243 mln¹. Oznacza to, że co trzydziesta piąta osoba na świecie jest migrantem, a znacznie większa część populacji ma migracyjne korzenie. Nic zatem dziwnego, że wiele państw podejmuje aktywne działania adresowane do przedstawicieli własnej diaspory, i to w różnych wymiarach: instytucjonalnym (tworzenie odrębnych ciał odpowiedzialnych za kontakty z diasporą), gospodarczym (wdrażanie zachęt do przesyłania środków finansowych z zagranicy oraz do inwestowania w kraju pochodzenia) czy politycznym (umożliwienie obywatelom przebywającym poza krajem głosowania w wyborach krajowych utworzenie w parlamencie miejsc przeznaczonych dla reprezentantów diaspory czy tworzenie organizacji parasolowych i konsultacyjnych zrzeszających jej przedstawicieli). Celem nadrzędnym tych działań jest tworzenie więzi symbolicznych, tożsamościowych i rzeczywistych diaspory z krajem pochodzenia, a tym samym budowanie wspólnoty politycznej, która przekracza granice państwowe, łącząc tych w kraju z tymi na obczyźnie.

Celem artykułu jest analiza, jaką rolę odgrywa diaspora w relacjach z państwem pochodzenia, a także w stosunkach międzypaństwowych na przykładzie wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej i obszaru poradzieckiego. Unikalne historyczne okoliczności, zmiany granic państwowych w wyniku wojen i rozpadu państw oraz masowe migracje (zarówno dobrowolne, jak i przymusowe), które miały miejsce w XX i XXI w., przyczyniły się do rozproszenia wielu grup narodowych i powstania wspólnot diasporycznych². Granice państw regionu w okresie prawie półwiecza po zakończeniu II wojny światowej były niemal całkowicie zamknięte, możliwości wjazdu i wy-

¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*, New York 2015, [online] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>, 21 III 2016.

² Zob. m.in.: R. Brubaker, *Nationalizing States Revisited: Projects and Processes of Nationalization in Post-Soviet States*, „Ethnic and Racial Studies” 2011, Vol. 34, nr 11, s. 1785-1814, [online] <http://dx.doi.org/10.1080/01419870.2011.579137>; Ch. King, N.J. Melvin, *Diaspora Politics: Ethnic Linkages, Foreign Policy, and Security in Eurasia*, „International Security” 1999/2000, Vol. 24, nr 3, s. 108-138; M.A. Waterbury, *From Irredentism to Diaspora Politics: States and Transborder Ethnic Groups in Eastern Europe*, 2009, *Global Migration and Transnational Politics Working Paper*, nr 6, s. 1-10, [online] http://www.gmu.edu/centers/globalstudies/publications/gmtpwp/gmtp_wp_6.pdf, 21 III 2016; A. Wierzbicki, *Etniczność i narody w Europie i Azji Centralnej. Perspektywa teoretyczna i egzemplifikacyjna*, Warszawa 2014, *Etnopolityka*, 1.

jazdu były ściśle kontrolowane, kontakty z rodakami żyjącymi w innych krajach były utrudnione, a czasami praktycznie niemożliwe³. Co więcej, władze państw socjalistycznych nie prowadziły żadnej systemowej polityki adresowanej do rodaków mieszkających w innych krajach. Transformacja polityczna państw regionu na przełomie lat 80. i 90. XX w. oznaczała także dynamiczne i masowe przemieszczenia ludności po dekadach „zamrożenia” tradycyjnych szlaków migracyjnych, a tym samym wzrost populacji diaspor, ich dalsze zróżnicowanie oraz większe zainteresowanie państw pochodzenia rodakami mieszkającymi poza granicami. Początek lat 90. XX w. to aktywne odnawianie kontaktów pomiędzy państwami pochodzenia a diasporą, odbudowywanie wzajemnego zaufania oraz zachęcanie do przyjazdu i osiedlania się w ojczyźnie, a także do wsparcia dokonującej się głębokiej transformacji politycznej i gospodarczej⁴.

W związku z powyższym państwa Europy Środkowo-Wschodniej i obszaru proraדיckiego to region szczególnie interesujący pod względem przyjrzenia się bliżej istniejącym relacjom pomiędzy diasporami a krajami pochodzenia w kontekście roli diaspor jako podmiotu i przedmiotu polityki. W sposób szczególny zostaną uwzględnione te państwa, w których diaspora zajmuje ważne miejsce w systemie prawno-politycznym. Pytania badawcze, na które autorka stara się odpowiedzieć w poniższym tekście, są następujące: jakie czynniki kształtują wzajemne relacje pomiędzy państwem pochodzenia a diasporą?, jaką rolę odgrywa diaspora w stosunkach międzynarodowych i w polityce wewnętrznej kraju pochodzenia?, jakie działania podejmuje państwo pochodzenia wobec swoich rodaków za granicą i czy przyjmują one na tyle systemową formę, by można określić je mianem polityki wobec diaspory?

Artykuł składa się z czterech części. Pierwsza poświęcona jest rozważaniom koncepcyjnym na temat definicji diaspory oraz jej roli jako podmiotu i przedmiotu polityki. W kolejnych dwóch częściach pogłębiony jest temat miejsca diaspory jako aktora w stosunkach międzynarodowych oraz w polityce wewnętrznej kraju pochodzenia w ujęciu teoretycznym i praktycznym. Ostatnia część poświęcona jest omówieniu najważniejszych działań podejmowanych w ramach polityki państwa pochodzenia wobec diaspory, zilustrowanych wybranymi przykładami krajów regionu.

DIASPORA JAKO PODMIOT I PRZEDMIOT POLITYKI – ROZWAŻANIA KONCEPCYJNE

Diaspora jest pojęciem otwartym, podlegającym ciągłej redefinicji. Jedną z propozycji rozumienia diaspory przedstawił Gabriel Scheffer, określając ją jako etniczne grupy mniejszościowe, które rezydują i działają w krajach zamieszkania, ale utrzymują silne sentymentalne i materialne relacje z krajem swojego pochodzenia⁵. Ta definicja, jak i jej

³ Zob. H. Fassmann, R. Münz, *European East-West Migration, 1945-1992*, „International Migration Review” 1994, Vol. 28, nr 3, s. 520-538, [online] <http://dx.doi.org/10.2307/2546819>.

⁴ Zob. Ch. King, N.J. Melvin, *Diaspora Politics...*; M.A. Waterbury, *From Irredentism...*

⁵ G. Scheffer, *A New Field of Study: Modern Diaspora in International Politics*, [w:] *Modern Diaspora in International Politics*, red. tenże, London 1986, s. 1-15.

podobne podkreślają dwie zasadnicze cechy diaspory: rozproszenie terytorialne oraz związki z krajem pochodzenia, który może być realny lub symboliczny, suwerenny lub będący pod kontrolą innych państw.

Diaspora jest pojęciem inkluzywnym. Zalicza się do niej zarówno emigrantów, którzy przez krótszy lub dłuższy czas przebywają poza granicami swojego kraju, kolejne pokolenia emigrantów żyjące na obczyźnie, ale uznające dany kraj za ojczyznę swoich przodków, jak i tych, którzy nigdy nie opuścili swojej ojczyzny, ale z powodu zmiany granic państwowych znaleźli się poza jej terytorium. Robin Cohen, analizując powody opuszczenia kraju pochodzenia oraz rozwój diaspor w perspektywie historycznej, wyróżnił pięć typów diaspor: diasporę uchodźczą (powstała w wyniku wymuszonej emigracji), zarobkową (efekt opuszczenia kraju w poszukiwaniu pracy i lepszego życia), imperialną (związaną z podbojami kolonialnymi) oraz handlową (rezultat ekspansji gospodarczej)⁶. Typ piąty określił jako diasporę deterytorialną, niezwiązaną z żadnym realnie istniejącym państwem (np. Romowie czy Kurdowie).

W literaturze naukowej toczy się bardzo ciekawa debata na temat definiowania i rozumienia fenomenu diaspor⁷. Jej uczestnicy zwracają uwagę na różne elementy jako kluczowe w konstytuowaniu diaspor: jedni podkreślają rolę etniczno-kulturowej tożsamości, drudzy opisują diasporę w kategoriach specyficznego typu grupy społecznej stworzonej w wyniku procesów migracyjnych, jeszcze inni traktują ją jako projekt polityczny oparty na mobilizacji wokół wspólnych celów. Warto zwrócić uwagę, że żadne z tych podejść nie jest wykluczające; wszystkie one uzupełniają się nawzajem, inaczej akcentując to, co jest najważniejszym fundamentem diaspor.

Niewątpliwie diaspora jest unikalnym typem wspólnoty, co związane jest z geograficznym rozproszeniem i umiejscowieniem w przestrzeni transnarodowej, które pozwala budować relacje i podejmować działania ponad granicami państwowymi. Jednocześnie specyfika diaspor wynika z silnych więzi tożsamościowych łączących jednostki reprezentujące kolejne pokolenia ponad innymi podziałami (społecznymi, ekonomicznymi etc.). Ta unikalność (w porównaniu z innymi wielkimi grupami społecznymi) stanowi jej siłę i słabość jednocześnie. Diaspory trwają mimo przeciwności i upływu czasu, ale też są słabiej lub silniej zróżnicowane i podzielone, do czego przyczynia się fakt rozproszenia, a także kolejne fale migracyjne, reprezentujące różne, czasami sprzeczne, wartości i pozycję w stosunku do państwa pochodzenia⁸.

⁶ R. Cohen, *Global Diasporas. An Introduction*, London 1999, s. 18.

⁷ Podsumowanie tego dyskursu można znaleźć m.in. w: R. Brubaker, *The „Diaspora” Diaspora*, „Ethnic and Racial Studies” 2005, Vol. 28, nr 1, s. 1-19; K.D. Butler, *Defining Diaspora, Refining a Discourse*, „Diaspora” 2001, Vol. 10, nr 2, s. 189-220, [online] <http://dx.doi.org/10.1353/dsp.2011.0014>; E. Mavroudi, *Diaspora as Process: (De)Constructing Boundaries*, „Geography Compass” 2007, Vol. 1, nr 3, s. 467-479, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1749-8198.2007.00033.x>; D. Schnapper, D. Davis, *From the Nation-state to the Transnational World: On the Meaning and Usefulness of Diaspora as a Concept*, „Diaspora” 1999, Vol. 8, nr 3, s. 225-254, [online] <http://dx.doi.org/10.1353/dsp.1999.0020>.

⁸ Y. Schain i A. Barth wyróżniają trzy kategorie członków diaspor: przywódców (aktywne elity, organizujące diasporę i zdolne do jej masowego zmobilizowania), pasywnych (orientujący się w bieżącej sytuacji, ale rzadko podejmujący aktywne działania) oraz milczących (największa część diaspor,

Niezwykłe trafnie istotę fenomenu diaspory opisują Yossi Schain i Aharon Barth, zwracając uwagę na to, że diaspora istnieje na zewnątrz struktur państwowych, a jednocześnie wewnątrz wspólnoty narodowej (*outside the state and inside the people*)⁹. Wielu autorów promuje rozumienie diaspory w kategoriach wspólnoty transnarodowej, jako że wielu jej członków deklaruje przynależność do więcej niż jednej wspólnoty państwo-narodowej i tworzy aktywne relacje z nimi. Steven Vetrovec proponuje jednak rozróżnić te dwie kategorie; według niego to, co odróżnia je od siebie, to stopień aktywności: istnienie aktywnych relacji (w postaci kontaktów czy podejmowanych działań z udziałem diaspory i państwa) konstituuje wspólnotę transnarodową, podczas gdy diaspora może opierać się jedynie na więzach tożsamościowych – poczuciu wspólnego pochodzenia¹⁰. Inaczej mówiąc, według autora nie wszystkie diaspory są wspólnotami transnarodowymi, te ostatnie reprezentują najbardziej rozwiniętą formę wspólnot diasporycznych, w których oprócz relacji tożsamościowych występują także aktywne działania podejmowane wobec państwa pochodzenia.

Diaspora jako aktor polityczny jest szczególnie interesującym podmiotem stosunków międzynarodowych, jak i przedmiotem działań politycznych ze strony kraju pochodzenia. Bez wątplenia relacje między diasporą a państwem pochodzenia należy określić jako złożone. Ricard Zapata-Barrero i inni wyróżniają trzy główne składowe tworzące wzajemne relacje: strukturę prawną (normy prawne dotyczące statusu diaspory w prawie wewnętrznym, dwustronne umowy między krajem pochodzenia a zamieszkania dotyczące diaspory), strukturę polityczną (programy współpracy i wsparcia diaspory, sieć placówek dyplomatycznych za granicą, tworzenie organizacji parasolowych i formalnej struktury kontaktów i konsultacji z przedstawicielami diaspory) oraz strukturę transnarodową (formalne i nieformalne kontakty, umowy i porozumienia, sieć organizacji i instytucji pozarządowych współpracujących z diasporą)¹¹.

Państwo pochodzenia może wspierać lub blokować działalność polityczną diaspory podejmowaną w jego kierunku, np. poprzez umożliwienie (lub nie) udziału w wyborach obywatelom mieszkającym za granicą, zagwarantowania reprezentacji w parlamencie, a także poprzez akceptowanie podwójnego obywatelstwa lub obowiązku zrzeczenia się go w wypadku przyjęcia obywatelstwa innego państwa czy choćby wspieranie procesów samoorganizowania się diaspory za granicą i utrzymywanie kontaktów z jej przedstawicielami. Przeciwnym działaniem jest brak uznania dla reprezentantów diaspory i ich organizacji przez władze kraju pochodzenia, co skutkuje nie tylko brakiem wzajemnych kontaktów, ale nawet – w skrajnych przypadkach – otwartą wrogością.

bierni i niezainteresowani na co dzień sprawami kraju pochodzenia, podejmujący działania jedynie w obliczu sytuacji kryzysowych). Y. Schain, A. Barth, *Diasporas and International Relations Theory*, „International Organization” 2003, Vol. 57, nr 3, s. 453, [online] <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818303573015>.

⁹ Tamże, s. 451.

¹⁰ S. Vetrovec, *The Political Importance of Diasporas*, Oxford 2005, s. 3-4, COMPAS Working Papers, nr 13.

¹¹ R. Zapata-Barrero i in., *The Political Participation of Immigrants in Host Countries: An Interpretative Framework from Perspective of Origin Countries and Societies*, 2013, s. 23, INTERACT Research Report, nr 7, [online] <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/29565>, 22 III 2016.

Relacje na linii diaspora – państwo pochodzenia bynajmniej nie są jednostronne. Diaspora nie może istnieć bez kraju pochodzenia (rzeczywistego czy jedynie symbolicznego, jak dzieje się w przypadku diaspor bezpaństwowych, np. Kurdów, a w przeszłości Żydów czy Ormian), ale także państwo czerpie symboliczne i realne korzyści z istnienia diaspor. Diaspory odgrywają zasadniczą rolę w procesie budowania wspólnoty narodowej na poziomie symbolicznym, co szczególnie widać na przykładzie krajów Europy Środkowo-Wschodniej i obszaru poradzieckiego. Doświadczyły one w ostatnich trzech dekadach intensywnej transformacji politycznej, która dotyczyła także zdefiniowania na nowo pojęcia wspólnoty państwowo-narodowej. Michael Collyer trafnie nazywa proces symbolicznego i realnego włączania diaspor do wspólnoty „polityczną inkorporacją”¹².

Dyskurs polityczny o diasporze przywołuje na myśl znany koncept Benedicta Andersona „wspólnoty wyobrażonej”, która jest bytem realnym, ale istnieje także w postaci „wyobrażonej” w umysłach elit politycznych reprezentujących zarówno diasporę, jak i kraj pochodzenia, dla których liczna i potężna diaspora stanowi określoną wartość (nie tylko symboliczną, ale także polityczną)¹³. Tabela 1 ilustruje pewien fenomen związany z szacowaniem „wyobrażonej” wielkości diaspor. Jest on wynikiem z jednej strony obiektywnych trudności w określeniu jej faktycznego rozmiaru, a z drugiej – przyjętego powszechnie sposobu myślenia o „wielkiej” wspólnotie narodowej, której diaspora jest częścią: im liczniejsza diaspora, tym większy (w domyśle – potężniejszy) naród.

Tabela 1. Szacowana wielkość diaspor w wybranych państwach regionu

Państwo	Oficjalna wielkość populacji kraju ^a	Szacowana wielkość diaspor	Szacowana wielkość diaspor jako % oficjalnej populacji kraju
Armenia	3 000 000	5 500 000 ^b	183,3
Gruzja	4 500 000	1 300 000-3 300 000 ^c	28,8-73,3
Kazachstan	17 300 000	4 000 000 ^d	23,1
Polska	38 000 000	18 000 000-20 000 000 ^e	47,3-52,6
Rosja	143 800 000	30 000 000 ^f	20,9
Ukraina	45 400 000	20 000 ^g	44,0
Węgry	9 900 000	4 500 000 ^a	45,0

Źródła:

^a World Bank, *Migration and Remittances Factbook*, Washington 2016.

^b F. Ragazzi, *Governing Diasporas*, „International Political Sociology” 2009, Vol. 3, nr 4, s. 381, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1749-5687.2009.00082.x>.

^c Ministerstwo ds. Diaspor Gruzji (za: Economic Policy Research Center, *Georgian Diaspora Study*, 2012,

¹² M. Collyer, *Inside out? Directly Elected „Special Representation” of Emigrants in National Legislatures and the Role of Popular Sovereignty*, „Political Geography” 2014, Vol. 41, s. 65, [online] <http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.01.002>.

¹³ B. Anderson, *Wspólnoty wyobrażone. Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*, przeł. S. Amsterdamski, Kraków 1997, *Demokracja*.

s. 41, [online] http://www.eprc.ge/admin/editor/uploads/files/GIZ_Georgian_Diaspora_Study_A4_Book_Print.pdf).

^d M. Sancak, *Contested Identity: Encounters with Kazak Diaspora Returning to Kazakstan*, „Anthropology of East Europe Review” 2007, Vol. 25, nr 1, s. 85.

^e Ministerstwo Spraw Zagranicznych Polski, [online] https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/rzadowy_program_wspolpracy_z_polonia, 22 III 2016.

^f Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rosji, [online] http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/1913344, 22 III 2016.

^g O. Lennon, *Ukrainian Politics Abroad*, *Council on Foreign Relations*, „Foreign Affairs Online” 2015, 17 III, s. 1, [online] <https://www.foreignaffairs.com/articles/eastern-europe-caucasus/2015-03-17/ukrainian-politics-abroad>, 22 III 2016.

Nie ma jednego uznanego za obiektywny sposobu szacowania rozmiarów diaspory. Trudności wiążą się przede wszystkim z osobami reprezentującymi kolejne pokolenia oraz tymi, którzy nie posiadają obywatelstwa kraju pochodzenia. Teoretycznie najlepszym źródłem powinny być spisy powszechne prowadzone w krajach zamieszkania, ale w praktyce w wielu z nich nie uwzględnia się pytań o kraj urodzenia, obywatelstwo rodziców czy ich kraj pochodzenia. Źródłem powszechnie uznanym za wiarygodne są dane dotyczące obywateli konkretnego kraju, którzy go opuścili i przebywają tymczasowo lub stale za granicą (zasób emigrantów). Należy jednak pamiętać, że – jeśli przyjąć szerokie rozumienie diaspory – tworzą oni jedynie część populacji diaspory (jako emigranci pierwszego pokolenia). Zasób emigrantów i główne kraje docelowe emigracji w krajach regionu przedstawia tabela poniżej.

Tabela. 2. Zasób emigrantów i główne kraje docelowe emigracji (wybrane państwa regionu)

Państwo	Oficjalna wielkość populacji w kraju	Zasób emigrantów (obywateli przebywających za granicą) w tys. ^f	Zasób emigrantów jako % populacji kraju ^f	Główne kraje docelowe
Armenia	3 000 000	785,7	26,3	Rosja, USA, Ukraina, Francja, Uzbekistan, Niemcy
Białoruś	9 500 000	1 620,2	17,1	Rosja, Ukraina, Polska, Uzbekistan, Wielka Brytania, Litwa
Estonia	1 300 000	191,2	14,5	Rosja, Finlandia, Niemcy, USA, Ukraina, Szwecja, Wielka Brytania
Gruzja	4 500 000	746,0	16,6	Rosja, Ukraina, Grecja, Armenia, Uzbekistan, Cypr, Niemcy, USA
Kazachstan	17 300 000	3 827,0	22,5	Rosja, Niemcy, Ukraina, Uzbekistan, Białoruś, USA
Litwa	2 900 000	588,9	19,9	Wielka Brytania, Rosja, Polska, USA, Niemcy, Irlandia, Norwegia
Łotwa	2 000 000	342,3	17,0	Rosja, Wielka Brytania, USA, Ukraina, Irlandia, Niemcy, Litwa

Państwo	Oficjalna wielkość populacji w kraju	Zasób emigrantów (obywateli przebywających za granicą) w tys. ^f	Zasób emigrantów jako % populacji kraju ^f	Główne kraje docelowe
Mołdawia	3 600 000	859,4	24,2	Rosja, Ukraina, Włochy, Rumunia, USA, Niemcy
Polska	38 000 000	3 883,0	10,2	Niemcy, Wielka Brytania, USA, Kanada, Włochy, Irlandia
Rosja	143 800 000	11 048,1	7,7	Ukraina, Kazachstan, Niemcy, Białoruś, Uzbekistan, USA
Ukraina	45 400 000	5 583,9	12,3	Rosja, USA, Kazachstan, Niemcy, Białoruś, Polska
Węgry	9 900 000	570,2	5,8	Niemcy, USA, Kanada, Wielka Brytania, Austria, Australia
Republika Czeska	10 500 000	524,4	5,0	Niemcy, Słowacja, USA, Austria, Wielka Brytania
Słowacja	5 400 000	592,3	10,9	Republika Czeska, Niemcy, Wielka Brytania, Austria, USA

Źródło: World Bank, *Migration and Remittances Factbook*, Washington 2016.

Dane zamieszczone w powyższej tabeli wyraźnie ilustrują zróżnicowanie regionu pod względem skali emigracji i wielkości diaspory. W trzech krajach (Armenii, Kazachstanie i Mołdawii) zasób emigrantów stanowi ponad 20% populacji kraju, w ośmiu innych – ponad 10% i wciąż wzrasta, gdyż dynamika migracji ma tendencję rosnącą, szczególnie w krajach o niższym poziomie rozwoju ekonomicznego niż średnia w regionie. Stan gospodarki i sytuacja na rynku pracy jest wciąż głównym czynnikiem „wypychającym”, migracja zarobkowa (wyjazdy w poszukiwaniu pracy w innych krajach), choć w różnej skali, obserwowana jest właściwie we wszystkich krajach regionu. Docelowymi państwami w przypadku państw należących do UE są pozostałe kraje członkowskie (przede wszystkim Niemcy i Wielka Brytania), a dla państw byłego ZSRR głównym krajem docelowym pozostaje Rosja.

Diaspora jest przedmiotem działań politycznych, które prowadzone są zarówno przez rządy w państwach pochodzenia, jak i przez liderów diaspory w celu mobilizacji i konsolidacji jej członków. Roger Brubaker określił politykę państwa wobec diaspory jako „politykę zewnętrznej przynależności” (*politics of external belonging*); ma ona przede wszystkim na celu rozszerzenie sfery oddziaływania państwa poza jego granice poprzez wzmocnienie i utrwalenie więzi z diasporą, które oparte są na tożsamości wspólnotowej (narodowej)¹⁴. Z kolei Peggy Levitt i Rafael de la Dehesa zwraca-

¹⁴ R. Brubaker, *Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging*, „Journal of Interdisciplinary History” 2010, Vol. 41, nr 1, s. 66, [online] <http://dx.doi.org/10.1162/jinh.2010.41.1.61>.

ją uwagę na praktyczny wymiar wzajemnych relacji między państwem pochodzenia a diasporą, wyróżniając pięć obszarów, w jakich działania państwa przyczyniają się do włączenia diaspor, a tym samym do redefinicji granic wspólnoty narodowej poza granice państwowe. Obszary te opisane są jako: stworzenie struktur reprezentujących diasporę w systemie politycznym kraju pochodzenia, rozszerzenie zakresu praw politycznych przysługujących przedstawicielom diaspor, rozwój możliwości inwestycyjnych w kraju pochodzenia oraz dbanie o ochronę praw obywateli przebywających za granicą z wykorzystaniem sieci instytucji dyplomatyczno-konsularnych czy poprzez zawieranie umów bilateralnych z państwami docelowymi¹⁵.

Formy zaangażowania politycznego diaspor są różnorodne, wśród nich można wyróżnić te występujące na arenie międzynarodowej oraz te adresowane bezpośrednio do państwa pochodzenia. Do pierwszych zaliczyć można działania wpływające na politykę zagraniczną kraju zamieszkania przez organizacje diaspor tam działające (np. aktywny lobbing organizacji polonijnych w USA na rzecz przyjęcia Polski do NATO), a także wspieranie pozycji politycznej diaspor w krajach zamieszkania przez państwo pochodzenia (np. finansowanie kampanii liderów diaspor kandydujących w wyborach przez państwo pochodzenia). Do drugich zaliczyć można wpływ diaspor na gospodarkę kraju pochodzenia (poprzez inwestycje i transfery finansowe), jak również działania *stricte* polityczne, np. udział w wyborach mających miejsce w kraju pochodzenia (o ile prawo przewiduje taką możliwość), wsparcie partii politycznych i ich liderów, organizacji i stowarzyszeń działających w kraju pochodzenia. Wymienione wyżej obszary, w których polityczna rola diaspor jest szczególnie widoczna, będą przedmiotem bardziej szczegółowej analizy w dalszej części tekstu.

POLITYCZNA ROLA DIASPORY W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

W okresie powojennym obserwuje się rosnącą rolę diaspor jako podmiotów na międzynarodowej arenie politycznej. Dowodem na uznanie pozycji diaspor jako jednego z aktorów w przestrzeni międzynarodowej jest odwoływanie się do nich w dokumentach prawa międzynarodowego oraz dynamiczny rozwój instytucji prawno-politycznych realizujących określone cele polityczne z aktywnym udziałem diaspor, jak i wobec nich¹⁶. Programy skierowane do diaspor realizują obecnie najważniejsze organizacje między-

¹⁵ P. Levitt, R. de la Dehesa, *Transnational Migration and the Redefinition of the State Variations and Explanations*, „Ethnic and Racial Studies” 2003, Vol. 26, nr 4, s. 593, [online] <http://dx.doi.org/10.1080/0141987032000087325>.

¹⁶ Zob. m.in.: *Dokument spotkania kopenhaskiego* – konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE (29 VI 1990), Rezolucja ONZ nr 47/135 dotycząca praw osób należących do mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych (18 XII 1992), Rekomendacja 1201 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 1993 r., zob. także: A. Gamlen, *Diaspora Institutions and Diaspora Governance*, „International Migration Review” 2014, Vol. 48, Supplement s1, s. 180-217, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/imre.12136>; A. Weiner, *Diaspora as an Actor of Migration Policy*, Warszawa 2008, *CMR Working Papers*, nr 37 (95), s. 1-30, [online] <http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/612/>.

narodowe i regionalne, takie jak ONZ (IOM), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Unia Europejska czy Bank Światowy.

Steven Vertovec zwraca uwagę na kilka czynników, które przyczyniają się do rosnącego wpływu diaspor jako aktorów politycznych na arenie międzynarodowej¹⁷. Wymienia wśród nich globalne narzędzia komunikacji wspierające możliwości mobilizacji rozproszonych społeczności czy politykę wielokulturowości realizowaną w państwach zamieszkania, która formalnie uznając odrębności etniczne określonych grup oraz prawo do reprezentowania tej odrębności w sferze publicznej i politycznej, tym samym przyczynia się do rewitalizacji etnicznych tożsamości i organizowania się mniejszości napływowych. Do ważnych czynników zalicza także zwiększające się zasoby (społeczne i kapitałowe) będące w posiadaniu grup diasporycznych oraz transformację światowego ładu politycznego z dwubiegunowego w system wielobiegunowy, w którym aktywną rolę odgrywają nie tylko państwa narodowe, ale także organizacje rządowe i pozarządowe, korporacje międzynarodowe czy duże grupy społeczne o zasięgu ponadpaństwowym, w tym także diasporę.

Diaspory mogą być stroną w konfliktach wewnętrznych i międzynarodowych z udziałem krajów pochodzenia, w których mogą odgrywać rolę pasywną lub aktywną, konstruktywną bądź destrukcyjną¹⁸. Mogą odgrywać rolę mediatora w sporach między państwem pochodzenia i zamieszkania, ale także – wprost przeciwnie – mogą je podtrzymywać, a nawet podsycać¹⁹. Z punktu widzenia kraju zamieszkania diaspora mogą być nierzadko postrzegane jako zagrożenie dla stabilności i bezpieczeństwa, szczególnie kiedy konflikty w kraju pochodzenia są także jawnie replikowane wśród diaspor (np. spór o kwestię kurdyjską wśród diaspor tureckiej) bądź też kiedy społeczności etniczne są liczne i aktywne politycznie, a do tego skoncentrowane terytorialnie; można tu przywołać przykład Litwy (mniejszość polska), Rumunii (mniejszość węgierska) czy Łotwy i Estonii (mniejszość rosyjska). Wymienione przypadki bez wątpienia pokazują, że diaspory mogą odgrywać bardzo ważną rolę w stosunkach międzypaństwowych²⁰.

¹⁷ Zob.: S. Vertovec, *The Political Importance...*, s. 1.

¹⁸ Zob.: *Diasporas in Conflict. Peace-Makers or Peace-Wreckers?*, red. H. Smith, P. Stares, Tokyo 2007; J. Brinkerhoff, *Diaspora Identity and the Potential for Violence: Toward an Identity-Mobilization Framework*, „Identity” 2008, Vol. 8, nr 1, s. 67-88, [online] <http://dx.doi.org/10.1080/15283480701787376>.

¹⁹ G. Scheffer jest autorem kontrowersyjnej tezy, że diaspory, które nie posiadają własnego państwa, są bardziej skłonne do działań destabilizujących, prowadzących do konfliktu/starcia, dając za przykład działalność diaspor tamskiej czy palestyńskiej. Przeciwwstawił im diasporę związane z określonymi państwami narodowymi, twierdząc, że ich aktywność w większym stopniu koncentruje się na działaniach pomocowych, wspierających rozwój i dobrobyt kraju, które uznają za swoje państwo pochodzenia. Zob.: G. Scheffer, *A New Field of Study: Modern Diaspora in International Politics*, [w:] *Modern Diaspora in International Politics*, red. tenże, London 1986.

²⁰ Zob.: M. Koinova, *Diasporas and International Politics: Utilising the Universalistic Creed of Liberalism for Particularistic and Nationalist Purposes*, [w:] *Diaspora and Transnationalism. Concepts, Theories and Methods*, red. T. Faist, R. Bauböck, Amsterdam 2010, s. 140-166, *IMISCOE Research*; A. Szabaciuk, *Trudne sąsiedztwo. Współczesne relacje polsko-litewskie i perspektywa ich dalszego rozwoju*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2012, Vol. 10, nr 1, s. 51-70.

Diaspora, dzięki swemu szczególnemu statusowi w stosunkach międzynarodowych, nierzadko odgrywa ważną rolę poprzez wpływ na działania rządów krajów zamieszkania. Możliwości wpływu diaspory na politykę zagraniczną innych państw są uwarunkowane takimi czynnikami, jak: otwartość i podatność struktur państwa na wpływy różnych podmiotów (np. organizacji lobbujących czy grup interesu, także tych reprezentujących społeczności etniczne zamieszkałe w danym kraju), wzajemna percepcja i relacje między diasporą a państwem zamieszkania, stosunki władzy i zależności pomiędzy nimi oraz stopień spójności diaspory (brak podziałów, wola mówienia jednym głosem w sprawach dotyczących polityki zagranicznej państwa zamieszkania)²¹. Oprócz wymienionych czynników, które związane są przede wszystkim z systemem politycznym, ważny wpływ na pozycję diaspory jako aktora politycznego mają obiektywne cechy niej samej: wielkość, stopień zorganizowania, posiadane zasoby (w tym ludzkie i kapitałowe) czy obecność wpływowych liderów, którzy ją reprezentują.

UDZIAŁ DIASPORY W POLITYCE WEWNĘTRZNEJ PAŃSTWA POCHODZENIA

Wpływ diaspory na politykę wewnętrzną kraju pochodzenia jest szczególnie istotny w przypadku państw rozwijających się oraz tych przechodzących transformację z systemów autorytarnych do demokratycznych²². Wiele jest w historii przykładów diaspor, w których uchodźcy polityczni, będący w opozycji do władz rządzących w kraju pochodzenia, działali na wychodźstwie na rzecz demokratyzacji kraju; jednym z nich jest diaspora polska²³.

Innym, wspomnianym już wcześniej, ważnym obszarem wpływu diaspory jest jej udział w rozwoju społeczno-ekonomicznym kraju pochodzenia. Jest on przedmiotem zainteresowania wielu badaczy, którzy dowiedli, jak ważną rolę diaspora odgrywa w przypadku gospodarek krajów rozwijających się²⁴. Wskazać można sześć kluczowych obszarów zaangażowania diaspory, które pozytywnie oddziałują na rozwój gospodarczy państwa pochodzenia: transfery finansowe, transfery kapitału ludzkiego (w postaci powrotów, szczególnie specjalistów), inwestycje bezpośrednie (zakładanie

²¹ Y. Schain, A. Barth, *Diasporas...*, s. 452.

²² Zob.: R. Koslowsky, *International Migration and the Globalization of Domestic Politics: A Conceptual Framework*, [w:] *International Migration and the Globalization of Domestic Politics*, red. tenże, London 2014; C. Pérez-Armendáriz, D. Crow, *Do Migrants Remit Democracy? International Migration, Political Beliefs, and Behavior in Mexico*, „Comparative Political Studies” 2010, Vol. 43, nr 1, s. 119-148, [online] <http://dx.doi.org/10.1177/0010414009331733>.

²³ D.E. Pienkos, *For Your Freedom Through Ours. Polish-American Efforts on Poland's Behalf, 1863-1991*, Boulder 1991, *East European Monographs*, 311.

²⁴ Zob. m.in.: H. De Haas, *Migration and Development: A Theoretical Perspective*, „International Migration Review” 2010, Vol. 44, nr 1, s. 227-264, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>; D. Ionescu, *Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries. Challenges for Policymakers*, Geneva 2006, *IOM's Migration Research Series*, 26; *Diasporas. New Partners in Global Development Policy*, red. K. Newland, Washington 2010.

przedsiębiorstw, prowadzenie działalności gospodarczej na terenie kraju pochodzenia), filantropia (finansowanie działań prospołecznych w postaci budynków użyteczności publicznej czy fundowanie stypendiów), inwestycje kapitałowe (nabywanie nieruchomości i ziemi, inwestycje giełdowe, zakup obligacji państwowych) oraz turystyka (w tym tzw. turystyka celowa: w celach medycznych, odwiedzin miejsc historycznych czy religijnych)²⁵.

Choć wymienione działania nie mają *stricte* politycznego charakteru, to pośrednio mogą wpływać na sferę polityczną. Szczególnie kiedy poziom transferów finansowych z zagranicy jest bardzo wysoki i sięga kilkunastu (a nawet kilkudziesięciu) procent PKB, w takiej sytuacji gospodarka kraju staje się zależna od zasobów diaspory (zob. tab. 3)²⁶. Przykładami krajów, w których przypadku mówi się wprost o uzależnieniu się w praktyce gospodarki państwa od wsparcia ekonomicznego diaspory, jest Tadżykistan (gdzie wysokość transferów finansowych przekazywanych zza granicy równa się 41,7% PKB), Kirgistan (30,3% PKB) czy Mołdawia (26,2% PKB).

Tabela 3. Wysokość zagranicznych transferów finansowych w wybranych krajach regionu
(dane z 2014/2015 r.)

Kraj	Wysokość transferów (mln dolarów)	Wysokość transferów (% PKB)
Litwa	2 113	4,4
Łotwa	1 774	5,7
Estonia	544	2,1
Białoruś	1 231	1,6
Mołdawia	2 084	26,2
Armenia	2 079	17,9
Gruzja	1 986	12,0
Rosja	7 777	0,4
Ukraina	7 354	5,6
Polska	7 409	1,4
Kazachstan	229	0,1
Węgry	4 656	3,4
Republika Czeska	1 893	0,9
Słowacja	2 395	2,4

Źródło: World Bank, *Migration and Remittances Factbook*, Washington 2016.

²⁵ D. Agunias, K. Newland, *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development. A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*, Geneva 2012, s. 111 i nast.

²⁶ Według danych Banku Światowego z 2014 r. w dziesięciu krajach na świecie wysokość transferów finansowych z zagranicy przekraczała 20% PKB, a w osiemnastu innych wynosiła ona między 10 a 20% PKB, za: World Bank, *Migration and Remittances Factbook*, Washington 2016.

Formą bezpośredniego wpływu politycznego diaspory na państwo pochodzenia jest udział w wyborach krajowych²⁷. Umożliwienie obywatelom przebywającym za granicą oddania głosu (a nierzadko także kandydowania) jest bezsprzecznie dowodem na upodmiotowienie polityczne diaspory oraz wzmocnienie jej pozycji i statusu w państwie pochodzenia. Akceptacja przez państwo pochodzenia aktywnego udziału diaspory w wyborach krajowych może być rezultatem zarówno oddolnego procesu (etnicznej mobilizacji diaspory), jak i odgórnego (jako efekt świadomego działania władz w celu włączenia diaspory w system polityczny kraju pochodzenia).

Wśród powodów, dla których państwa decydują się na umożliwienie udziału w wyborach obywatelom przebywającym za granicą, organizując tzw. głosowanie zagraniczne (*external voting*), trzy wydają się najważniejsze: 1) nacisk (lobbying) organizacji reprezentujących diasporę, dążących do większych wpływów na system decyzyjny kraju pochodzenia, 2) uzależnienie kraju od ekonomicznego wsparcia diaspory (w postaci transferów finansowych czy inwestycji), a prawo do głosowania ma wzmocnić więzi z państwem pochodzenia i pośrednio zachęcić do większego zaangażowania się w sprawy krajowe oraz 3) wewnętrzny układ polityczny i rywalizacja partii politycznych o poparcie obywateli mieszkających za granicą²⁸.

Państwa pochodzenia bez wątpienia cenią sobie zaangażowanie diaspory polegające na uczestniczeniu w rozwoju kraju przez transfery ekonomiczne czy prowadzeniu publicznej dyplomacji (dbaniu o dobry wizerunek kraju za granicą). Jednocześnie jednak starają się ograniczyć bezpośredni wpływ diaspory na wyniki wyborów, a tym samym na politykę wewnętrzną. Świadczy o tym projektowanie systemów wyborczych w taki sposób, by obywatele mieszkający za granicą mogli symbolicznie potwierdzić swoją przynależność do politycznej wspólnoty poprzez udział w wyborach, nie mając jednocześnie realnego wpływu na ich wyniki. W państwach, w których liczebność diaspory jest nieproporcjonalnie większa od populacji obywateli mieszkających w kraju (przykład Armenii czy Izraela), możliwość oddania głosu mają zazwyczaj tylko obywatele mający stały adres zamieszkania w kraju i przebywający tam na co dzień.

Nawet jeśli umożliwia się obywatelom zamieszkałym poza granicami kraju udział w wyborach krajowych i organizuje się obwody głosowania za granicą, to można jednocześnie wprowadzić określone obostrzenia, które w praktyce minimalizują wpływ głosów oddanych za granicą na ogólne wyniki wyborów. Państwa mogą w tym celu wprowadzić obowiązek osobistej rejestracji przed wyborami w kraju pochodzenia. Innym rozwiązaniem, które zasadniczo zmniejsza wpływ głosów oddanych za granicą na wyniki wyborów, jest przyjęty sposób, w jaki oddane poza krajem głosy są przeliczane

²⁷ Według zebranych danych w największym do tej pory badaniu uczestniczenia w wyborach krajowych obywateli przebywających za granicą 115 państw i terytoriów zależnych na całym świecie zezwalało swoim obywatelom przebywającym za granicą na udział w wyborach krajowych (badanie objęło 213 państw i terytoriów zależnych). Za: A. Ellis i in., *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, Mexico 2007, *Handbook Series*.

²⁸ J.-M. Lafleur, *Why Do States Enfranchise Citizens Abroad? Comparative Insights from Mexico, Italy and Belgium*, „Global Networks” 2011, Vol. 11, nr 4, s. 483-484, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1471-0374.2011.00332.x>.

na konkretne miejsca w parlamencie. Kiedy głosy oddane za granicą są doliczane do jednego konkretnego okręgu wyborczego utworzonego w kraju, najczęściej największego okręgu w stolicy (takie rozwiązanie obowiązuje m.in. w Polsce, Kazachstanie i na Łotwie), mają one znaczenie tylko dla wyników w tym okręgu. Podobne konsekwencje ma inne rozwiązanie, kiedy głosy oddane za granicą są doliczane do tych okręgów wyborczych, które są wskazane przez wyborców w procesie rejestracji jako miejsce ostatniego zamieszkania (istniejące np. w Estonii), co powoduje ich rozproszenie na wiele okręgów wyborczych. W tabeli poniżej podsumowano uprawnienia wyborcze obywateli przebywających za granicą w wybranych państwach regionu.

Tabela 4. Udział w wyborach krajowych obywateli przebywających za granicą w wybranych krajach regionu

Państwo	Typ wyborów	Tryb głosowania	Uprawnieni
Armenia	parlamentarne, prezydenckie, referenda	elektroniczny	jedynie pracownicy urzędów konsularnych i dyplomatycznych oraz członkowie ich rodzin
Białoruś	parlamentarne, prezydenckie, regionalne/lokalne, referenda	osobisty	wszyscy posiadający prawa wyborcze
Estonia	parlamentarne i referenda	osobisty, korespondencyjny, elektroniczny	wszyscy posiadający prawa wyborcze
Gruzja	prezydenckie, parlamentarne	osobisty	jedynie pracownicy urzędów konsularnych i dyplomatycznych, członkowie ich rodzin oraz żołnierze pełniący służbę poza granicami kraju
Kazachstan	parlamentarne, prezydenckie, regionalne/lokalne, referenda	osobisty	wszyscy posiadający prawa wyborcze
Litwa	parlamentarne, prezydenckie, referenda	osobisty, korespondencyjny	wszyscy posiadający prawa wyborcze
Łotwa	parlamentarne, referenda	osobisty, korespondencyjny	wszyscy posiadający prawa wyborcze
Mołdawia	parlamentarne, prezydenckie, referenda	osobisty	wszyscy posiadający prawa wyborcze
Polska	parlamentarne, prezydenckie, referenda	osobisty, korespondencyjny	wszyscy posiadający prawa wyborcze
Republika Czeska	parlamentarne	osobisty	wszyscy posiadający prawa wyborcze

Państwo	Typ wyborów	Tryb głosowania	Uprawnieni
Rosja	parlamentarne, prezydenckie, regionalne/ lokalne, referenda	osobisty	wszyscy posiadający prawa wyborcze
Słowacja	parlamentarne	korespondencyjny	wszyscy posiadający prawa wyborcze
Ukraina	parlamentarne, prezydenckie, referenda	osobisty	wszyscy posiadający prawa wyborcze
Węgry	parlamentarne i referenda	osobisty, korespondencyjny	wszyscy posiadający prawa wyborcze

Źródło: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Voting from Abroad Database, [online] <http://www.idea.int/elections/vfa/search.cfm>.

Badania krajów o dużej liczbie diasporze (np. Włoch, Meksyku czy Polski) pokazują, że partie polityczne są zainteresowane pozyskaniem poparcia wyborców głosujących poza krajem, ale niekoniecznie tym, by przedstawiciele diaspory byli reprezentowani w systemie politycznym²⁹. Udział w wyborach osób głosujących za granicą jest zazwyczaj dużo niższy niż tych zamieszkałych w kraju³⁰. Choć głosy oddane za granicą nie mają większego wpływu na całokształt wyników wyborów, mogą jednak wywierać realny efekt pośredni w postaci większej gotowości do włączenia do programów politycznych i kampanii wyborczych kwestii ważnych dla emigrantów, a tym samym na przebieg dyskursu politycznego. Choć znane są przypadki finansowania działań partii politycznych czy kampanii wyborczych przez diasporę bądź inne źródła zagraniczne³¹, to większość demokratycznych krajów wyklucza taką możliwość, uzasadniając to przede wszystkim ograniczonymi możliwościami kontroli środków finansowych pochodzących ze źródeł zagranicznych³².

²⁹ Zob.: tamże; M. Lesińska, *Reproducing Socio-political Cleavages. The Case of Electoral Mobilisation of the Polish Diaspora*, [w:] *Les migrations intra-européennes à l'aube du XXI^e siècle*, red. C. Benalbaz i in., Paris 2014, s. 157-176.

³⁰ Liczba głosów oddanych za granicą stanowi zwykle ułamek głosów oddanych w wyborach, np. w Polsce jest to nieco ponad 1%, w Mołdawii 3,7%. Za: D. Duściac, *Moldovan Diaspora Organizations: an Asset for the Country's European Integration*. Prezentacja na seminarium GFMD: „Mainstreaming Migration into Strategic Policy Development”, Chisinau, Moldova, 12-13 X 2011, [online] <https://www.gfmd.org/moldovan-diaspora-organizations-asset-country%E2%80%99s-european-integration-dori-n-du%C5%9Fciac-moldovan>, 23 III 2016; M. Lesińska, *Partycypacja Polaków głosujących za granicą w wyborach krajowych. Analiza wyników wyborów parlamentarnych i prezydenckich w Polsce w latach 1990-2011*, Warsaw 2014, *CMR Working Papers*, nr 79 (137), s. 46, [online] <http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/2493>, 23 III 2016.

³¹ W wyborach w Chorwacji w 1990 r. diaspora chorwacka przekazała znaczne środki na kampanię wyborczą jednego z kandydatów, w zamian uzyskując dwanaście przeznaczonych dla niej miejsc parlamencie (na 120), więcej niż przeznaczono dla przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych zamieszkujących ten kraj. Za: S. Vertovec, *The Political Importance...*, s. 6.

³² Zob.: A. Dragan, D. Korzeniowska, J. Tracz-Dral, *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, 2011, s. 1-37, [online] <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/6/plik/ot-602.pdf>, 23 III 2016.

Jak wynika z zaprezentowanych danych, przynajmniej w kilku krajach regionu diaspora ma znaczący wpływ na gospodarkę: w trzech państwa wielkość transferów finansowych z zagranicy stanowi powyżej 10% PKB (Armenia, Gruzja i Mołdawia). Jednocześnie państwa te mają bardzo liczną diasporę, choć jej wpływ ekonomiczny nie przekłada się bezpośrednio na oddziaływanie polityczne – w przypadku Armenii i Gruzji wyborcy nie mogą głosować za granicą w wyborach krajowych. Co ciekawe, dane pokazują wyraźnie, że coraz więcej krajów przyjmuje rozwiązania pozwalające na oddanie głosu przez wyborców mieszkających za granicą, jednym z nielicznych przypadków zmiany w odwrotnym kierunku jest Armenia. W 2007 r. zmieniono tam prawo, z jednej strony zezwalając na posiadanie wielokrotnego obywatelstwa, z drugiej – znosząc możliwość oddania głosu w wyborach krajowych obywatelom przebywającym za granicą (z wyjątkiem pracowników urzędów konsularnych i dyplomatycznych). W uzasadnieniu podano, że tylko obywatele Armenii mieszkający w kraju powinni mieć wpływ na to, kto zdobędzie władzę oraz będzie decydować o przyszłości państwa³³.

POLITYKA PAŃSTWA POCHODZENIA WOBEC DIASPORY

Trafnie politykę państwa wobec diasporę określił Alan Gamlen jako *konstelację różnych instytucjonalnych i prawnych inicjatyw wdrażanych w różnych okresach na różnych poziomach i z różnych powodów*³⁴. Działania państwa adresowane do ogółu rodaków przebywających za granicą przyporządkował on do dwóch rodzajów aktywności: budowania diasporę oraz integrowania diasporę. Do pierwszego zaliczył on działania związane z rozpoznaniem skupisk diasporę i tworzeniem sieci kontaktów, a do drugiego – działania mające na celu wsparcie organizowania diasporę oraz zapewnienie jej reprezentacji w systemie prawno-instytucjonalnym kraju pochodzenia. Równie ważny jest także rozwój struktury instytucjonalnej – sieci placówek dyplomatycznych i konsularnych, służących wsparciem i pomocą bezpośrednio w krajach zamieszkania diasporę.

Polityka państwa wobec diasporę związana jest z rozbudowanym systemem prawno-instytucjonalnym. Współtworzą go podmioty państwowe i pozapaństwowe. Do tych pierwszych zaliczyć można różnorodne ciała, które na wielu szczeblach realizują określone działania adresowane do diasporę: odpowiednie ministerstwa i departamenty³⁵, placówki dyplomatyczne, agencje etc. Do drugiej grupy zaliczyć warto partie polityczne, organizacje pozarządowe, związki zawodowe, Kościoły, krajowe i międzynarodowe stowarzyszenia.

³³ A. Ellis i in., *Voting from Abroad...*, s. 15.

³⁴ A. Gamlen, *Why Engage Diasporas?*, Oxford 2006, *COMPAS Working Paper*, nr 63, s. 4, [online] <https://www.compas.ox.ac.uk/publications/working-papers/wp-08-63>, 23 III 2016.

³⁵ W Armenii i Gruzji sprawami diasporę zajmują się odrębne ministerstwa, w pozostałych krajach regionu są to ciała tworzone na poziomie departamentu lub między ministerstwami. Za: D. Agunias, K. Newland, *Developing a Road Map...*, s. 73-82.

Na politykę państwa wobec diaspory w praktyce składa się wiele różnorodnych działań. Próbując uporządkować tę bogatą materię, zaproponować można następujący podział działań składających się na politykę państwa wobec diaspory:

- Działania symboliczne: ustanowienie dnia diaspory w kalendarzu „świąt narodowych”³⁶, konferencje i spotkania poświęcone diasporze z udziałem jej przedstawicieli, organizowanie wydarzeń jednoczących diasporę w krajach zamieszkania (marsze, parady z okazji świąt państwowych czy rocznic wydarzeń historycznych).
- Działania edukacyjne i kulturalne: powoływanie i utrzymywanie sieci szkół i instytucji kultury w krajach zamieszkania, programy stypendialne dla chcących studiować w kraju pochodzenia, wsparcie muzeów, bibliotek, archiwów, zabytków kultury narodowej istniejących za granicą, tworzenie mediów w językach narodowych adresowanych do rodaków za granicą (np. węgierska Duna TV czy polska Telewizja Polonia i Bielsat).
- Działania społeczno-gospodarcze: rozwiązania prawne ułatwiające transfery finansowe, umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, wspieranie przedsiębiorczości diaspory i jej kontaktów gospodarczych z krajem, przyciąganie inwestorów z kręgów diaspory czy wszelkie działania na rzecz transferu wiedzy, myśli technologicznej i kapitału ludzkiego (powrotów specjalistów).
- Prawa polityczne i instytucje przedstawicielskie: tworzenie i wspieranie organizacji reprezentujących diasporę i organizacje parasolowe jednoczące te ostatnie³⁷, poprzez działania szkoleniowe (liderskie, organizacyjne i inne), wsparcie finansowe i materialne, co służyć ma wzmocnieniu jej pozycji w krajach zamieszkania oraz większej aktywności jej przedstawicieli w życiu publicznym i politycznym krajów zamieszkania.
- Obywatelstwo: wprowadzenie ustawowej możliwości przywrócenia obywatelstwa kraju pochodzenia, ułatwień nabycia obywatelstwa przez osoby legitymujące się pochodzeniem czy akceptacja podwójnego obywatelstwa³⁸.
- Repatriacja i powroty: polityka repatriacyjna oraz inne instrumenty prawne ułatwiające przyjazd i osiedlenie się w kraju przodków, np. Karta Polaka czy Karta Węgra; wspieranie powrotów emigrantów ekonomicznych do kraju.

³⁶ W Polsce w 2002 r. z inicjatywy Senatu przyjęto ustawę o ustanowieniu 2 maja Dniem Polonii i Polaków; na Węgrzech podobny charakter ma ustanowiony w 2010 r. Dzień Narodowej Jedności (4 czerwca).

³⁷ Struktury reprezentujące diasporę w relacjach z krajem pochodzenia są tworzone oddolnie (proces samoorganizacji diaspory) lub odgórnie (przez instytucje kraju pochodzenia). Przykładem tych drugich są rady konsultacyjne, w których zasiadają (wybierani lub nominowani) przedstawiciele diaspory, najczęściej liderzy największych organizacji diaspory; pełnią one rolę doradczo-przedstawicielską. W Polsce takim ciałem jest Polonijna Rada Konsultacyjna (ciało doradczo-konsultacyjne składające się z przedstawicieli największych organizacji polonijnych z całego świata); konsulowie mają także prawo inicjować działania polonijnych rad konsultacyjnych przy polskich placówkach konsularnych.

³⁸ Z krajów regionu będących przedmiotem analizy tylko Estonia i Litwa nie akceptują podwójnego obywatelstwa, co związane jest z prowadzoną wobec licznej mniejszości rosyjskiej w tych krajach polityką, która ma prowadzić do nabywania przez jej przedstawicieli obywatelstwa kraju zamieszkania.

Polityka repatriacyjna zasługuje na bardziej szczegółową analizę, gdyż jest przykładem działania symbolicznego (jako spełnienie moralnego zobowiązania państwa pochodzenia do stworzenia warunków do przyjazdu i osiedlania się w kraju przodków), jak i uzasadnianego realnymi interesami (demograficznymi, ekonomicznymi i społecznymi). W latach 90. kraje regionu aktywnie rozwijały politykę repatriacyjną, zachęcając do osiedlenia się osób legitymujących się pochodzeniem, więzami etnicznymi i kulturowymi³⁹. Repatriację jako systemowe działanie prowadzą od wielu lat m.in. Kazachstan, Polska i Rosja, a wiele innych krajów regionu w związku z negatywnymi zmianami demograficznymi wdrożyło programy zachęcające do powrotów emigrantów (np. Estonia, Litwa i Łotwa)⁴⁰. We wszystkich tych państwach bilans repatriacji i powrotów jest jednak daleki od oczekiwań, z możliwości osiedlenia się w kraju przodków skorzystało dużo mniej osób, niż pierwotnie zakładano, podobnie liczba powracających z emigracji jest bardzo niska, co świadczy o nieskuteczności polityki repatriacyjnej i programów powrotowych.

W praktyce wszystkie kraje regionu prowadzą działania skierowane do diaspory, choć różnią się one skalą, zakresem i treścią. Państwa o mniej licznej diasporze skupiają się przede wszystkim na działaniach mających na celu podtrzymanie kultury i znajomości języka wśród rodaków zamieszkujących poza granicami kraju (przykład Czech i Słowacji). Niektóre kraje stosunkowo niedawno podjęły wysiłek sformułowania i wdrożenia takiej polityki (Ukraina i Białoruś), inne podjęły w ostatnich latach bardziej aktywne działania w obliczu masowej emigracji (np. Estonia, Litwa, Łotwa czy Polska). Z kolei takie kraje, jak Kazachstan czy Węgry, skupiają się przede wszystkim na działaniach adresowanych do rodaków żyjących w krajach sąsiednich. Są jednak i takie, w których polityka wobec diaspory traktowana jest jako jeden z politycznych priorytetów, co znajduje odzwierciedlenie w tworzeniu odrębnego systemu prawno-instytucjonalnego zajmującego się sprawami diaspory (przypadek Armenii, Mołdawii i Rosji).

PODSUMOWANIE

Diaspora jest historycznie ukształtowaną wspólnotą, która jednak nie jest bytem stałym i niezmiennym, wprost przeciwnie – podlega dynamicznym zmianom spowodowanym wieloma czynnikami: nieustającą mobilnością ludzi, przemianami politycznymi

³⁹ Choć w różnych krajach szczegółowe kryteria są różne, to zasadniczo opierają się na dwóch warunkach: posiadania przodków pochodzących z danego kraju oraz przynajmniej podstawowej znajomości języka i kultury kraju pochodzenia. Według polskiego prawa repatriantem może zostać osoba deklarująca narodowość polską, która łącznie spełnia następujące kryteria: 1) ma polskich przodków: co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradiadków jest lub było narodowości polskiej; 2) wykaże swój związek z polskością, w szczególności poprzez znajomość języka polskiego oraz polskich tradycji i zwyczajów. *Ustawa o repatriacji z dnia 9 listopada 2000 r.*, Dz.U. 2004, nr 53, poz. 532 z późn. zm.

⁴⁰ T. Heleniak, *Diaspora and Development in Post-Communist Eurasia*, „Migration Information Source” 2013, 28 VI, s. 12-13, [online] <http://www.migrationpolicy.org/article/diasporas-and-development-post-communist-eurasia/>.

mi czy konfliktami skutkującymi nierzadko zmianami granic państwowych. Biorąc pod uwagę żywiołowość i masowość migracji międzynarodowych, rola diaspor, w tym także ta polityczna, będzie bez wątpienia rosnąć.

Relacje między państwem pochodzenia a diasporą są dynamiczne, w praktyce mogą przybrać wiele form (od partnerskiej po otwarcie nieprzychylną, a nawet wrogą). Im silniejsza i liczniejsza diaspora, tym potencjalnie ma większy wpływ na państwo pochodzenia, w tym na jego rozwój gospodarczy i politykę wewnętrzną. Przede wszystkim jednak diaspora ma duże znaczenie symboliczne, jako przedłużenie wspólnoty narodowej poza granice państwowe. Wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej i obszaru poradzieckiego podejmują działania adresowane do diaspory, których celem jest wykorzystanie jej potencjału w celu realizacji własnych interesów: ekonomicznych, demograficznych, politycznych. Polityka wobec diaspory przyjmuje bardzo zróżnicowaną formę, od podstawowej po bardzo złożoną, na którą składają się rządowe programy współpracy, ciała przedstawicielskie czy struktura instytucjonalna.

Diaspora, dzięki swym zasobom i wpływom, często posiada realne możliwości oddziaływania na politykę wewnętrzną i gospodarkę kraju pochodzenia, dzięki transferom (finansowym, gospodarczym czy politycznym) niekiedy ma poważny wkład w jego rozwój społeczno-ekonomiczny. Co więcej, diaspora staje się niezależnym podmiotem na arenie międzynarodowej, utrzymując określone relacje zarówno z państwem pochodzenia, jak i państwami zamieszkania, realnie oddziałuje na stosunki międzypaństwowe i szeroko pojęte bezpieczeństwo (wewnętrzne i międzynarodowe).

BIBLIOGRAFIA

- Agunias D., Newland K., *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development. A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*, Geneva 2012.
- Anderson B., *Wspólnoty wyobrażone. Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*, przeł. S. Amsterdamski, Kraków 1997, *Demokracja*.
- Brinkerhoff J., *Diaspora Identity and the Potential for Violence: Toward an Identity-Mobilization Framework*, „Identity” 2008, Vol. 8, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.1080/15283480701787376>.
- Brubaker R., *The „Diaspora” Diaspora*, „Ethnic and Racial Studies” 2005, Vol. 28, nr 1.
- Brubaker R., *Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging*, „Journal of Interdisciplinary History” 2010, Vol. 41, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.1162/jinh.2010.41.1.61>.
- Brubaker R., *Nationalizing States Revisited: Projects and Processes of Nationalization in Post-Soviet States*, „Ethnic and Racial Studies” 2011, Vol. 34, nr 11, [online] <http://dx.doi.org/10.1080/01419870.2011.579137>.
- Butler K.D., *Defining Diaspora, Refining a Discourse*, „Diaspora” 2001, Vol. 10, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.1353/dsp.2011.0014>.
- Cohen R., *Global Diasporas. An Introduction*, London 1999.

- Collyer M., *Inside out? Directly Elected „Special Representation” of Emigrants in National Legislatures and the Role of Popular Sovereignty*, „Political Geography” 2014, Vol. 41, [online] <http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.01.002>.
- De Haas H., *Migration and Development: A Theoretical Perspective*, „International Migration Review” 2010, Vol. 44, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>.
- Diasporas in Conflict. Peace-Makers or Peace-Wreckers?*, red. H. Smith, P. Stares, Tokyo 2007.
- Diasporas. New Partners in Global Development Policy*, red. K. Newland, Washington 2010.
- Dragan A., Korzeniowska D.M., Tracz-Dral J., *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, 2011, [online] <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/6/plik/ot-602.pdf>.
- Duściac D., *Moldovan Diaspora Organizations: an Asset for the Country's European Integration*. Prezentacja na seminarium GFMD: „Mainstreaming Migration into Strategic Policy Development”, Chisinau, Moldova, 12-13 X 2011, [online] <https://www.gfmd.org/moldovan-diaspora-organizations-asset-country%E2%80%99s-european-integration-dorin-du%C5%9Fciac-moldovan>.
- Economic Policy Research Center, *Georgian Diaspora Study*, 2012, [online] http://www.eprc.ge/admin/editor/uploads/files/GIZ_Georgian_Diaspora_Study_A4_Book_Print.pdf.
- Ellis A. i in., *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, Mexico 2007, *Handbook Series*.
- Fassmann H., Münz R., *European East-West Migration, 1945-1992*, „International Migration Review” 1994, Vol. 28, nr 3, [online] <http://dx.doi.org/10.2307/2546819>.
- Gamlén A., *Diaspora Institutions and Diaspora Governance*, „International Migration Review” 2014, Vol. 48, Supplement s1, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/imre.12136>.
- Gamlén A., *The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination*, „Political Geography” 2008, Vol. 27, nr 8, [online] <http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.10.004>.
- Gamlén A., *Why Engage Diasporas?*, Oxford 2006, *COMPAS Working Paper*, nr 63, [online] <https://www.compas.ox.ac.uk/publications/working-papers/wp-08-63/>.
- Heleniak T., *Diaspora and Development in Post-Communist Eurasia*, „Migration Information Source” 2013, 28 VI, [online] <http://www.migrationpolicy.org/article/diasporas-and-development-post-communist-eurasia/>.
- Ionescu D., *Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries. Challenges for Policymakers*, Geneva 2006, *IOM's Migration Research Series*, 26.
- King Ch., Melvin N.J., *Diaspora Politics: Ethnic Linkages, Foreign Policy, and Security in Eurasia*, „International Security” 1999/2000, Vol. 24, nr 3.
- Koinova M., *Diasporas and International Politics: Utilising the Universalistic Creed of Liberalism for Particularistic and Nationalist Purposes*, [w:] *Diaspora and Transnationalism. Concepts, Theories and Methods*, red. T. Faist, R. Bauböck, Amsterdam 2010, *IMISCOE Research*.
- Kosłowsky R., *International Migration and the Globalization of Domestic Politics: A Conceptual Framework*, [w:] *International Migration and the Globalization of Domestic Politics*, red. tenże, London 2014.
- Lafleur J.-M., *Why Do States Enfranchise Citizens Abroad? Comparative Insights from Mexico, Italy and Belgium*, „Global Networks” 2011, Vol. 11, nr 4, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1471-0374.2011.00332.x>.

- Lennon O., *Ukrainian Politics Abroad*, Council on Foreign Relations, „Foreign Affairs Online” 2015, 17 III, [online] <https://www.foreignaffairs.com/articles/eastern-europe-caucasus/2015-03-17/ukrainian-politics-abroad>.
- Lesińska M., *Partycypacja Polaków głoszących za granicą w wyborach krajowych. Analiza wyników wyborów parlamentarnych i prezydenckich w Polsce w latach 1990-2011*, Warsaw 2014, CMR Working Papers, nr 79 (137), [online] <http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/2493/>.
- Lesińska M., *Reproducing Socio-political Cleavages. The Case of Electoral Mobilisation of the Polish Diaspora*, [w:] *Les migrations intra-européennes à l'aube du XXIe siècle*, red. C. Benalbaz i in., Paris 2014.
- Levitt P., Dehesa R. de la, *Transnational Migration and the Redefinition of the State Variations and Explanations*, „Ethnic and Racial Studies” 2003, Vol. 26, nr 4, [online] <http://dx.doi.org/10.1080/0141987032000087325>.
- Mavroudi E., *Diaspora as Process: (De)Constructing Boundaries*, „Geography Compass” 2007, Vol. 1, nr 3, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1749-8198.2007.00033.x>.
- Pérez-Armendáriz C., Crow D., *Do Migrants Remit Democracy? International Migration, Political Beliefs, and Behavior in Mexico*, „Comparative Political Studies” 2010, Vol. 43, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.1177/0010414009331733>.
- Pienkos D., *For Your Freedom Through Ours. Polish-American Efforts on Poland's Behalf, 1863-1991*, Boulder 1991, *East European Monographs*, 311.
- Ragazzi F., *Governing Diasporas*, „International Political Sociology” 2009, Vol. 3, nr 4, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1749-5687.2009.00082.x>.
- Sancak M., *Contested Identity: Encounters with Kazak Diaspora Returning to Kazakstan*, „Anthropology of East Europe Review” 2007, Vol. 25, nr 1.
- Scheffer G., *A New Field of Study: Modern Diaspora in International Politics*, [w:] *Modern Diaspora in International Politics*, red. tenże, London 1986.
- Schnapper D., Davis D.L., *From the Nation-state to the Transnational World: On the Meaning and Usefulness of Diaspora as a Concept*, „Diaspora” 1999, Vol. 8, nr 3, [online] <http://dx.doi.org/10.1353/dsp.1999.0020>.
- Shain Y., Barth A., *Diasporas and International Relations Theory*, „International Organization” 2003, Vol. 57, nr 3, [online] <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818303573015>.
- Smith A.D., *Etniczne źródła narodów*, przeł. M. Głowacka-Grajper, Kraków 2009, *Cultura*.
- Szabaciuk A., *Trudne sąsiedztwo. Współczesne relacje polsko-litewskie i perspektywa ich dalszego rozwoju*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2012, Vol. 10, nr 1.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*, New York 2015, [online] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.
- Vertovec S., *The Political Importance of Diasporas*, Oxford 2005, *COMPAS Working Papers*, nr 13.
- Waterbury M.A., *From Irredentism to Diaspora Politics: States and Transborder Ethnic Groups in Eastern Europe*, 2009, *Global Migration and Transnational Politics Working Paper*, nr 6, [online] http://www.gmu.edu/centers/globalstudies/publications/gmtpwp/gmtp_wp_6.pdf.
- Weinar A., *Diaspora as an Actor of Migration Policy*, Warszawa 2008, *CMR Working Papers*, nr 37 (95), [online] <http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/612/>.

- Wierzbicki A., *Etniczność i narody w Europie i Azji Centralnej. Perspektywa teoretyczna i egzemplifikacyjna*, Warszawa 2014, *Etnopolityka*, 1.
- World Bank, *Migration and Remittances Factbook*, Washington 2016.
- Zapata-Barrero R. i in., *The Political Participation of Immigrants in Host Countries: An Interpretative Framework from Perspective of Origin Countries and Societies*, 2013, *INTERACT Research Report*, nr 7, [online] <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/29565>.

Dr Magdalena LESIŃSKA – adiunkt naukowy w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania naukowe: polityka migracyjna państwa i UE, obywatelstwo i polityka naturalizacji, partycypacja polityczna i publiczna migrantów, aktywność polityczna Polonii i Polaków za granicą, polityka państwa wobec diaspory. Autorka kilkunastu publikacji naukowych, w tym monografii *Inkluzja polityczna imigrantów we współczesnej Europie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.