

MIGRATION POLICIES

Maria STOICOVICI

Military Technical Academy

Abstract: *The installation of the Western migrants in Europe generates for its inhabitants primarily social problems. The difficulty of granting political rights to foreigners comes from the fear of the European countries related to the change in traditional society.*

Immigration policies are nationally developed and the efficiency of the national policy is related to maintaining a balance between measures taken on different issues of migration and results in order to avoid the gap between reality and policy objectives and the specific consequences of this social phenomenon.

European policies are still incoherent. Tracking elite recruitment, selection of migrants as needed, granting asylum, establishing equality between men and women are the main concerns of these policies, but there are weaknesses: discrimination and violating the human rights. The only solution currently worth considering for Europe seems to be learning to "live together".

The current global financial crisis affects migration policies, as they are under the direct pressure of politics and the migration management system in each country

Keywords: migration, policy, social phenomenon, discrimination

După cel de-al doilea Război mondial către țările din vestul Europei au migrat populații diverse. Ele aveau un statut diferit, fie de refugiați sau dislocați ca urmare a războiului (germani din est expulzați către vest, polonezi în Marea Britanie), fie de naționali întorcându-se în metropolă în urma desființării imperiilor coloniale, fie mână de lucru cu înaltă calificare având o carieră transnațională, fie muncitori imigranți proveniți din Europa de Sud și din țările Lumii a Treia veniți să-și caute de lucru sau populații indigene din fostele țări colonizate. A avut loc astfel o mișcare de populație fără precedent, foarte diversă și foarte puțin controlată (în special până în anii 1960). Au intrat astfel în Europa între douăzeci și treizeci de milioane de străini, reprezentând cca. 8% din populația totală. Dintre aceștia, aproape 20% s-au instalat definitiv, mulți (în special din fostele colonii) bucurându-se și de dobândirea naționalității (britanice, franceze sau olandeze). Această situație este considerată azi de către unii cercetători ca „lipsă de prevedere în politica privind imigrația” din partea unor state (precum fosta Republică Federală Germană). Dar la acea vreme statele europene nu se gândeau la instalarea permanentă a migranților pentru că până atunci se practicaseră migrațiile spontane și nu cele organizate. Spre deosebire de Europa, SUA și Australia exercitau un control foarte sever al intrărilor fiind preocupate de vârstă, calificare și țara de origine ale migranților. Chiar și astăzi politica

privind imigrația în Statele Unite și Japonia urmărește mâna de lucru cu înaltă calificare.

Însă între 1970 și 1974 guvernele europene au hotărât să limiteze imigrația, reducând-o la familii, azilanți, studenți, muncitori sezonieri și cetățeni ai Comunității Economice Europene. Au existat mai multe cauze care au determinat aceste decizii: restructurarea industrială, recesiunea economică, șocul petrolier; apoi, impozitele și cotizațiile sociale dublându-se, s-a răspândit ideea că imigranții costau mai mult decât produceau și erau o frână în calea modernizării numeroaselor sectoare din economia națională. De aici și până la convingerea că o ședere prelungită sau eventual permanentă a lor ar constitui o amenințare pentru omogenitatea culturală, condiție pentru unitatea națională și pentru practica democrației, nu a mai fost decât un pas. Au apărut astfel mișcările neofasciste în Anglia, Olanda și în Franța. Deci hotărârea de oprire a imigrației a fost legată nu numai de criza economică, a fost și o decizie politică.

Guvernele europene au și reușit să suspende fluxurile migratorii. Astfel populația deja instalată s-a stabilizat și s-au intensificat regrupările familiale. Populația străină totală a crescut, în timp ce numărul activilor s-a diminuat.

Jumătatea anilor 1970 constată : modificarea piramidei vârstelor migranților; faptul că actorul migrant nu mai este numai un bărbat tânăr și activ ci avem de-a face și cu femei, al căror procentaj crește continuu; rata șomajului străinilor este superioară celei a muncitorilor naționali.

Instalarea migranților a pus însă probleme din punct de vedere social, aceleași în toată Europa occidentală [1]. Națiunile europene având o tradiție politică unitară, încep să se neliniștească când constată formarea identităților „etnice” sau existența „minorităților” sau, și mai mult, când aud de formarea unei societăți „multiculturale” după model american sau de caracterul mai mult sau mai puțin „asimilabil” al noilor veniți sau al musulmanilor. Fiind creștine sau laice, ele se neliniștesc când este vorba de instituționalizarea islamului minoritar. Și temerile nu se opresc aici. Ele privesc deopotrivă și efectele sociale ale unei slabe calificări, ale șomajului sau ale delincvenței unei părți a populației provenite din imigrație. Prin urmare, acordarea drepturilor politice străinilor, temerea privind dezvoltarea rasismului sau pentru renașterea extremei drepte rămân probleme serioase de analizat.

Politicile privind imigrația țin de elaborarea națională. „Națiunea este o formă politică care transcende diferențele dintre populații, fie că este vorba de diferențe obiective de origine socială, religioasă sau națională sau de diferențe de identitate colectivă, integrându-le într-o entitate organizată printr-un proiect politic comun”[2]. Națiunea crează acel spațiu politic (juridic, administrativ și social) în interiorul căruia sunt reglementate relațiile, rivalitățile și conflictele între indivizi și grupuri.

Oricât de puternică este globalizarea (schimburi de populații, de produse, de capitaluri și informații dincolo de frontierele naționale, interdependență crescută între oameni, difuzarea ideilor și modelelor pe toate continentele), națiunea, chiar slăbită sub povara acesteia, rămâne o instanță de reglementare și un loc de identificare privilegiată. Principala amenințare pe care trebuie să o înfrunte o societate, remarcă Keith Krause într-una din lucrările sale, vizează diferitele dimensiuni ale identității sale (limba, credința, cultura), dimensiuni care-i permit să se distingă de alte grupuri. Amenințările care aduc atingere identității unei societăți pot avea diverse origini, dar dintre ele se remarcă două: prima este migrația și transformările sociale antrenate de integrarea populațiilor imigrante, iar a doua e reprezentată de conflictele între diferitele comunități, mai ales atunci când un grup dominant caută, fie prin controlul aparatului de stat, fie prin violență, să supună alte grupuri suprimându-le drepturile [3].

Punerea la punct a unor politici privind migrația

După anul 2001, an ce a marcat sfârșitul erei bipolare în relațiile internaționale, Europa cunoaște o creștere a numărului de imigranți legali și ilegali, datorată atât globalizării și mișcărilor transfrontaliere cât și intensificării profesionalizării pe piața muncii. Tot grație migrației Europa cunoaște o puternică dezvoltare demografică (85%) [4].

Migrația este unul din indicatorii modului de funcționare a democrațiilor liberale, al gradului lor de adaptabilitate și deschidere față de schimbare. Dacă la nivel național reacțiile politice față de imigranți reflectă gradul de toleranță al națiunii, la nivelul UE al anilor '90 s-a încercat găsirea unor instrumente necesare elaborării unei politici comune în privința migrației, principalul obstacol fiind însă provocarea pe care migrația o aduce conceptului de suveranitate a statului –națiune.

Bazele unor politici comune în privința migrației au fost puse treptat. Printre primele momente ale acestui proces notăm: semnarea Tratatului Schengen (1985) de către guvernele Germaniei, Franței și Țărilor de Jos, tratat care stabilea proceduri comune privind imigrația în statele semnatare, Actul unic european (1986), Tratatul de la Maastricht (1992), ale cărui preocupări principale au fost politica azilului, regulile privind traversarea frontierelor comune externe și politica imigrației.

Un eveniment important, care a făcut să se vorbească de politicile privind migrația de dinainte și de după el, a fost Tratatul de la Amsterdam (semnat în octombrie 1997). Dacă în anii '50, '60 și '70 imigranții veniți pe continent din fostele colonii au constituit responsabilitatea statelor care îi găzduiau, fiind supuși ai acestora în privința cetățeniei și naționalității, mai târziu, grație creșterii interdependenței economice și realizării uniunii monetare în Uniunea Europeană, s-a schimbat și modul de exercitare a suveranității de către fiecare stat membru. Libertatea de mișcare, granițele

deschise și mobilitatea muncii au făcut ca fenomenul migrației să fie perceput atât ca necesitate cât și ca factor de risc. Trebuia să se răspundă unor probleme precum : imigranții stabiliți într-un stat UE pot beneficia de libertatea de mișcare în cadrul uniunii? Dacă da, statele pot renunța la integrarea deplină a imigranților în cultura dominantă pentru a deveni cetățeni cu drepturi depline? O „cetățenie europeană” poate rezolva aceste probleme?

Până la includerea politicii privind migrația în Tratatul de la Amsterdam, au fost făcute eforturi pentru găsirea unui cadru comun al UE în privința politicii referitoare la migrație, un cadru care să depășească diferențele dintre politicile naționale. Trebuia găsită o soluție la problematica privind libertatea de circulație versus controlul imigrației. Pentru a gestiona migrația, cei ce decid și cei ce pun în practică această politică trebuie să prezinte elemente indispensabile elaborării unui cadru politic global privind gestionarea migrației și punerea sa în practică. Procesul migrator presupune relații complexe între migrant, țara de destinație și țara de origine. Migrația este legată de politică prin multe domenii precum cel economic, social, de muncă, de sănătate, cultură și securitate [5].

În plus, pentru a percepe marile faze ale politicii privind migrația se pleacă de la analiza regimului juridic. Aceasta nu poate reflecta decât imperfect realitatea imigrației, pentru că imigrația conține partea ei de clandestinitate și o mulțime de practici extra-juridice. Însă, ea revelează în mod distinct intențiile și orientările puterilor publice. Legile cunosc modificări în funcție de partidele aflate la putere [6].

S-a început prin acorduri privind libertatea de circulație și, în paralel, un acord privind controlul imigrației externe (acordul Schengen). El prevedea frontiere interne deschise, cooperarea la nivelul poliției statelor și libertatea de circulație a cetățenilor europeni dar monitoriza strict cetățenii din afara uniunii. Extinderea UE către Europa de Est (2004) a impus și un nou criteriu pentru aderare: acceptarea acquis-ului Schengen, a standardelor impuse de acesta. Din nou, și-au făcut apariția probleme legate de drepturile politice și sociale ale cetățenilor din statele terțe, de posibilitatea ca ei să beneficieze de dreptul libertății de circulație chiar dacă nu sunt cetățeni cu drepturi depline ai țărilor unde sunt rezidenți. Timid, au apărut și legi comune contra discriminării. La Conferința interguvernamentală din 1996/1997 migrația a fost subiectul cel mai important al conferinței, și tot aici, imigrația a fost abordată din punct de vedere al securității și controlului.

Tratatul de la Amsterdam prevedea o largă cooperare în privința justiției, libertății și securității, incluzând politici pentru acordarea vizelor, condiții de eliberare a permisului de rezidență pentru imigranți, azilul. Programul de acțiune aprobat la Consiliul de la Viena (1998) s-a aflat la baza hotărârilor Consiliului European de la Tampere (1999) ce au prevăzut crearea unei zone de libertate, securitate și justiție în UE. Politica privind

migrația, conform programului acestui consiliu, a introdus patru direcții: un sistem european comun privind azilul, o politică a migrației legale și a integrării cetățenilor țărilor ce nu sunt membre UE, lupta împotriva imigrației ilegale și cooperarea cu țările de origine și de tranzit.

Comunicarea Comisiei Europene din 2000, prezentând politica comunitară a migrației, încerca să apropie statutul legal al cetățenilor statelor terțe de statutul cetățenilor statelor membre UE, punând accentul pe tratamentul egal și promovarea diversității. Tot așa, Directivele 2000/43/EC și 2000/78/EC s-au înscris pe aceeași linie. Această Comunicare din 2000 a fost urmată de o directivă propusă de Comisie privind condițiile de intrare și rezidență a imigranților în scopuri economice (2001/332 E/ 08). Aceasta a reglementat canalele prin care imigranții au primit drept de acces în statele membre UE în scopuri economice.

Un alt moment important al politicilor privind migrația l-a reprezentat Programul de la Haga (2004), care s-a ocupat de politica imigrației și azilului, punând bazele unei politici comune în privința imigrației și azilului, axate pe un plan multianual până în 2009. Comunicarea Comisiei 2005/184 care a implementat Programul Haga, menționează printre priorități abordarea echilibrată a controlului migrației, dezvoltarea unei politici comune care să vizeze migrația legală la nivelul Uniunii precum și intensificarea combaterii migrației ilegale, a traficului de ființe umane (femei și copii).

Având ca obiectiv necesitatea ca UE să facă față provocărilor economice și demografice lansate de migrație și să controleze migrația, Comisia a prezentat Planul Strategic privind Migrația Legală. Planul acoperă perioada 2006-2009 și propune Cardul Verde European care să permită forței de muncă din țări terțe cu o foarte bună calificare profesională să lucreze în țări membre UE fără permis de muncă.

Reglementările europene cu privire la imigrație cuprind concluziile a cinci Consilii europene (Bruxelles-2005, Salonic-2003, Laeken-2001, Tampere-1999 și Viena-1998), peste 25 de rapoarte ale Comisiei Europene, 19 directive și norme și trei decizii referitoare la rețeaua europeană de migrație, sancțiunile împotriva angajării ilegale a imigranților și standardele și procedurile comune statelor membre pentru expulzarea imigranților ilegali.

Măsurile luate la nivel comunitar trebuie să se regăsească la nivelul fiecăreia dintre politicile statelor membre UE. Modelul conceptual de gestionare a migrației pune în lumină patru mari teme ale acestui domeniu: migrația și dezvoltarea, facilitarea migrației, reglementarea migrației și migrația forțată.

Elaborarea unei politici privind migrația presupune o muncă complexă. Migrația a devenit un domeniu în sine al politicii publice, dar ea depinde încă mult de alte domenii ale aceleiași politici. Pentru a fi eficientă, o politică națională privind migrația trebuie să caute și să mențină un echilibru

între măsurile ce vizează tratarea problemelor diverse legate de migrație, fără ca rezultatele obținute într-o sferă dată să fie în detrimentul altora. O țară cu politică de migrație clară și cu categorii de admitere bine definite are mai multe șanse decât o alta să evite problemele caracteristice migrației. Selectarea precisă a diferitelor tipuri de migranți necesari, permite țării să-i instaleze repede și bine în mediul dorit și astfel face ca aportul de pe urma aptitudinilor și talentelor lor să se simtă mai rapid. Cetățenii născuți în țara de destinație a migranților îi vor accepta mai bine pe migranți, iar integrarea acestora din urmă va fi mai ușoară.

Multe țări însă, nu-și definesc clar politica privind migrația. Multe dintre ele au devenit țări de imigrație, de tranzit sau de emigrație. În această calitate, le trebuie o politică realistă, bazată pe o legislație serioasă care să determine nu numai pe cine să admită dar și cum să ajute migranții și cum să se elaboreze programele, de comun acord cu celelalte țări în vederea gestionării tuturor aspectelor: lucru, repatriere de fonduri, sănătate a migranților și întoarceri.

În acest context, Europa a devenit una dintre cele mai mari regiuni de imigrație din lume. În fiecare an sunt din ce în ce mai mulți migranți către Uniunea Europeană decât către Statele Unite, Canada și Australia la un loc. Or, pentru majoritatea europenilor, migrația nu este gândită ca un element al identității lor naționale. În mod tradițional, Europa era mai degrabă un pământ de plecare către noi continente.această nouă situație este trăită ca o sfidare brutală în imaginarul europenilor.

În ceea ce privește politicile, se încearcă să se răspundă în mare grabă unei situații de urgență sub presiunea opiniei publice și într-un context tensionat pentru că imigrația a continuat în ciuda șomajului. Mai multe țări europene încearcă astăzi, fiecare în felul ei, să revină asupra hotărârii luate cu treizeci de ani în urmă de oprire a imigrației pentru lucru prin alte măsuri de deschidere precum imigrația aleasă, cote, permis cu puncte,etc. Dar marea parte a scenariilor elaborate sunt greșite. Există un fel de decalaj între realitatea fluxurilor și obiectivele politicilor de migrație europene, politici naționale în principal. La vremea elaborării sistemului Schengen 1985 se credea că migrația s-a terminat, că muncitorii naționali aflați în șomaj aveau să-i substituie pe străinii care aveau să plece, că mobilitatea europenilor va fi mai puternică de cât a fost, că va fi o foarte mică presiune la frontiere. Dar s-a produs exact contrariul. Această eroare explică hărțuiala permanentă între realitate și politicile migratoare.

Începând cu anul 2000, trebuie adăugate alte probleme: îmbătrânirea Europei, dezbateră privind competiția mondială pentru recrutarea muncitorilor mai calificați, lipsa de mână de lucru puțin calificată în anumite sectoare, luarea în considerație a imperativelor securității interne [7], radicalizarea opiniilor în țările altădată destul de deschise imigrației, precum Olanda și Danemarca. Apoi mai este și teama, foarte importantă pentru

Europa, ca statul-providență să nu fie afectat de primirea străinilor. Punctele de vedere sunt destul de diferite* .

Preocupările statelor membre ale Uniunii pentru propria securitate națională nu pot decât să diminueze atât impactul politicilor comunitare privind migrația cât și capacitatea UE de a crea condiții mai bune pentru imigranți. Acest aspect are repercusiuni grave asupra fenomenului pentru că determină creșterea migrației ilegale, accentuarea xenofobiei în politică și în media, imigranții fiind considerați hoți, teroriști sau criminali.

Recrutarea elitelor

Pentru recrutarea celor mai calificați imigranți marile țări ale lumii au inițiat o puternică competiție internațională. Europeanii nu vor să rămână în urma Statelor Unite sau Canadei. Astăzi politicile europene privind migrația își propun să atragă elitele și pe cei mai calificați ; este așa-zisa „migrație aleasă”. O astfel de alegere ridică probleme etice. Unii spun că se încurajează „exodul creierelor” și că țările în dezvoltare sunt private de forțele lor vii, care pot contribui la ridicarea țării lor. Alții iau partea celor care pleacă, adică indivizilor care sunt în căutare de șanse, pentru a da un sens vieții lor. Dacă ei pleacă, e pentru că statul lor este corupt, autoritar, că sistemul politic le interzice orice speranță de a fi utili rămânând la ei acasă.

Dreptul de azil

Întrucât Europa s-a închis aproape în totalitate în fața imigrației pentru muncă salariată, migranții au căutat alte căi de intrare legală, în special prin dreptul de azil. Nu pentru că au vrut să trișeze, ci pentru că vin din țări unde frontiera dintre imigrația de lucru și cea de azil este greu de determinat. Cetățeni din țări lovite de secetă , neglijența politicianilor, șomaj, război nu cer în zadar azil, chiar dacă nu intră în categoriile Convenției de la Geneva din 1951. Dreptul de azil are și el reguli de respectat, pentru că altfel, cei care ar trebui să beneficieze de el nu-l mai pot primi din cauza celor care-l cer nemeritat . Europa se confruntă și cu cei ce cer azil în grup. Multe grupuri sunt amenințate din cauza apartenenței etnice, religioase sau sexuale. În contextul actual multe dintre țările europene restrâng dreptul de azil în beneficiul unui control mai strict al frontierelor.

Migrația aleasă

Politicile de selecție pot fi considerate ca aducând atingere principiului egalității de tratament. Este mai bine, spun unii, ca oamenii să fie lăsați să se descurce singuri și în funcție de șansă să-și găsească locul pe piața muncii.

* « ...imigrația se prezintă ca o problemă. Fie că e vorba de regularizarea celor fără acte, de integrarea generațiilor provenite din imigrație, de locul Islamului în societățile europene, discursurile politice și mediatice asupra imigrației fac din imigranți o cauză de insecuritate. Încărcat cu incertitudine, însuși cuvântul imigrație vehiculează teamă. De aceea el este destul de adesea obiectul pasiunii politice. »

Politicile de cote vizează întâlnirea ofertei cu cererea în materie de muncă. Decât să se favorizeze imigrația clandestină –pentru că oamenii oricum vin- măcar să se facă în așa fel încât oamenii să vină legal acolo unde este nevoie de ei. Unele țări au pus în practică acorduri bilaterale, altele cote, altele permise cu puncte, imigrația aleasă, etc.

În baza acordurilor bilaterale, noii cetățeni ai Europei (adică cei aparținând celor 10 state admise în 2004, apoi în 2007) pot circula în mod liber dar nu au dreptul să muncească, fiind obligați să se limiteze la acel 1% prevăzut de respectivele acorduri. Prin urmare, în domeniul legislației muncii noii cetățeni se găsesc în aceeași situație ca cetățenii extracomunitari. Sunt obiecții cum că ar fi vorba de o „imigrație dată la o parte”: persoanele nu sunt acceptate decât în funcție de utilitatea lor în țara de primire, ocultându-se total dimensiunea umană a migrantului (ex. Olanda, care în 2003 a introdus sistemul cotelor în acordarea permiselor de ședere pe motive de muncă. În baza acestei legi toți străinii care au intrat în țară înainte de aprilie 2001 și nu au obținut un permis de ședere sunt obligați să părăsească imediat țara) [8]. Totuși, recunoașterea cuiva care vine ca muncitor este importantă atât pentru identitatea sa cât și pentru legitimitatea sa în țara de primire.

Permisele cu puncte (precum cer Republica Cehă sau Canada, de exemplu) vizează obținerea statutului de rezident permanent în urma unui proces de evaluare (a studiilor, experienței, vechimii în muncă, limbilor vorbite, vârstei, etc.) bazat pe puncte.

Egalitatea bărbați-femei

Regruparea familială, statutul femeilor în migrație, modul în care trebuie să fie ele tratate, iată problemele pe care le-au întâmpinat europenii atunci când au vrut să stabilească egalitatea între bărbați și femei [9]. Legea franceză, de exemplu, interzice excizia și poligamia. Dar îi este foarte greu să recunoască și să respecte tradiția atunci când aceasta privește forme de căsătorie prevăzute de legile țărilor de origine. Multe țări de origine tolerează sau pepetuează numeroase nedreptăți în privința femeilor: inegalități în moștenire, căsătorii forțate sau „aranjate” fără ca viitoarea soție să-și fi putut da consimțământul (în țările de cultură musulmană), trimiterea tinerei fete în străinătate pentru a-i permite fratelui ei să aibă o existență legală în China, unde copilul unic este încă o constrângere severă, toleranță în privința prostituției, absolut necesară pentru acumularea sumei de bani necesare rambursării prețului călătoriei, continuarea practicii poligamiei în situație de imigrație care duce inevitabil la repudierea persoanei.

Discriminări și drepturi ale omului

Există discriminări de tot felul în politicile europene: privind munca, locuința, școala sau în raporturile cu instituțiile ce reprezintă autoritatea. De

cele mai multe ori nu este vorba de egalitate de drepturi ci de egalitate de șanse. Avem de-a face în toate aceste domenii cu puterea discreționară și cu pluralismul dreptului.

Politica privind migrația nu-și propune ca obiectiv să răspundă imperativului de justiție socială [10]. Ea este determinată de norme juridice privind drepturile omului atât la nivel european cât și mondial sau de alte norme precum: Declarația universală a drepturilor omului din 1948, în care se scrie că orice om are dreptul să părăsească o țară, inclusiv pe a sa. Astfel se recunoaște dreptul la migrație, fără să se enunțe dreptul de instalare în altă parte; Carta Națiunilor Unite din 1999 privind drepturile migranților (document ratificat numai de 34 de țări). Mobilitatea umană ridică astăzi probleme serioase. Contra lor, țările de imigrație s-au angajat într-o luptă extrem de dură. Costurile financiare, politice, diplomatice, umane, pentru controlul frontierelor, ale repatrierilor, ale locurilor de retenție sunt foarte mari. Politicile multor țări privind intrarea migranților determină creșterea numărului celor ce trec fraudulos frontiera din cauza criteriilor prea stricte de admitere (azil, regrupare familială) și nu fac decât să încurajeze activitatea agenților ce se ocupă cu călătoria clandestină. Menținerea pe teritoriu, de-a lungul mai multor ani, a străinilor cu situație nereglementată este o adevărată politică lipsită de sens, atâta vreme cât ei lucrează, își întemeiază o familie, au copii și sunt hotărâți să nu se întoarcă în țara lor înainte de a-și fi regăsit propria imagine pozitivă, atâta vreme cât viața lor atârână de obținerea actelor. Această politică îi ține pe cei fără acte în cea mai mare incertitudine, la bunadispoziție a patronilor și a controalelor privind identitatea. Nicio politică de migrație nu poate funcționa fără regularizări.

Politicile de migrație încearcă să răspundă unor imperative globale (drepturile omului) și multiplelor probleme prezentate mai sus, dar răspunsurile lor sunt destul de contradictorii [11]. Presiunea opiniei publice, exigența în probleme de securitate, teama de concurență pe piața muncii se opun unor probleme ce se conștientizează cu greu precum îmbătrânirea țărilor europene, lipsa mâinii de lucru de aici, atragerea elitelor, etc. Din această contradicție permanentă rezultă un drept negociat, discreționar, ce se traduce în viața de zi cu zi prin tratamentul aplicat fiecărui migrant.

Posibile efecte ale politicii de închidere

Controlul frontierelor costă, în mod paradoxal, atât politic cât și economic. Un cost politic pentru că statele nu au nici mijloacele să lupte radical contra imigrației clandestine, nici posibilitatea, în special cu vecinii lor din Sud, cu care întrețin relații diplomatice și culturale (vezi Franța, în relațiile de francofonie cu Magrebul) să pună în practică reducerile pronunțate. Un cost economic, căci politica de închidere a frontierelor costă scump în mijloace polițienești (escorte, centre de retenție, controale privind

identitatea) pentru niște rezultate aleatorii, aflate contra realităților economice.

În plus, faptul de a se putea duce la bun sfârșit o politică de stăpânire a frontierelor anunțată sus și tare, crează grave frustrări în anumite părți ale opiniei publice, care riscă să adere în cele din urmă la propunerile de închidere cele mai electoraliste și cele mai extreme. O asemenea politică este de altfel dificil de evaluat, ca urmare a unei proaste cunoașteri a fluxurilor migratorii: neînregistrare corectă a străinilor, absența statisticilor în privința ieșirilor străinilor și de înregistrare globală a fluxurilor de intrare, tăcerea asupra subiectului servește celor care o rup... Politicile privind migrația sunt astfel din ce în ce mai dependente de starea opiniei publice, încât ajung să recurgă la practici subterane de teama acesteia: regularizări de la caz la caz, eliberarea titlurilor de sejur „à la carte”. Operațiunile de regularizări la care au recurs Franța și Europa de Sud (Italia, Spania, Portugalia, Grecia) precum și mobilizarea celor fără acte în Franța demonstrează că închiderea este inefficientă și, fără îndoială, nenenecară.

Politica de închidere este de asemenea generatoare de efecte perverse, contrare fluidității mișcărilor de populație și eventualelor ajustări structurale ale țărilor din Sud și din Est, acestea fiind și ele legate de mobilitatea de persoane, care permite reducerea decalajelor economice, sociale și culturale între regiuni de plecare și de primire. În plus, după cum arată Daniele Lochak, în 1997 [12], politica de închidere, departe de a favoriza integrarea celor ce sunt deja acolo, tinde, din contra, să o împiedice făcând incertă viața populațiilor care, în orice caz, vor rămâne (imposibilitatea de a obține la un titlu de sejur, un loc de muncă regulat pentru părinți de copii născuți în țara de destinație și respinși de la dreptul de azil, în situație nereglementată de mult timp).

În plus, politica de închidere a frontierelor se desfășoară contra obiectivului așteptat de incitare la întoarcere, blocând pe loc pe cei care, de frică să nu-și piardă drepturile și așa cu greu câștigate, ar fi preferat să practice dus-întorsul și să plece acasă la termen. De la suspendarea oficială a intrărilor în 1973-1974, această politică determină regruparea și instalarea durabilă a migranților care erau extrem de mobili în anii de creștere. Eșecul politicilor de întoarcere, atât în Franța cât și în Germania, demonstrează realitatea acestui fenomen.

În fine, închiderea, toate categoriile de migranți fiind interesate, riscă să agraveze decalajele între țările de emigrație și de imigrație, atenuate adesea prin circulația oamenilor: integrarea Portugaliei în UE constituind cel mai bun exemplu. Am putea lărgi comparația la țări puternic ancorate în Europa, precum Marocul, și mai general Magrebul, unde frustrarea legată de absența posibilităților de a ieși tinde să agraveze dezechilibrele. Acordând mai multă importanță mișcărilor de muncitori calificați și facilitând circulația lor între cele două maluri ale Mediteranei, Europa ar putea să le permită să

participe mai activ la consolidarea dezvoltării și la crearea de locuri de muncă în țările lor.

Efectul politicilor de închidere rămâne limitat atâta vreme cât știm clar că piața muncii și aspirațiile culturale incită la plecare.

8.8 Alternativa la închiderea frontierelor

Dacă pe termen lung liberul schimb și creșterea producției în țările sărace pot diminua emigrarea, pe termen scurt, accelerarea schimburilor indusă prin acest proces va avea mai degrabă ca efect incitarea mai mare la mobilitate, ținându-se cont de decalajele de dezvoltare, nu numai economică ci și socio-culturală și politică, dintre ariile de sosire și de plecare.

O politică de co-dezvoltare nu are șanse să reușească decât dacă răspunde intereselor țărilor dezvoltate înseși și dacă frontierele sunt închise, căci constrângerea exercitată de absența posibilității emigrării poate constitui de asemenea o condiție necesară eficacității acestei politici. Dar, dacă co-dezvoltarea nu poate ține loc de soluție unică la problema regularizării fluxurilor migratoare, simpla deschidere nu ajunge nici atât. Este necesară, la nivel european, o înțelegere în privința politicii cotelor pe sectoare de activitate, în privința consecințelor atracției exercitate de sistemele de protecție socială și a absenței legăturii dintre ajutorul public pentru dezvoltare a anumitor țări din Sud și potențialul migrator al acestor țări.

Catherine Wihtol de Wenden consideră [13] că veritabila provocare pentru Europa nu constă în constrângerea ei pentru a elabora un program de luptă fără sfârșit contra deplasărilor de persoane, ci mai degrabă în învățarea aceluși „a trăi împreună” și în căutarea soluțiilor care să ofere fiecăruia libertatea de a rămâne la el acasă. Devine extrem de urgentă repunerea în discuție a dogmei închiderii frontierelor.

Orașul global: politicile privind „o viață în comun”

Mondializarea migrațiilor a avut ca efect dezvoltarea teoriilor și politicilor de „viață în comun”, adică de integrare a străinilor și a populațiilor provenite din imigrație urmărindu-se o mai mare coeziune socială. Unele măsuri se aplică fluxurilor migratorii, adică persoanelor care sosesc, care circulă (primire, cazare, școlarizare, difuzare de cursuri de limbă familiilor, solicitanților de azil, copiilor, toate însoțite de o acompaniere socială și juridică). Altele privesc pe migranții instalați, cu dorința de a deveni membri ai țărilor în care se sedentarizează (politici urbane, lupta contra discriminărilor rasiale, dialogul culturilor și al religiilor, accesul la drepturi). Punerea în aplicare a acestor măsuri făcând loc după caz asimilării sau multiculturalismului.

Există în lume orașe globale: Paris, Berlin, Londra, Roma, New York, Los Angeles, Montreal, Istanbul sau Dakar. Ele au ca punct comun faptul de a fi martore ale unui fenomen de „metropolizare”, căci ele se situează la

intersecția, în punctul de sosire sau plecare al itinerarelor migratoare în care se încrucișează migrații interne și migrații externe. Aici se dezvoltă cartiere și meserii etnice, au loc fracturi sociale și violențe urbane, se exprimă metisajul și comunitarismele, amestecul de populații, de culturi, de religii face să se nască revendicări de etnicitate și de identitate.

Viața în comun are filosofii și dinamicile ei. Politicile de imigrare ce se adresează noilor veniți și populațiilor instalate sunt din ce în ce mai disociate: tinerii din periferii ridică alte probleme decât afganii din Sangatte. În Europa, aproape toate țările de destinație a migranților și-au modificat între 1980 și 2000 dreptul naționalității pentru a face un loc mai mare dreptului pământului. Europa de Nord a ales exercițiul drepturilor politice locale pentru străini. E dobândită egalitatea drepturilor sociale între străinii rezidenți de lungă durată și europeni. Dar modalitățile de luptă contra discriminărilor, locul făcut identităților culturale nu determină încă consens.

În Statele Unite, Canada și Australia dezbaterile privind multiculturalismul fac parte din criza de identitate a acestor țări în care imigrația contribuie la definirea identității naționale. Dar aceste țări cunosc mutații cantitative, etnice și culturale câteodată profunde.

În țările de imigrație recente, mai au încă loc dezbateri asupra primirii populațiilor mobile, a populațiilor cu statut precar (fără acte, solicitanți de azil, copii ai străzilor), și a muncii clandestine, chiar dacă celelalte chestiuni încep să atingă un anumit nivel de suportabilitate.

Migrațiile internaționale și noua criză mondială

a. Scurtă descriere a situației actuale

Un eveniment cu un impact profund asupra imigrației actuale este criza financiară globală sau *marea recesiune*, așa cum a numit-o Pascal Lamy, președintele World Trade Organisation, resimțită mai mult de imigranți decât de nativi. Așa cum bine s-a remarcat într-o revistă privind migrația [14], asistăm la o mare contradicție introdusă de globalizare: „internaționalizarea muncii nu ține pasul cu internaționalizarea capitalului.” Dacă în recesiunile trecute problema imigranților era lipsa locurilor de muncă, și deci scăderea veniturilor, lucru care a dus la complicarea politicilor privind refugiu, recesiunea din zilele noastre duce la înmulțirea imigranților ilegali. Pentru că rata șomajului este în creștere în toate țările, prezența imigranților determină conflicte sociale, discriminare și ură rasială. Au loc din ce în ce mai multe referendumuri naționale pentru adoptarea unor politici antiimigraționiste și de afirmare a opoziției la diversitate. Imigranții sunt tot mai blamați de dreapta politică, iar partidele naționaliste înregistrează succese în tot mai multe țări: Marea Britanie, Finlanda, Olanda, Belgia, Italia, Slovacia, Ungaria, Bulgaria și România. Marea Britanie încearcă să-i trimită acasă pe imigranții din Europa de Est, Noua Zeelandă

face invers, Germania plătește întoarcerea imigranților în țările de origine, Japonia face la fel pentru sud-americieni.

Până nu demult, numeroase țări au recurs masiv la migrația pentru muncă pentru a face față penuriei de mână de lucru și diminuării populației active provocate de îmbătrânirea populației. Apăruseră noi țări de imigrație în Europa de Sud, spațiul economic european se umpluse de muncitori imigranți, iar țările de instalare tradiționale (Australia, Canada, Statele Unite și Noua Zeelandă) cunoșteau cele mai ridicate nivele de imigrație din ultimele decenii. Mai cu seamă între 2003 și 2007, numărul locurilor de muncă în OECD a crescut ajungând la 30 de milioane. Rata de creștere anuală a atins 1,5%, în timp ce rata șomajului a scăzut. Aceasta s-a realizat fie grație unei mai bune integrări pe piața muncii, fie sosirii în piață a noi muncitori migranți.

Studiile privind migrațiile au pus în evidență în ultimii douăzeci de ani o corelație clară între conjunctură și migrațiile nete, recesiunile fiind marcate de o rapidă reducere a migrațiilor, în timp ce redresările economice, de o creștere a acestora, corelația manifestându-se cu putere în timpul crizelor celor mai severe. Dar această relație nu este universală și nici constantă în timp.

b. Consecințele crizei actuale asupra migrațiilor de lucru

În anumite țări ale OECD se pot observa anumite elemente ce arată un regres al fluxurilor migratorii de lucru, dacă se compară intrările din 2007 și 2008, dar în majoritatea țărilor durata necesară pentru ca șocul economic să atingă piața de muncă și răgazul între cerere și autorizarea de intrare pe teritoriu face ca scăderea cererii de mână de lucru să nu antreneze o diminuare a fluxurilor de imigrație, decât cu o anumită întârziere.

În alte țări însă, încep să apară semne ale unui regres al intrărilor. Astfel, în Statele Unite, cota de 65 000 de vize H-1B (cele mai răspândite vize de lucru temporar) nu a mai fost atinsă în 2009. În Mexic, începând cu 2006, numărul emigrărilor a scăzut (fluxuri nete de ieșire ale mexicanilor diminuate cu 55% între 2007 și 2008). Același lucru s-a întâmplat în Spania, Italia, Regatul Unit și Irlanda.

În schimb, toate țările care aplică libera circulație a persoanelor nu au constatat regrese importante ale fluxurilor de imigrație. Norvegia și Suedia au înregistrat creșteri constante ale intrărilor.

c. Politicile privind migrația în perioadă de criză

Încetinirea activității economice și creșterea șomajului determină conducătorii să ia măsuri de limitare a intrărilor străinilor pe teritoriu.

Dat fiind că cererea de muncitori imigranți diminuează, ofertele de locuri de muncă sunt din ce în ce mai rare, ceea ce antrenează o reducere a

numărului de migranți. Astfel, Spania și Italia au redus numărul maxim de muncitori nesezonieri recrutați anonim din străinătate.

Imigranții ce au un statut temporar, pentru care permisul trebuie reînnoit, întâmpină dificultăți mari când își pierd locul de muncă, pentru că programele de migrație temporară nu permit în general prelungirea șederii dacă muncitorul nu are loc de muncă.

Politicile privind migrația determinate de cerere se înscriu în logica reducerii fluxurilor, deoarece diminuarea cererii reprezintă principala frână în calea fluxurilor de migrație. Numeroase țări au scăzut numărul de admitii temporare, iar listele de penurie de mână de lucru s-au micșorat. Reînnoirea permiselor temporare este mai dificilă.

Ce se poate spune despre capacitatea de reacție a politicilor privind migrația în fața crizei? Reactivitatea politicilor depinde nu numai de presiunile politice exercitate în favoarea schimbării și de sistemul de gestionare a migrațiilor în vigoare din aceste țări. De fapt, politica de migrație poate să fie mai mult sau mai puțin direct legată de indicatorii pieței de muncă (rata posturilor vacante, de ex.), poate să fie supusă regulat unei revizuirii sau unei planificări sau poate să fie guvernată prin măsuri legislative punctuale. După aceste mecanisme de ajustare și de constrângere existente, gestionarea sistemului migrațiilor poate să fie mai mult sau mai puțin reactivă la evoluția pe termen scurt a pieței muncii. Or, după cum programele privind migrația pentru muncă se pliază la situație, ne putem da seama de forța sau de slăbiciunile lor.

d. Consecințe pe termen mediu și lung ale crizei economice

Din analiza OECD [15] reiese că economia țărilor înregistrează o încetinire profundă în zona OECD și în cea a marilor economii nemembre. PIB-ul real a înregistrat o creștere profund negativă în 2009 și s-a prevăzut a fi aproape de zero în 2010, cu timide tendințe de creștere pozitivă.

Oferta de locuri de muncă înregistrează aceeași evoluție ca și PIB-ul, cu un decalaj de două sau trei trimestre. În 2009 am asistat la o degradare severă a condițiilor pe piața de muncă și se așteaptă ca rata șomajului să atingă cel mai înalt nivel al său către sfârșitul lui 2010 și începutul lui 2011.

În acest context se recurge din ce în ce mai rar la migrațiile de lucru, responsabilii politici trebuie să facă față la o cerere crescândă a opiniei publice de reducere a amplitudinii programelor de migrație, iar principalele schimbări structurale cu care se confruntă țările OECD, precum îmbătrânirea populației, evoluția tehnologică rapidă și declinul industriei manufacturiere, nu pot decât să contribuie la exacerbaria tensiunilor în anumite segmente ale pieței de muncă.

Compoziția fluxurilor migratorii pe termen mediu poate fi influențată de regruparea familială și de migrațiile neregulate. Regruparea familială și

migrațiile pentru motive umanitare reprezintă adesea o proporție considerabilă din migrațiile totale și sunt mai puțin legate de piața de muncă.

În contextul crizei economice actuale, unul din principalele riscuri este creșterea numărului de persoane intrate legal în țară dar care nu respectă data expirării vizei lor. Acest fenomen este o amenințare atunci când imigranții în șomaj, titulari ai unui permis temporar nu au mijloacele să-l reînnoiască. Incapacitatea finanțării unei întoarceri costisitoare în țara de origine poate să-i determine să accepte un loc de muncă ilegal într-o economie informală. Chiar și într-o perioadă de creștere normală s-a constatat că imigranții treceau în ilegalitate după ce obțineau un prim permis de lucru grație unei oferte de lucru sau unei regularizări.

Imigranți fără permis de lucru, precum turiștii și studenții, pot rămâne și ei pe teritoriu după data expirării vizei lor și să îngroașe rândurile populației aflate în situație iregulară. Acest fenomen, precum și intrările frauduloase și trecerile ilegale de frontieră constituie fluxuri neregulate susceptibile de a-și face apariția când celelalte filiere se închid migranților de lucru și familiilor lor și, în special, dacă cererea crește. Factorii de respingere au câteodată o influență mai puternică decât schimbările de orientare, și perspective chiar mediocre ale unui loc de muncă ilegal într-o perioadă de încetinire severă a economiei pot să fie suficiente pentru a atrage migranți ilegali. Trecerile ilegale de frontieră constituie un indicator al fluxurilor neregulate .

e. Evoluția fluxurilor migratorii

Apariția crizei în țările de destinație se traduce pentru migranți și migranții potențiali prin scăderea numărului locurilor de muncă și a remunerărilor, acestea două având un caracter mai incert decât înainte. Criza are ca și consecință suspendarea proiectelor de emigrație și încurajarea sau accelerarea întoarcerii anumitor categorii de imigranți în țara lor de origine.

Criza nu poate însă să facă să dispară motivația emigrării: după criză, diferențele de venit pe locuitor dintre țările de destinație ale OECD și majoritatea țărilor în dezvoltare și emergente vor rămâne de același ordin ca înainte. Indivizii vor continua să-și încerce norocul în străinătate, iar cei care trăiesc și lucrează deja în străinătate vor continua să-și susțină dreptul la regroupare familială și să dorească să ofere un viitor mai bun copiilor lor. Când situația se va fi stabilizat și nu vor fi existat situații excepționale, persoanele care vor fi renunțat la proiectul de emigrație vor veni să îngroașe rândurile migranților potențiali.

f. Urmările crizei

Recesiunile severe au întotdeauna repercusiuni negative asupra fluxurilor migratoare nete , chiar dacă ele nu influențează în general

tendențele de migrație pe termen lung. Fluxurile de migrație de lucru sunt mai sensibile la schimbările economice , în timp ce migrațiile pentru motive familiale sau umanitare sunt mai puțin afectate pe termen scurt. Dacă condițiile economice din țara de origine și imposibilitatea de a emigra încă o dată în țara de primire sunt un obstacol pentru migrațiile de întoarcere , imigranții pun în schimb în valoare dreptul la regrupare familială. O reîntoarcere voluntară în țara de origine nu este o soluție. Experiența a arătat de asemenea că dacă oportunitățile de migrație pentru lucru legal ar rămâne limitate în cursul fazei de reluare , o creștere a migrațiilor regulate ar putea să se producă pentru a face față penuriei de mână de lucru în anumite domenii de activitate cu condiția ca imigranții să-și poată finanța costurile legate de acest tip de migrație.

Caracteristica crizei actuale este că ea influențează fluxurile migratorii dintr-un anumit număr de țări , în special din acelea care au fost atinse cel mai precoce și cel mai tare. Astfel, dacă migrațiile de lucru au scăzut în Regatul Unit, Irlanda și Spania, în alte țări repercusiunile crizei sunt abia perceptibile. Fluxurile de migrații neregulate par în regres în anumite țări precum SUA.

Toate datele de ultimă oră confirmă că situația pe piața de muncă se deteriorează rapid în toate țările OECD. Situația pune deja în pericol progresele realizate în ultimii ani pe planul rezultatelor obținute de imigranți pe piața muncii din mai multe țări OECD precum Irlanda, Spania, Regatul Unit și Statele Unite, țări în care lucrul imigranților a jucat un rol important în ultima perioadă de expansiune. Tot aici, imigranții sunt printre principalele victime ale deteriorării condițiilor de pe piața muncii, căci sunt adesea concentrați în sectoare de activitate care sunt mult mai sensibile fluctuațiilor ciclului economic, iar contractele lor de lucru sunt în general mai precare. În plus, deși nimic nu o dovedește încă, nu se poate îndepărta riscul concedierii selective.

Un șoc macroeconomic de mare amploare ar putea să compromită integrarea pe termen mediu și lung a migranților. Măsurile din planul de relansare economică nu trebuie să discrimineze muncitorii imigranți în situație regulată , căci aceștia nu se vor întoarce masiv în țara de origine , mai ales când e vorba de migranți permanenți. O atenție specială trebuie acordată programelor de reconversire și reinserare ale muncitorilor din sectoarele în declin, în care imigranții sunt suprareprezentați în anumite țări. Într-un mod mai general, este foarte important să nu fie slăbite eforturile îndreptate înspre facilitarea integrării imigranților pe piața de muncă în perioadă de criză economică.

Printre măsurile de gestionare a migrațiilor de lucru sunt: restrângerea listelor de locuri de muncă , scăderea plafoanelor de imigrație, examinări prealabile ale situației pe piața de muncă, incitarea la migrațiile de întoarcere, extinderea restricțiilor temporare la libera circulație a

muncitorilor ce provin din noile state UE, chiar dacă acești muncitori au acces prioritar la piața muncii în raport cu resortisanții din țările terțe. Există și țări OECD care nu au limitat migrațiile de lucru, iar cele care și-au propus ca obiective imigrația pe termen lung (Noua Zeelandă și Canada) și le mențin în ciuda previziunilor de recesiune.

Perspectivile economice ale țărilor din OECD se degradează și cererea de mână de lucru ar trebui să scadă puternic în viitoarele trimestre. Asta semnifică că recurgerea la mână de lucru străină se va diminua probabil pe termen mediu în aceste țări, fără totuși să asistăm la dispariția totală a fluxurilor. Un sistem operațional de gestionare a migrațiilor de lucru trebuie să fie în măsură să reacționeze rapid la schimbările pe termen scurt din economie și de pe piața de muncă. De altfel, dacă crizele economice pot justifica restricții ale migrațiilor de muncă pe termen scurt, este foarte importantă luarea în considerație a consecințelor pe termen lung ale schimbărilor de orientare negociate în cursul crizei.

NOTE BIBLIOGRAFICE:

- [1] <http://www.courrierdelaplanete.org/81-82/article3.php>
- [2] Dominique Schnapper, „*L'Europe des immigrants*”, éditions François Bourin, Paris, 1992
- [3] Keith Krause, „*Approche critique et constructiviste des études de sécurité*” în <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001309.pdf>
- [4] Cristina Elena Bobu, *Politica UE în domeniul migrației – mai multe fațete ale aceleiași dileme*, în « Sfera Politicii » nr.137
- [5] Didier Bigo, « *Editorial -Circular, refouler, enfermer, éloigner : zones d'attente et centres de rétentions aux frontières des démocraties occidentales* », Cultures & Conflits, nr.23, automne 1996 în <http://conflits.revues.org/index344.html>
- [6] *Immigration et intégration, l'état des savoirs*, sous la direction de Philippe Dewitte, ed. La Découverte, Paris, 1999
- [7] Andrea Rea și Maryse Tripiet, *Sociologie de l'immigration*, ed. La Découverte, Paris, 2003
- [8] Ioana Cristea Drăgulin, *Imigranți la porțile Europei*, în « Sfera Politicii » nr. 116-117
- [9] Catherine Wihtol de Wenden, « *Politiques migratoires injustes* », Ceras - revue *Projet* n°297, Mars 2007. <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=633>.
- [10] <http://conflits.revues.org/index356.html> (pentru Ayse Ceyhan și Anastassia Tsoukala)
- [11] IMI: *Politiques de migration et gouvernance* în <http://www.imi.ox.ac.uk/events-fr>

- [12] Daniele Lochak « *Bons « étrangers et « mauvais » clandestins* » în *Le Monde diplomatique*, archives, novembre, 1997
- [13] Catherine Wihtol de Wenden, « Politiques migratoires injustes », *Ceras - revue Projet* n°297, Mars 2007. <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=633>.
- [14] Diana Ureche, *E pluribus unum? Prezentul imigratiei in lume*, in *Migrant in Romania*, nr.3/ 2009
- [15] Raportul SOPEMI 2009, Sistemul de Observare Permanentă a Migrațiilor Internaționale, în <http://books.google.ro/books?id=Oh6iyy6DOAMC&printsec=frontcover&q=sopemi+2009&source=bl&ots=D#v=onepage&q&f=false>