

## UREDNIŠKI ZAPIS

Revija nadaljuje s tematskimi razpravami v obliki okroglih miz o teoretičnih in družbeno aktualnih ter pričakovano odmevnih temah. Tokratna tema so *Mednarodne migracije*, prisotne v širšem svetovnem (evropskem), pa tudi v slovenskem prostoru. Okroglo mizo smo zasnovali kot študijski projekt, ki ga je razvil naš urednik univ. prof. dr. Peter Klinar pod naslovom *Sodobni trendi mednarodnih migracij*. Članek je bil objavljen v št. 5–6/93, TIP.

Razprave so se udeležili raziskovalci z univerz v Ljubljani, Zagrebu in Sarajevu ter politični premišljevalci in večje število vseh tistih, ki se v Republiki Sloveniji pri svojem delu srečujejo s problematiko migracij. Pokazalo se je, da bo študija P. Klinarja spodbujala tudi v prihodnje družboslovne razprave na obravnavano temo. Okrogle mize so se udeležili: dr. P. Klinar, M. Drnovšek, dr. M. Jurak, dr. I. Mislaj, dr. J. Fischer, dr. F. Mali, dr. F. Vreg, dr. Z. Mlinar, dr. V. Katunarič, D. Mirosič, dr. M. Mesič, A. Rupnik, J. Puhar, dr. M. Knežević, dr. Đ. Sokolović in dr. J. Makarović.

Pisne prispevke sta prispevali mag. M. Bevc in mag. A. N. Kovačev.

PETER KLINAR\*

## Osnove migracijske politike

V tezah se bom skušal izogniti ponavljanju vsebine, napisane v svojem zapisu. Ker je naslov naše revije *Teorija in praksa*, bi svoje uvodne teze zasnoval tako na teoriji kakor tudi na praktičnih vidikih, ki zadevajo sodobne migracije. Govoril bom v glavnem o dveh vsebinskih sklopih. Najprej bom načrtno podoben mednarodnih migracij v sodobni Evropi, v drugem delu pa bom govoril o migracijskih trendih in problemih v Sloveniji.

Za uvod nekaj metodoloških opozoril. Mislim, da se okrog mednarodnih migracij in trendov tega dogajanja v Evropi pletejo številne polnesnice, neresnice, krožijo različni podatki, številne raziskave so precej determinirane z enostranskimi interesi, predvsem dominantnih imigrantskih zahodnih držav. Naj navedem nekaj dvomov, ki se mi ob tej metodološki opombi porajajo. Prvi takšen dvom je ocena »čoln je poln«, 20 milijonov emigrantov v Zahodni Evropi je maksimum, ki ga Zahodna Evropa še prenese, čeprav nekateri podatki kažejo, da je Nemčija, ki je danes najbolj izpostavljena kot imigrantska država, imela pred prvo svetovno vojno več tujcev kot zdaj. O metafori, da je čoln poln, je tudi mogoče dvomiti, ker

---

\* Dr. Peter Klinar, redni profesor na FDV.

se z gotovostjo pričakuje populacijsko krčenje Evrope v 21. stoletju ob hkratni eksploziji prebivalstva v tretjem svetu.

Naj navedem še eno od dvomljivih ocen. Mislim, da so problematične napovedi o izumiranju avtohtonih prebivalcev. Sodim, da gre za izrazita pretiravanja o kulturni, gospodarski, politični in drugi škodi, ki jo povzročajo imigranti avtohtonemu prebivalstvu. V nekem smislu so precej panična in dokaj eksponirana pričakovanja Zahoda o množičnih migracijah iz Vzhodne Evrope, ko Zahod sprejema samo eno alternativo, en sam scenarij, da bodo te migracije množične, ob tem da se porajajo še drugi scenariji, ki govorijo, da utegnejo množični migracijski tokovi pritekati predvsem iz kriznih družb na Vzhodu in v Srednji Evropi ali pa da takšnih množičnih migracij v predvidenem obsegu sploh ne bo. Te dileme se mi torej porajajo, povezane z metodološkimi dvomi, ki temeljijo na ocenah, določenih z enostranskimi interesi.

Kaj spodbuja tokove mednarodnih migracij v Evropi? Nedvomno znana dejstva: razvoj tehnologije in komunikacij na eni strani in na drugi strani izrazita neenakomerna razvitost sveta z mnogimi političnimi, gospodarskimi in socialnimi krizami in konflikti, zlasti v Vzhodni in Srednji Evropi, ali, kratko rečeno, v post-socialističnih državah. V tem okolju ne kaže prezreti ekoloških katastrof in še posebej ne vojaških spopadov in etničnih konfliktov. Na Vzhodu, v nekdanjih socialističnih državah – nekdanja Jugoslavija je izjema – je končno prevladalo spoznanje, da emigracije za izvorna okolja niso škodljiv pojav. Nove nacionalne post-socialistične države se odpirajo za mednarodne emigracije in tudi med njimi potekajo migracijski tokovi. Končno je treba reči, da se v Zahodni Evropi kažejo potrebe po določenih selekcioniranih kategorijah imigrantov, bistveno drugačnih kot v preteklosti, ko je šlo za množične emigracije manj kvalificirane delovne sile. Zahod sprejema strokovnjake, kvalificirane delavce, imetnike kapitala; ne odreka možnosti imigracij družinskih članov. Formalno sicer nasprotuje ilegalnim imigracijam, dejansko pa so številne vplivne skupine zainteresirane za dotok ilegalnih imigrantskih delavcev.

Hkrati lahko opazamo obstoj številnih zavor za množične emigracije na Zahod. Mednje sodijo omejitveni administrativni ukrepi Zahoda: nadzor meja – absolutna zapora meja nikoli ni uresničljiva – in številni drugi usklajeni administrativni omejitveni ukrepi. Administrativno omejevanje novih imigracij postavlja pod vprašaj veljavnost stare teorije o dejavnih privlačevanja in odbijanja, ki je bila zgrajena na individualnih odločitvah imigrantov. Evropa se je končno odločila v zvezi z alternativo, ali večja produktivnost ali množične migracije manj kvalificirane delovne sile, za prvo usmeritev za povečanje produktivnosti, ki naj bi lovila ameriško in japonsko. Zato je razumljivo, da takšna usmeritev ne dopušča množičnih imigracij manj kvalificirane delovne sile. Med zapore novih migracij sodijo tudi izbruhi pojavov sovraštva, ksenofobije avtohtonega prebivalstva do imigrantov z Vzhoda in tretjega sveta, ki jih Zahod dokaj neučinkovito omejuje. Moja teza je, da ne gre slučajno za neučinkovito omejevanje ksenofobije, ker naj bi informacije o teh pojavih po informacijskih sredstvih prodrle tudi v post-socialistične emigrantske družbe, kar naj bi delovalo zastraševalno na spodbude o množičnih emigracijah z Vzhoda in Srednje Evrope. Prezreti ne kaže, da v številnih okoljih Vzhoda ni prisotna emigrantska tradicija in da ne obstoje tradicionalne emigrantske skupnosti na Zahodu; zato ni mogoče pričakovati verižnih migracij. Med zavorami emigracij naj omenim še zmešnjavo, ki se je pokazala pri najnovejših raziskavah mednarodne organizacije za migracije, International Organisation for Migration (IOM), ki ugotavlja tole čudno podobo o migracijskih težnjah na Vzhodu: Albanci

so najbolj navdušeni za emigracije, množično naj bi odšli na tuje, hkrati pa so največji optimisti glede prihodnjega razvoja Albanije. Obratno so Rusi, Ukrajinci, baltski narodi, Bolgari zelo pesimistični do prihodnjega domačega razvoja svojih družb, hkrati pa ta pesimizem pri njih ne vzbuja posebnih emigracijskih spodbud.

Drug pomemben sklop zadeva odprte probleme integracije trajnih imigrantov. Se pravi, Zahod ni samo opustil liberalnejšo politiko sprejema novih imigrantov – kar se kaže že od naftne krize v sredini sedemdesetih let naprej, posebej očitno pa zdaj ob pritokih imigracij z Vzhoda, ampak je hkrati tudi pred dilemami, kaj storiti s trajnimi imigranti in kako jih vključevati v imigrantsko družbo. Vsi dose-danji integracijski modeli vključevanja trajnih imigrantov, od klasične asimilacije do nemškega sprenevedajočega modela »gastarbajterjev« in odtujenih imigrantov, do britanskega modela neenakega etničnega pluralizma, so se pokazali kot vprašljivi. Odprti ostajajo problemi integracije trajnejših imigrantov.

Liberalnejše obdobje sprejemanja novih imigrantov in liberalnejši zametki integriranja trajnejših imigrantov se rahljajo in zahodne imigrantske družbe se usmerijo k »nacionalizmu«, k nekompromisnemu forsiranju lastnih interesov. Liberalnejše obdobje sprejema novih imigrantov, v katerem so vsaj deloma bile dane možnosti za uveljavljanje individualnih odločitev imigrantov, se umika omejitvenim regulacijam imigrantskih nacionalnih držav. Prevladujoča moč nacionalnih imigrantskih držav ne obeta, da bi se mogle uresničevati nekatere zamisli, ki so se porajale sredi sedemdesetih let in zadevajo iskanje razvojnih alternativ mednarodnim migracijam ter mednarodno urejanje migracij, ki naj bi omejilo dominantno moč imigrantskih držav in upoštevalo tudi interese emigrantskih družb. Prav tako utrjena dominacija imigrantskih držav ne obeta možnosti za zagotavljanje pravic različnim kategorijam imigrantov in za uveljavljanje tolerantnega etničnega pluralizma kot načina integriranja trajnejših imigrantov. Meje se zapirajo, ksenofobija in diskriminacija sta na izrazitem pohodu, odprti ostajajo številni problemi pravic trajnejših imigrantov in ni slučajno, da Konvencija generalne skupščine OZN iz decembra 1990. leta za zaščito pravic imigrantskih delavcev ni bila ratificirana v imigrantskih državah. Interesi imigrantskih in emigrantskih držav se ne usklajujejo, dejanski mednarodni interesi in interesi imigrantov niso očitni. Razvojne alternative mednarodnim migracijam niso v ospredju političnih dejavnosti. Procesi mednarodnega omejevanja kriz – kar se še posebej kaže v primeru BiH – so povsem neučinkoviti. Preventivnih ukrepov za preprečevanje množičnih prisilnih migracij pogosto sploh ni več. Zato ni slučajno, da se ob vseh teh omejitvenih ukrepih in razširjenih krizah pojavlja vedno več ilegalnih imigrantov, kar govori za tezo, da pri sodobnih migracijah usihajo elementi organiziranosti.

Nekaj besed o Sloveniji. Iz vsega, kar sem povedal, se kaže zapletena podoba, v kateri je Slovenija na razpotjih mednarodnih migracijskih tokov. Mislim, da so za razumevanje slovenske situacije pomembne naslednje determinante. Slovenija je postsocialistična družba in hkrati nova nacionalna država, kar govori o dolgotrajnih in zapletenih procesih tranzicije v nov sistem in tudi o številnih klasičnih elementih nacionalne države, ki bodo še dolgo prisotni, medtem ko jih modernejša nacionalne države skušajo preseči. Drugič, Slovenija je del nekdanje jugoslovanske države, kar pomeni, da v Sloveniji bivajo številni imigranti iz drugih delov nekdanje Jugoslavije, kar vzbuja številne politične konflikte. Tretjič, Slovenija je srednjeevropska država in Zahod srednjeevropskim državam namenja vlogo jezu, da naj bi zadrževale množične migracijske pritiske v Vzhoda. Sloveniji se zaradi te vloge, ki ni najmanj perspektivna in prijetna, obetajo mogoče kakšne manjše koncesije. Končno ne smemo prezreti, da je Slovenija na robu Balkana, ki bo še

dolgo časa nemiren, kar pomeni, da jo bodo obremenjevali begunci in drugi prisilni imigranti. Ne nazadnje je treba omeniti med determinantami, ki opredeljujejo položaj Slovenije v zvezi z migracijami, tudi njeno tranzitno vlogo. Čez njo potekajo mnogi tokovi z Vzhoda, z Balkana, pa tudi iz tretjega sveta, kar dodatno zapleta njeno vlogo v migracijskih razmerah. Končno ne gre prezreti, da je Slovenija – in to bo tudi v prihodnje – izrazito odvisna od razmer v pomembnih imigrantskih družbah (v Nemčiji) in tudi v drugih imigrantskih državah v Evropi kakor tudi od razmer v obmejnih državah.

Kakšna temeljna načela bi morala veljati za graditev migracijskega koncepta, bolje rečeno, migracijske politike v tem prostoru? Mislim, da brez izhodiščnega načela o etnični enakopravnosti ne gre tudi pri migracijah. Pri mednarodnih migracijah je treba iskati ravnotežje med tremi pomembnimi dejavniki mednarodnih migracij. Ti so: ponudba in povpraševanja po delovni sili, po različnih kategorijah migrantov. To tržno načelo je treba usklajevati z načelom solidarnosti in tudi z načelom relativne svobode mednarodnega gibanja, ki temelji na individualnih odločitvah. Kot tretje načelo omenjam težnjo vsakršne migracijske politike po intenzivnem omejevanju številnih konfliktov, nasprotij, diskriminacij, segregacij in drugih disjunktivnih procesov med imigranti in avtohtonimi in prizadevanja, da se ti procesi preoblikujejo v sprejemljivejše konjunktivne procese. Pri tem vidim alternativo asimilaciji in tudi različnim oblikam neenakega etničnega pluralizma v tolerantni etnično pluralistični integraciji, ki bi slonela na procesih adaptacijske akulturacije, etničnega pluralizma na področju zasebnega, ob zagotavljanju enakopravnosti na področju zasebnega, ob zagotavljanju enakopravnosti na področju javnega. Kot četrto načelo bi omenil nujnost avtonomije imigrantskih etničnih skupnosti, ki so pogosto pod dvojnimi ali še večsmernim nadzorom. Kot peto načelo se kaže intenzivno prizadevanje za uveljavljanje socialnoekonomskih, kulturnih, političnih pravic različnih kategorij imigrantov. Številne kategorije imigrantov nimajo priznanih raznih pravic, za vse kategorije imigrantov pa velja, da je uresničevanje zagotovljenih pravic problematično. Kot šesto načelo bi omenil načelo usklajevanja zelo različnih interesov emigrantskih in imigrantskih držav. Ti interesi so različni, vendar če v migracijskih politikah prevladujejo samo interesi imigrantskih držav kot do zdaj, potem mednarodne migracijske politike ni mogoče graditi. Ob interesih obeh vrst družb kaže še posebej upoštevati tudi interese migrantov samih in mednarodne interese, kar bi mogla biti novost v sodobnem času.

Slovenija kot emigrantska država, kot država, iz katere se je veliko ljudi izseljevalo in se jih še tudi bo v prihodnje, bi morala graditi svojo emigracijsko politiko na pozitivni selekciji, ki ne bi bila zgrajena predvsem le na administrativnih regulacijah, marveč predvsem na socialnoekonomskih regulativih. Slovenija bi se morala izrazito truditi in mnogo več storiti za to, da zajeti grozeči beg možganov in nosilcev razvoja iz svojega okolja.

Sodim, da je ena pomembnih nalog migracijske politike Slovenije tudi v tem, da sodeluje s svojimi trajnimi emigranti. Imamo številne inštitucije, Slovenska izseljenska matica, Slovenski kongres ipd., ki delujejo v tej smeri, možnosti za številne druge inštitucije pa so še zelo velike in ne povsem izkoriščene. Danes ni vsak emigrant izgubljen za matično družbo. Še posebej pri begu možganov velja načelo kroženja strokovnjakov, predvsem pa trajnega sodelovanja s strokovnjaki emigranti in tudi z drugimi kategorijami imigrantov. Tukaj imamo veliko področje dela pred seboj. Po drugi strani je potrebno, da se Slovenija bolj kot do zdaj usmerja v sodelovanje z imigrantskimi državami: da se opozarjajo na problem

naših emigrantov, na njihov status, pravice v določenih okoljih. To sodelovanje z imigrantskimi državami, vsaj kar zadeva novejšo ekonomsko emigrante, se mi dozdeva, da je dokaj skromno.

Končno ne gre prezreti mednarodnih inštitucij, ki se ukvarjajo z mednarodno problematiko migracij. Zelo številne mednarodne evropske organizacije pripravljajo projekte, opravljajo raziskave, organizirajo razprave in mislim, da bi v teh okvirih Slovenija morala spregovoriti. Kot emigrantska država bi se mogla Slovenija odločno zavzemati za razvojne alternative mednarodnim migracijam v smislu razvoja nerazvitih področij, preprečevanja kriz ipd.

Slovenija kot imigrantska država ima vrsto težav. Mislim predvsem na težavno politiko sprejema imigrantov, pa tudi na politiko načinov integriranja imigrantov in zagotavljanja njihovih pravic. Slovenija se bo verjetno srečevala s pojavi ekstremizmov, tudi s pojavi ksenofobije, ki so že na pohodu in v tej smeri bo potrebnih veliko naporov civilne in politične družbe za omejevanje izbruhov takšnih pojavov.

Ne gre tudi prezreti, da bi Slovenija kot imigrantska država v običajnejših razmerah, kot so zdaj na Balkanu, mogla razviti intenzivne poteze v smeri remigracij določenih kategorij, sedanjih imigrantov. To še posebej velja za begunce, ki so problematika za posebno tematsko razpravo.

Če se bo Slovenija zavzemala za lastne emigrante in postavljala v svoji migracijski politiki neka načela za lastne emigrante zunaj, bo morala po vsej verjetnosti podobna načela sprejemati tudi za imigrante, ki živijo v slovenski državi. Celovitost migracijske politike je očitna. Številne institucije politične in civilne družbe se z njo ukvarjajo, tudi objektivne znanstvene raziskave so na tem področju nujno potrebne. Potrebujemo mnjenja različnih izvedencev, ki jih je treba soočiti in usklajevati. Morda bo ta okrogla miza majhen prispevek za izgrajevanje načel za prihodnjo celovitejšo migracijsko politiko.

MARJAN DRNOVŠEK\*

## Zgodovinski razgledi

Kot zgodovinar bi postavil začetek migracijskih procesov dlje nazaj v preteklost, saj to pojavno obliko gibanja ljudi poznamo v vseh obdobjih človekovega bivanja na tem planetu. Če pa imamo pred očmi moderno migracijsko obdobje, ga moramo začeti s koncem 18. stoletja, ko se začne množično potovanje Evropejcev čez Atlantik v »obljubljeno« deželo Ameriko, val, ki so ga ZDA ustavile po prvi svetovni vojni, nikoli pa niso popolnoma zaprle svojih »zlatih vrat«. Nemški sociolog Erich Werner je označil ta proces kot evropeizacijo sveta. (E. Werner: Slovenci v Porurju, Ljubljana 1985), ko so evropski narodi (in ideje ter civilizacijski dosežki v najširšem pomenu besede) preplavili zlasti severnoameriški kontinent. Slovenci so se kot posamezniki in manjše skupine vključili v ta val od srede 19. stoletja s presežkom – ki ga označujemo kot množično izseljevanje – od osemdeसे-

\* Marjan Drnovšek, Inštitut za izseljence pri SAZU.