

Porazdelitev odgovornosti

Danes je v Evropi velik dialog med državami, ki so pod pritiskom množičnih imigrantov, in med emigracijskimi državami, ne glede na to, katere skupine držav imajo primarno vlogo v tej razpravi. Zahod skuša oblikovati jasen in natančno opredeljen »obrambni« mehanizem, če je potrebno tudi s krutimi načini, zlasti da ustavijo t. i. množično imigracijo iz Vzhodne in Srednje Evrope na svojih mejah. Na drugi strani mora t. i. Zahod iskati neke vrste kompromise z državami, ki so potencialna območja emigrantov. To vprašanje je postalo predmet razprav v prenekaterih mednarodnih konferencah, in sicer kot izrazito politično vprašanje v evropskem merilu. O tem poročajo zunanja ministrstva, ministrstva za delo in druge ustanove, študije itd. V razpravah prednjačita Svet Evrope in mednarodna organizacija za migracije.

Kje je Slovenija v tem dialogu? Spoznavamo, da bi morali biti veliko bolj povezani v mednarodne strokovne razprave, oprti na znanost, vključeni v politični dialog o ekonomskih, političnih in humanih vidikih migracij, sodelujoči na mednarodnih konferencah. Ne rečem, da tega sodelovanja ni in tudi na tem mestu se moramo zahvaliti P. Klinarju za marsikatero pobudo in nasvete kot tudi nekaterim drugim udeležencem tokratne razprave. Vse to je v našem lastnem interesu, ker mora Slovenija ustvariti strategijo migracijske politike. Vključiti se bomo morali v mednarodne organizacije in evropske institucije, ki igrajo pomembno vlogo v migracijski politiki. Na mednarodnih srečanjih je veliko razprav tudi o beguncih. Razviti svet težko in slabo sliši na to temo, ki pa je velikega pomena in breme za Slovenijo in ga mora porazdeliti z evropskimi državami.

MILAN MESIČ**

Strategije razvitih družb

P. Klinar je pred nas postavil širino aktualne problematike migracij, teze in vprašanja, o katerih bi mogli govoriti na mnogih okroglih mizah. Glede na omejen čas in različne izkušnje sodelujočih v tej razpravi, ki so se vsak po svoje ukvarjali z migracijami, ostane vsakemu izmed nas, da se v svoji razpravi omeji na enega ali nekaj problemov, ki zaslužijo posebno obravnavo. Sam nisem mislil govoriti o eni izmed ključnih in vsekakor izzivnih Klinarjevih tez, ki se nanaša na spremembo migracijskih politik v zahodnoevropskih državah glede sprejemanja migrantov, ki jo označuje nacionalizem nasproti liberalizmu, značilnemu za čas »Gastarbeiter« modela evropskih migracij. Ker pa je ta teza že izzvala dobršen del dosedanje razprave, mislim, da jo je treba osvetliti še z enega zornega kota.

* Drago Mirošič, vodja sektorja za migracije pri Ministrstvu za zunanje zadeve R Slovenije.

** dr. Milan Mesič, redni profesor na Filozofski fakulteti v Zagrebu.

Aktualni model migracij, odločujoče določen z interesi imigracijskih držav (države sprejema je pravzaprav evfemizem, s katerim se racionalizira politična volja teh držav, da ne postanejo imigracijske multikulturne družbe), uvodničar imenuje nacionalne, včasih pa nacionalistične. To kaže, da se zaveda težav v strokovni uporabi teh dveh pojmov zaradi njihove nabitosti s političnimi konotacijami. Poleg tega bi hotel opozoriti, da konceptualna paradigma – liberalizem versus nacionalizem – lahko nekoliko zamegli bistveno nespremenjene migracijske procese in njim podrejene strategije razvitih zahodnoevropskih družb – ki so bili in ostanejo eminentno nacionalni.

Poskušal bom v nekaj obrisih pojasniti to pripombo in bom konkretiziral argumente. Ni dvoma, da industrijsko razvite države Zahodne Evrope v času podaljšane povojne konjunktore (brez primere v svetovni zgodovini kapitalizma), ki širi povpraševanje po dodatni delovni sili, vodijo liberalno migracijsko politiko (politike). Liberalna politika odprtih mej (česar ne smemo mešati s svobodnimi mejami) nikakor ni v nobenem pomenu nenacionalna ali nasprotna nekakšni nacionalni politiki. Iz današnje perspektive je empirično jasno, da ni potrjena niti podmena neoklasične ekonomske teorije, ki je v tedanjem liberalnem migracijskem modelu odprtih meja videla »skrito roko«, ki (dolgoročno) transnacionalno usklajuje ponudbo in povpraševanje dela in kapitala in s tem (dolgoročno) ustreza ekonomskim interesom tako imigracijskih kot tudi emigracijskih držav.

Nadalje, tudi koncept »gostov-delavcev« je po svoji kulturološki konotaciji prav nacionalni koncept, ker se pod tem razume avtomatična vrnitev migrantov v državo, iz katere prihajajo, brž ko njihova delovna sila »gostitelju« ne bo več potrebna. Ker pa je ta potreba nepričakovano dolgo naraščala, so nacionalni trgi dela v zahodnoevropskih državah tekmovali med seboj v pridobivanju migrantov, to pa je krepilo njihovo pogajalsko moč in izboljševalo njihov položaj, ekonomski in družbeni, v državah, kjer so delali, in je s tem spodkopavalo same temelje modela gostujočega delavca. Razvila se je migrantska delovna zakonodaja, s precejšnjimi razlikami med posameznimi nacionalnimi zakonodajami. Na kratko, liberalna migracijska, po kakršni so se ravnale države Evrope do prve naftne krize 1973/74, je bila izraz in seštevnik nacionalnih migracijskih politik. Zato lahko pride do konceptualnega nesporazuma, kadar se ta strategija postavlja nasproti aktualnim migracijskim politikam, označenim kot nacionalnim.

Prav tako moramo imeti pred očmi, da tisto, kar prof. Klinar imenuje nacionalna ali nacionalistična usmeritev imigracijskih držav, prihaja sčasoma po neuspešnih poskusih urejanja migracijskih tokov. Ko se je namreč pokazalo, da model »rotirajočih migracij« ne deluje avtomatično v stanju ekonomske recesije ali krize, so zaprli meje za nove delavce migrante in začeli so se iskati novi koncepti. Pri tem iskanju je bila nekaj časa sprejeta ideja »migracijske verige« (Widgren). To je bil pravzaprav polovičen korak ali polovičen izstop iz neučinkovitega »Gastarbeiter« modela oziroma nov poskus racionalizacije dejanskih migracijskih procesov. Morali so opustiti liberalno-redukcionistično predstavo o migrantu kot »homo oeconomicus«, ki odhaja v migracije in se vrača enostavno (mehanično) kot odgovor na signale trga dela. Iz nove perspektive »migracijske verige« (ki olajšuje liberalno paradigmo, a je ne opušča) se na migracije gleda kot na svojevrsten proces, ki vključuje določena socialna razmerja, v katera se migrant vključuje, tako v družbi, iz katere prihaja, kot tudi v družbi, kjer dela. Težišče vendar ostaja na migrantu posamezniku in na njegovo-

vi individualni odločitvi, ali se hoče vrniti ali trajno ostati v migracijah. Ta odločitev je motivirana predvsem z ekonomskimi pobudami. Toda poskusi nekaterih vlad v državah imigracije, da bi stimulirali povratek, so dali nepričakovano majhne rezultate, tako da je ta koncept opuščen.

Ker pa so določeni kontingenti migrantske delovne sile postali strukturna potreba zahodnoevropskih ekonomij, so bila nadaljnja prizadevanja imigrantskih držav v bistvu usmerjena k istemu cilju – k nadzoru in regulaciji delovnih migracij. Vendar se je hitro pokazalo, da se ti cilji ne uresničujejo. Lekcija, ki jo je Evropa dobila, se vidi v dejstvu, da se je socialna sestava imigrantskih skupnosti spremenila v korist članov družin prvotnih migrantov, iskalcev azila in nedoločene skupine »ilegalcev«. Obstoje in porast te zadnje skupine kljub občasnim kampanjam oblasti proti podzemnim migracijskim tokovom kaže, da določeni sektorji teh gospodarstev vsaj delno poslujejo po zaslugi velikega izkoriščanja nezavarovanega dela migrantov. Poleg tega se je pokazalo, da so različne struje migrantov povezane in da medsebojno vplivajo na akcije in gibanja. Nadzor nad prihodom migrantov skozi ena vrata je usmeril dotok iskalcev azila na druga preostala legalna vrata. (G. Brochman).

Tako je prošnja za azil v novejšem času postala glavni legalni kanal za vstop migrantov na območje Evropske skupnosti in drugih industrijskih držav Zahodne Evrope. Medtem ko je v prvi polovici 70-ih let povprečno letno prosilo za azil v Evropi približno 13.000 oseb, so med 1986 in 1988 letni dotoki azilantov narasli na skoraj 200.000 oseb. Samo Nemčija je 1991. zabeležila 256.000 prošenj za azil, lansko leto pa že 438.000. Za države imigracije pa je prošnja za azil najdražji način imigracije, kar je v javnosti okrepilo že obstoječa protiimigrantska razpoloženja in vse bolj radikalne oblike ksenofobije, ki temeljijo na prepričanju, da migranti in zlasti »lažni begunci« prihajajo »izkoriščat našo državo blaginje«. Zares so na preizkušnji sama načela in norme »welfare state«. Ta se kršijo, če so iz njih izključeni delovni migranti in azilanti. Dosledna uporaba teh načel za vse aspirante pa bi zaradi visoke cene lahko ogrozila sistem blagostanja, državljani pa težko sprejemajo nove davčne obveznosti. Resnične probleme in socialne napetosti (ki torej niso izmišljeni, a se jih politično lahko še instrumentalizirajo) spretno izrablja radikalna desnica, ki dramatizira občutek ogroženosti domačega prebivalstva in nemoč oblasti, da (z liberalnimi sredstvi) nadzira položaj.

To je tisto nacionalistično vzdušje, ki od zahodnoevropskih vlad, tako konservativnih kot tudi socialno demokratskih, zahteva radikalne ukrepe za zaščito nacionalnih interesov pred bolj ali manj realnimi nevarnostmi množičnih imigracij, posebno azilantov. Zato te vlade od sredine 80-tih let uvajajo restriktivno politiko do azilantov, da bi ustavile ali preusmerile azilantske tokove. V ta namen sprejemajo ukrepe, kot je kontrola viz, omejevanje kriterijev primernosti za pridobitev statusa azilanta, ustanavljanje centrov in taborišč za izpraševanje prosilcev na mestih, kjer prihajajo v državo, pospeševanje in hkrati poostrovanje postopkov ugotavljanja pravice do azila, kazni za ladijske in letalske družbe, če prevažajo potnike brez ustreznih dokumentov. Zabeleženi so tudi primeri prisilnega vračanja beguncev, kar pomeni flagrantno kršenje temeljnega načela mednarodnega begunskega prava – nonrefoulement.

Ker je pravna podlaga za posamezne restriktivne ukrepe vprašljiva, zlasti s stališča mednarodnega prava, npr. posebej za članice Evropske skupnosti, te ukrepe pripravljajo diskretno, če ne kar tajno. Za ta namen so ustanovili neformalna medvladna telesa, kot je Schengen skupina (ki jo sestavljajo predstavniki Francije, Nemčije, Italije, Španije, Portugalske, Nizozemske, Belgije in Luksem-

burga), ali ad hoc skupina za migracije (funkcionarji ministrstev, odgovornih za migracije v državah ES). Zadnja je sprejela Dublinsko konvencijo, ki določa, katera od držav članic je odgovorna za obravnavanje posameznih prošelj azilantov, in izključuje pravico, da bi prošnje ponovili v drugi državi. Usklajevanje evropske azilantske politike je pripeljalo do zniževanja dosedanjih standardov v zaščiti azilantov.

Za našo razpravo: liberalna versus nacionalna (nacionalistična) migracijska politika, je pomembno opozoriti, da se v aktualnem vzdušju nacionalizma (oziroma ksenofobije) nacionalni interesi pomikajo skozi internacionalizacijo evropske migracijske strategije in politike. V času liberalnega migracijskega modela smo imeli, nasprotno, avtonomne, še več, konkurenčne migracijske politike s precej različnimi nacionalnimi migracijskimi zakonodajami. Vse to je prof. Klinarju dobro znano in pripomba ima namen samo opozoriti na te kontraverze okrog navedenih pojmov in modelov, kar po mojem mnenju zahteva temeljito konceptualno razčiščevanje.

Ko že govorimo o spremembi zahodnoevropske migracijske in posebno azilantske strategije, se moramo vprašati, v kakšnem položaju je in kakšno migracijsko politiko mora in more voditi država, kot je Slovenija. Omejil se bom samo na pripombo, da imajo bogate industrijske države, ki so poleg tega povezane v močno zvezo, kakršna je Evropska skupnost, veliko več sredstev in možnosti, da vplivajo na mednarodne migracijske tokove, vključno z azilantskimi, kot nerazvite države Juga ali nove srednjeevropske države v postkomunistični tranziciji. Čeprav prve same niso zadovoljne z dosedanjo učinkovitostjo svojih migracijskih politik, ukrepi, ki jih sprejemajo, neposredno ali posredno prizadevajo njihovo bližnjo in daljno okolico. Prav zaradi učinkovitosti zahodnoevropske države delajo na usklajevanju (beri internacionalizaciji) svojih nacionalnih migracijskih strategij in politik. Vse kaže, da je srednjevzhodnim državam (Poljska, Češka, Slovaška, Madžarska, Slovenija in pogojno Hrvaška) namenjena vloga buffer držav prvega sprejema. Te države ne razpolagajo z močnimi sredstvi za učinkovito migracijsko politiko, vendar pa se mi zdi, da bi se morale za zaščito svojih nacionalnih interesov regionalno povezovati po zgledu močnejših od sebe.

Na koncu bi se dotaknil še vprašanja bodočnosti migracij, tako tistih Vzhod-Zahod kot tistih Jug-Sever. Soglašam s stališčem prof. Klinarja, da se kataklizmična predvidevanja o izbruhu migracij z Vzhoda po padcu »železne zavese« kažejo kot nerealna. Prognoze namreč navadno slonijo na enostavni metodi interpolacije obstoječih trendov. Tako so iz zares dramatičnega porasta azilantov, posebno v Nemčiji, v zadnjih dveh ali treh letih sklepali o nadaljevanju tega trenda, vendar so najpomembnejši migracijski viri (najprej etnični Nemci v vzhodnih državah) že precej izčrpani ali bistveno zmanjšani prav po zaslugi prejšnjih dramatičnih gibanj. Tudi demografi ugotavljajo, da je celo območje evropskega Vzhoda šlo skozi demografsko tranzicijo in da so demografski in iz njih izpeljani migrantski potenciali relativno majhni. Ostaja pa globok prepad v razvitosti med Zahodom in Vzhodom in velika negotovost ekonomskih in družbenih preobrazb, kar se bo tudi v nekem optimističnem scenariju neposredne bodočnosti vsekakor kazalo v precejšnjih migracijskih pritiskih na teh območjih.

Še večji migracijski potenciali tudi naprej rastejo na Jugu in pravzaprav je težko predvideti scenarij, po katerem ne bi – če ne prej, pa pozneje – prišlo do eksplozije ogromnih razsežnosti. Po projekcijah znanega demografa A. Golinija prihaja v evropskih državah OECD 13 otrok pod 15 leti na vsakih 10 ljudi preko 65 let, v subsaharski Afriki pa – 159. V naslednjih 20 letih se lahko v nerazvitih

državah Juga pričakuje povečanje števila ljudi v aktivni delovni dobi na nekako 733 milijonov, to pa je precej več, kot je sedanje skupne delovne sile v razvitih državah (586 milijonov – 1990). Sočasno pa v zgodnjih 90-ih čaka mnoge evropske države populacijska rast samo po stopnji 0,5%, kasneje pa celo negativna rast. Ekonomske razlike med Severom in Jugom so prav tako drastične in se še poglobljajo. Medtem ko je dohodek per capita v visoko dohodkovno razvitih državah, z nekimi nihanji, v stalnem porastu, je v nizko dohodkovnih državah v poznih osemdesetih letih padel na raven sedemdesetih let. The Human Development Report for 1991 sklepa, da bo glede na to, da hitro rasejo podmene za pritisk mednarodnih migracij, v naslednjem desetletju mogoče videti migracije prek meja, kakršnih še ni bilo in bodo presegle tiste iz Evrope v Novi svet. Poleg tega bo naraščajoča populacija Juga še naprej ogrožala ekološko ravnotežje in možnosti kultiviranja zemljišča za poljedelsko proizvodnjo. FAO predvideva, da 65% svetovnih nenamakanih površin ne bo primernih za kultiviranje do leta 2100. Tako bi migracije v bodočnosti lahko postale eminentno ekološke migracije, kot je bilo to tudi njihovo prvotno bistvo v davni preteklosti človeštva.

ANTON RUPNIK*

Znanost in vrednotenje

Misli, ki jih bom navrgel, morda ne sodijo v znanstveni stil. Materija, ki jo tu analiziramo in sintetiziramo, ni samo živa in boleča, ampak je tudi materija vsakodnevne političnega odločanja od Ljubljane do Stockholma. To pomeni, da je prvo vprašanje, kaj naj dela znanost v takem položaju: ali lahko ostaja le pri svojem strogem analiziranju in sintetiziranju, neke vrsti objektivnosti – ali pa je ta ista znanost poklicana, da naredi polovico tistega, kar morajo potem politične strukture dokončati. Prav o tem bi rad spregovoril.

Kakor koli se P. Klinar hoče zavestno držati objektivnega pojmovnega sveta, tako smo bili že na samem začetku priča vprašanju, ali je to tudi vrednotenje. Z zanimanjem sem prisluhnil tem vidikom: da pa se vrednotenju znanstvenik le ne more izogniti, bi bila moja prva izzivalna teza. Dovolite, da vaše zadnje razmišljanje uporabim za to, da vas spomnim na dva vaša izraza, češ Zahodna Evropa postaja zaprta trdnjava, zapirajo se vrata za migrante. Ali je to dobro ali slabo? Ali je to naravno ali protinaravno? Predvsem zgodovinarji bi bili poklicani za odpiranje teh perspektiv, če zdaj govorimo, pogojno recimo, o svobodnih migracijah. Tudi če so migranti hodili kolektivno iz Turčije ali Jugoslavije, je bila tedaj to svobodna odločitev. Zahodna Evropa prihaja do zgodovinskega spoznanja, da se je grešilo proti preprosti naravi. Če postavimo v ekstrem zgodovinske migracije, tako rekoč preseljevanja še do najnovejše dobe, smo imeli na obrobjih evropskega civilizacijskega sveta migracijo celo kot način življenja, se pravi nomadsko. V sami Evropi pa vendarle tisočletje in morda več tega pojava ni. Morda je naravno stanje evropskega človeka v tem, da ostane doma, da živi v krogu svojega naroda in

* Anton Rupnik, svetovalec vlade pri Ministrstvu za zunanje zadeve in vodja Službe za stike z javnostjo.