

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И МИГРАЦИЯ: ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ

(Политиката на ЕС за управление на мобилността на работната сила)

д-р Петър Петров-Митов

В днешните условия на глобализация/мондиализация миграцията също придоби глобален обхват. Този сложен социално-икономически феномен засяга растящ брой страни и райони, значителен процент от населението на които се включва в миграционните потоци по най-различни, главно икономически причини. В развитите страни от ОИРС около 8 % от населението е от чуждестранен произход, а в най-развитите страни на ЕС живеят около 40 млн. души, 74 % от които нискоквалифицирани физически работници. В страни като Мексико, Великобритания и Полша над 10 % от собственото население имат статут или на емигранти, или на имигранти, докато други изостанали в икономическо отношение страни – например България и Румъния – се превърнаха в своеобразни “временни спирки” и “миграционни коридори”.

Като магнит за имигрантите от цял свят продължава да действа най-мощната световна икономика – САЩ, която привлича висококвалифицирана и неквалифицирана работна сила от цял свят – Латинска Америка, Азия, Европа и Африка. Особено се активизираха миграционните потоци в пространството на страните от ОНД след разпадането на бившия Съветски Съюз с притегателен център Русия, чиято икономика динамично се развива, главно заради приходите от износ на енергийни ресурси. Нарастващо значение и своя специфика имат и проблемите на миграцията в бързо развиващите се страни в азиатско-тихоокеанския район, особено Китай, Индия, Виетнам и Южна Корея.

Модерните средства за транспорт и комуникации откриха безпрецедентни възможности не само за обмен на информация и финансови продукти, но и за мобилност на работната сила, включително възможности за работа на разстояние /теле-услуги/ и аутсорсинг /изнасяне на интелектуални производства и услуги в бедни, но с евтина работна ръка страни/. С други думи, мобилността на работната сила се превърна в ново измерение на глобализацията.

Постепенно започнаха да се очертават контурите на регионални и обособени пазари на работната сила, които могат да се приемат за симптоми на възникването и евентуалната интеграция в бъдеще на един все по-глобализиран международен пазар на работната сила. В резултат от възникването на нови наднационални обединения и най-вече от създаването и разширяването на Европейския Съюз на преден план излезе именно наднационалният характер на миграцията и проблемът за създаването на модерна и перспективна политика за управление на мобилността на работната сила през XXI век.

При такава постановка на въпроса подчертана актуалност придоби потребността от нов подход към проблемите и политиката в областта на миграцията, нуждата от дискусии, диалог и партньорство с цел да се максимизират потенциалните изгоди и да се намалят неизгодите, рисковете и социалните последици от един нерегулиран важен глобален процес, както и да се защитят правата на засегнатите работници. Отказът или неуспехът да се видят и управляват промените, настъпващи в резултат от задълбочаващите се миграционни процеси в световен мащаб, могат от друга страна само да доведат до социална и политическа нестабилност и по-нататъшни усложнения.

Ускоряването на човешката мобилност и на миграционните потоци се дължи на редица социално-икономически фактори – на разликата в жизнените стандарти, на прогреса на средствата за транспорт и съобщения, но и на демографските проблеми и на глобалната конкуренция за евтина работна ръка – високвалифицирани млади специалисти и особено за нискоквалифицирани обслужващи работници. Последните два фактора свидетелстват за потенциалните изгоди и реалния интерес на развитите страни от съвременното и дългосрочното регулиране на миграционните проблеми.

Таблица 1: Фактори на миграцията /стимули и спирачки/

ФАКТОРИ	СТИМУЛИРАЩИ – „СТИМУЛИ”	ЗАДЪРЖАЩИ – „СПИРАЧКИ”
Икономически и демографски	Бедност Безработица Ниски заплати Висока раждаемост Липса на основни здравни и образователни услуги	По-добро заплащане Възможност за по-висок жизнен стандарт Лично и професионално развитие
Политически	Конфликти, несигурност и насилие Лошо управление	Сигурност и лична безопасност Политически свободи

	Корупция Нарушения на правата на човек Дискриминация на база етнически произход, пол, религия и т.п.	
Социални и културни		Събиране на семейства Етническо обединение – диаспора Свобода от дискриминация

Източник: Световна банка, www.worldbank.org, Migration and Remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union

Може ли миграцията да допринесе за социално-икономическото развитие на страните, които “внасят” работна ръка, както и на страните “износителки”?

Значението на миграцията за социално-икономическото развитие е предмет на сериозни анализи и проучвания на редица международни организации от най-различно естество – правителствени и неправителствени, включително от ЕС. През 2005 г. бе публикуван всеобхватен доклад на Комисията на ООН за международната миграция, в който бяха направени препоръки за повече консултации между правителствата и сътрудничество за комплексно решаване на съществуващите и очертаващите се нови проблеми в тази област на международните отношения.¹ На свой ред и Световната банка посвети своя годишен доклад през 2006 г. на проблема за паричните преводи и международната миграция – също един от икономическите аспекти на разглеждания въпрос. По линия на ГАТ – четвърти рунд на преговори в рамките на Световната организация за търговия – също бяха разработени редица амбициозни проекти и предложения за облекчаване на имиграционните режими на развитите страни, създаването на специални програми за мигранти и други форми на двустранно и многостранно сътрудничество. Основните стъпки в тази област, предприети в последните години в рамките на ЕС, са следните:

На първо място – по обхват и значение е т. нар. Хагска програма, съдържаща десет приоритета през следващите пет години. На 10 май 2005 г. Европейската комисия стартира специален 5-годишен “План за действия за свобода, правосъдие и сигурност”.

¹ Global Commission on International Migration (2005) Migration in an interconnected world: New directions for action, Report of the Global Commission on International Migration, www.gcim.org.

Планът за действия е базиран върху приоритетите за свобода, правосъдие и сигурност, определени в Хагската програма, одобрена от Европейския съвет още през ноември 2004 г. Той съдържа подробни предложения за комплексни действия на институциите на ЕС и страните членки срещу тероризма, за управление на миграцията, за уеднаквяване на визовите политики, за предоставянето на убежище, за личната неприкосновеност и сигурност, за борбата с организираната престъпност и криминалното правосъдие. Той съдържа и график за приемането и прилагането на конкретните действия. В него са детайлизирани действията, които следва да се предприемат в 10 основни приоритетни области, а именно:

1. Основни права на човека и получаване на гражданство;
2. Борба срещу тероризма с акцент върху мерките за превенция;
3. Управление на миграцията с крайна цел да се разработи общоевропейска политика, включително за борба срещу незаконния трафик на хора, особено жени и деца;
4. Вътрешни граници, външните граници и визи – интегрирано управление на външните граници и обща визова политика, като същевременно се гарантира свободното движение на хора;
5. Създаване на общоевропейско пространство за убежище, като се вземат предвид хуманитарна традиция и спазването на международните задължения на Съюза;
6. Интеграция: положителното въздействие на миграцията върху обществото и икономиката на ЕС с оглед приемането на мерки, за да се помогне на държавите членки да реализират по-успешни политики за интеграция и да се максимизира положителното въздействие на миграцията;
7. Поверителност и сигурност в обмена на информация, като се намери верният баланс между личния живот и сигурността при обмена на информация между правоохранителните и съдебните органи, пълно зачитане на основните права на неприкосновеността на личния живот и защитата на данните, както и принципа на достъпност на информацията;
8. Борба срещу организираната престъпност: прилагане на стратегическа концепция за борба с организираната престъпност на равнището на ЕС;
9. Гражданско и наказателно правосъдие: ефективна европейска зона на правосъдие с достъп за всички граждани и изпълнението на съдебни решения;
10. Свобода, сигурност и правосъдие: споделяне на отговорността и солидарността между държавите членки.²

На второ място, в изпълнение на плана за действия бяха въведени

² www.ec.europa.eu/justice_home

или се намират в процес на разработване редица важни конкретни мерки като въвеждането на облекчен визов режим за висококвалифицирани учени и млади студенти, движението на кадри в рамките на фирми със седалище в страна на ЕС, и т. н. За 2009 г. е предвидена практическата реализация на Програмата “Синя карта”, чийто главна цел е да се облекчи режимът за постоянна работа в ЕС за чуждестранни висококвалифицирани работници. В това направление ЕС изостава от другите развити страни, особено от САЩ, Канада и Австралия. Комисарят Ф. Фратини неотдавна приведе данни, според които едва 5 % от висококвалифицираните имигранти се приемат в ЕС в сравнение с 95 %, които се допускат в САЩ и Австралия. В същото време съотношението при нискоквалифицираните имигранти е тъкмо обратното – 95 % от тях пребивават в ЕС, а само 5 % – в САЩ и Австралия. Разбира се, изискванията за получаване на подобен статут от страна на кандидат-имигрантите е доста строг и бюрократизиран – призната в ЕС професионална диплома, предложение за работа от европейска фирма с удостоверение, че няма друг подходящ кандидат – гражданин на ЕС, минимум 2 години пребиваване в една от страните на ЕС и т.н.³ За ЕС критично значение има демографският фактор и по-конкретно – тенденцията към застаряване на населението, която крие сериозни затруднения за социалната, здравната и други системи. През 2007 г. например работоспособното население на ЕС възлиза на около 235 млн. души от общо 500 млн. жители. През 2060 г. обаче работната сила се прогнозира да намалее с още 50 млн. души, даже при запазване на сегашните равнища на имиграция.⁴

На трето място по значение следва да се посочи въвеждането на общоевропейска визова политика, която предвижда автоматичен контрол на границите, както и въвеждането на нови лични карти и вземането на пръстови отпечатъци от всички европейски граждани, които ще се съхраняват в обща и в национални бази с лични данни. В САЩ идентификацията чрез пръстови отпечатъци е отдавна въведена, а в Русия е предвидено използването на генетичния код за подобни цели.

На четвърто място следва да се посочи принципното съгласие за въвеждането на общоевропейска имиграционна политика. През м. юли 2008 г. европейските страни постигнаха единодушно политическо споразумение за създаването на европейски пакт за имиграцията и предоставянето на убежище, изготвен от Франция, който се предвижда да бъде подписан в края на годината.

Повечето от посочените по-горе вече реализирани или предвидени за реализация мерки са резултат от работата на

³ <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1674962,00.html>

⁴ <http://euobserver.com/9/26333/?rk=1>

специализирани и закрити европейски и/или национални бюрократични институции, свързани главно със сигурността и борбата против тероризма. Поради класифицирания, конфиденциален характер на използваната информация те не са напълно достъпни и прозрачни за широката публика, нито пък – поне на сегашния етап – за научен анализ или сравнителни изследвания. Може да се констатират множество критични публикации по повод на тези програми и практически действия, в които се подчертава, че акцентът в досегашната работа на европейските институции е изместен в полза на съображенията за сигурност и превенцията, на пресичането на нелегалната имиграция и трафика на хора, вместо към разширяване на международния и обществения диалог и към либерализация на имиграционния режим на ЕС. Разбира се, тези обстоятелства не допринасят за положителния имидж на ЕС, за преодоляването на съществуващия дефицит на доверие към европейските институции, проявил се и по време на референдума в Ирландия и предизвикал остра критика от страна на редица граждански движения и авторитетни международни институции като британската „Прайвъси Интернешънъл“⁵, както и на други граждански движения и организации, настояващи за по-голяма прозрачност и чуваемост в тази деликатна сфера.

Особено драстична бе световната реакция, включително от страна на ООН, на приетите неотдавна от Европейския парламент нови закони /директива/ за пресичане на нелегалната имиграция, предвиждащи и насилствено експулсиране на “лица без документи”.⁶ По този повод “Амнести Интернешънъл” изтъкна, че “ако някои хора нямат документи, това не означава че нямат и права”, а президентът на Боливия У. Моралес нарече директивата “лицемерна, драконовска и недипломатична”.

За противоречивия характер на тази директива свидетелстват и данните от гласуването в Европарламента – 206 “против” и 109 “въздържали се” от 367 делегати. Макар и случайно, съвпадението във времето на този акт с референдума в Ирландия мултиплицира острите критики към “генералната линия” на ЕС. Един от големите критици на евробюрокрацията Нейл О’Брайън завършва неотдашната си статия “ЕС: реформа или самоунищожение” по следния начин: “Сегашният модел на отговорност без отчетност, власт без демокрация може да понесе само толкова. Ако продължаваме така, лудите /на кормилото на управлението на ЕС/ ще докарат ЕС да се пръсне на съставните си части”.⁷

⁵ [http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd\[347\]=x-347-561079](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd[347]=x-347-561079)

⁶ Global outcry against EU immigration directive, <http://euobserver.com/9/26354/?rk=1>

⁷ The EU: reform or self destruct?, <http://euobserver.com/9/26356/?rk=1>

Така или иначе обаче, независимо от острата международна и обществена нагласа в самия ЕС, споменатите по-горе планове, програми, директиви и други конкретни мерки са факти, които имат реално значение за по-нататъшната еволюция и приложението на новата имиграционна политика на ЕС. И колкото важен да е проблемът за правата и свободите на човека, за борбата срещу дискриминацията и споменатите критики в това отношение, приоритет има сигурността на ЕС – цена, която не може да не се плати в днешните условия, особено при изработването на нова, съобразена с глобалните тенденции и заплахи общеевропейска политика за управление на мобилността на работната сила /вместо просто усъвършенстване на досегашните национални имиграционни политики /режими/, приложима в глобален мащаб.

От друга страна обаче имиграцията за едни страни означава емиграция за други. Затова не по-малко е значението за дългосрочното регулиране на глобалните миграционни проблеми на политиките на страните “износителки” на мигранти, по-конкретно целите, методите и средствата на тяхната емиграционна политика, особено издаването на международни паспорти и изходни визи.

Правото на емиграция е отдавна закрепено във Всеобщата декларация за правата на човека, но практическата му реализация е в пряка зависимост от политиката на правителства, които в редица страни “износителки” на мигранти ограничават емиграцията по най-различни причини и чрез най-различни средства, най-вече чрез налагането на произволно високи такси и извънредно сложни и скъпи процедури за издаване на задгранични паспорти и изходни визи.

В тази сфера съществуват много и сложни проблеми, които не могат да бъдат разгледани в рамките на една статия, но на някои от които ще обърнем внимание.

В доклад за Световната банка Д. Макензи изтъква наличието на многобройни “легални” начини за предотвратяване на емиграцията в страните от Третия свят, особено високите такси за международни паспорти и визи, чийто относителен дял варира от 0 до 125 % от националния доход на глава от населението. Като драстични примери в това отношение са посочени Турция, Ливан и Чад, където международният 5-годишен паспорт струва 333 щатски долара, докато в Армения е безплатен, а в Люксембург има символична цена от 4,83 долара.⁸ Авторът прави разбירה се неизбежната и вярна констатация, че нивото на “цената” на паспортните и визовите “услуги” зависи от равнището на социално-икономическо развитие, тъй като целта на

⁸ Paper walls are easier to tear down: Passport costs and legal barriers to emigration, McKenzie, Development Research Group, World bank, 2005

подобна политика е “икономическа” /огравване на собствените граждани/ и ако не е съобразена с реалната им платежоспособност, няма да е действена. Вярна констатация е направена и по отношение на корупционния ефект на подобна политика в развиващите се страни – в Конго например официалната цена на международен паспорт е 90 щатски долара, но “пазарната” му цена е 150. Обект на най-драстична дискриминация по отношение на правото на емиграция в тези страни са жените и малцинствените групи.

В същото време редица развиващи се страни /а и някои други/ издават национални и международни дипломатически паспорти на чужди граждани по “кратката процедура”, но срещу солидни суми. Така например, една европейска страна издаде /продаде/ набързо голям брой свои национални паспорти на заможни китайци от Хонг Конг преди връщането му на КНР през 1997 г., “за да ги предпази от евентуална национализация”, от което реализира огромни приходи /от порядъка на милиарди долари/.

Приведените по-горе примери и данни, макар и кратки, са свидетелство за изключително сложния и деликатен характер на проблема за регулирането на движението на работната сила в глобален мащаб в условията на глобализацията.

Очевидно е, че създаването на адекватна и работеща имиграционна политика на страните, привличащи имиграти, по-конкретно на ЕС, не може да бъде еднократен и едностранен акт, а продължителен, труден и противоречив процес, по време на който ще бъдат неизбежни постоянни дискусии, спорове и корекции. В растяща степен този проблем ще бъде и предмет на научни изследвания и разработки през следващите години, когато на дневен ред ще бъде практическата реализация на новата имиграционна политика на ЕС.