

KOMPARÁCIA PRÍSTUPOV K APLIKÁCIÍ MIGRAČNEJ POLITIKY AKO NÁSTROJA BEZPEČNOSTNÉHO A KRÍZOVÉHO MANAŽMENTU.

Miloš Ondrušek¹ - Andrej Markovič²

ABSTRAKT

Článok sa zameriava na problematiku migračnej politiky a komparáciu rôznych prístupov k tvorbe a aplikácii migračnej politiky. V článku sú rozobraté viaceré aspekty skúmaných prístupov napr. otázky, kto je tvorcom migračnej politiky, koho záujmy sú realizované prostredníctvom migračnej politiky a aké sú hlavné podnety pre tvorbu a aplikáciu nástrojov migračnej politiky skúmaných prístupov.

Kľúčové slová: migračná politika, medzinárodná migrácia, prístupy k migračnej politike komparácia

ABSTRACT

The article is focuses on migration policy issues and comparing of various approaches to creation and application of migration policy. There are explicated a various aspects of selected approaches, e. g. questions like: Who is the main creator of migration policy? Whose interests are realized by the application of selected approaches to migration policy? What are the main impulses for the creation and application of the specific migration policy tools in analyzed approaches.

Key words: migration policy, international migration, approaches to migration policy

¹ Miloš Ondrušek Ing., PhD., Žilinská univerzita, Fakulta špeciálneho inžinierstva, Ul. 1.mája 32, 01026 Žilina
tel./fax: 041513-6705 Milos.Ondrusek@fsi.uniza.sk

² Andrej Markovič, Ing., Ekonomická univerzita v Bratislave, Fakulta medzinárodných vzťahov, Dolnozemska
cesta 1, 852 35 Bratislava, andrej.markovic@ictpartner.sk

ÚVOD

V súčasnej dobe prebiehajúcej a prehlbujúcej sa globalizácie sú migračné politiky „horúcou“ politickou témou. Sohľadom na súčasný sociálno-ekonomický vývoj a demografické trendy medzinárodná migrácia na jednej strane vystupuje do popredia ako možné riešenie disproporcií svetového populačného vývoja a na strane druhej je vnímaná ako zdroj veľkého počtu závažných sociálnych-ekonomických a bezpečnostných rizík. Medzinárodnú migráciu možno vnímať ako širokospektrálnu problematiku týkajúcu sa širšieho konceptu bezpečnosti. Otázky efektívneho migračného manažmentu majú interdisciplinárny charakter, v prvom rade však je problematika aktívneho migračného manažmentu a s ním spojená tvorba a aplikácia efektívnej migračnej politiky významnou výzvou a kľúčovou otázkou bezpečnostného a krízového manažmentu.

Definície migračnej politiky rovnako ako medzinárodnej migrácie sa rôznia v závislosti od príslušnosti k tomu-ktorému myšlienkovému prúdu. V nasledujúcej časti sa pokúsime načrtnúť prevládajúce teoretické prístupy k migračnej politike štátu, ich prednosti a nedostatky vo vysvetlení fungovania, tvorby a následkov migračnej politiky.

1 KOMPARÁCIA RÔZNYCH PRÍSTUPOV K TVORBE A APLIKÁCIÍ MIGRAČNEJ POLITIKY

Marxistický prístup

Marxistický prístup reprezentovali Beard, Marshall, Castells a Miles. Tvrdia, že imigračnú politiku formujú ekonomické faktory a politický proces založený na triednom členení. Podľa tohto prístupu kapitalisti importujú migrujúcich pracovníkov s cieľom vyvíjať tlak na znižovanie miezd v domácej ekonomike a tým si zabezpečiť zvýšenie vlastných ziskov. [1,2, 3,4,5]

Marxistický prístup je založený na viacerých tvrdeniach. Prvým je, že práca prisťahovalcov je štrukturálnou súčasťou kapitalizmu a slúži záujmom vládnucej kapitalistickej triedy. Preto kapitalisti podporujú migráciu medzi krajinami na nerovnakom stupni vývoja a v dlhodobom horizonte sa očakáva rast pracovnej migrácie. Druhým je tvrdenie, že výkyvy hospodárskeho cyklu a miery nezamestnanosti majú v krátkodobom horizonte vplyv na imigráciu. Vlády v období recesie zastavujú alebo dokonca zmenia smer migrácie, aby predišli zhoršeniu situácie- prepadu z recesie do krízy kapitalizmu. Tretím je, že záujmy rôznych segmentov kapitalistickej triedy sa vzhľadom na prisťahovalectvo líšia podľa toho, či patria do monopolného kapitálu alebo do kapitálu investovaného v odvetviach s nižšou mierou zisku. Zatiaľ čo prvý uprednostňuje reguláciu imigrácie, druhý najíma nelegálnych prisťahovalcov, ktorí môžu byť vykorisťovaní vo väčšej miere, alebo sa snažia podporiť imigráciu aj v dobe dlhodobej nezamestnanosti. Štvrtým je tvrdenie, že väčšina marxistických autorov sa zameriava na úlohu kapitalistov pri podporovaní alebo obmedzovaní prisťahovalectva, pričom odbory nezohrávajú žiadnu významnú úlohu.

Castells považuje pracovnú migráciu za ideálny prostriedok na riešenie krízy kapitalizmu z troch dôvodov: 1.)je veľmi produktívna v expanzívnej fáze

hospodárskeho cyklu, 2.) v období recesie, respektíve v období hroziacej nadprodukcie je bez problémov vylúčiteľná z trhu práce a 3.) v období expanzie spotrebúva málo, takže nevytvára inflačné tlaky a v období recesie zjemňuje prepád dopytu.[4]

Marxistický prístup správne predvída krátkodobú koreláciu medzi ekonomickým cyklom a imigračnou politikou. Kritici tohto prístupu však poukazujú na viaceré nedostatky. V prvom rade je to marxistický predpoklad, že v dlhodobom horizonte imigrácia bude narastať a tvorí štrukturálnu súčasť kapitalizmu ako takého. Vývoj v Spojených štátoch a krajinách západnej Európy však naznačuje iný trend. Imigrácia do USA od roku 1965 síce narastá, avšak klesá v pomere k celkovej populácii. Krajiny západnej Európy zrušili v 1970-tych rokoch hromadné nábery pracovných síl a doteraz ich neobnovili. Tento prístup tiež nerieši otázky migračnej politiky v období vojenských konfliktov a politického napätia. Bohning pridáva kritický argument k hodnoteniu marxistického prístupu, keď sa pýta, prečo krajiny východnej Európy s centrálnym plánovaním taktiež vo veľkej miere importovali migrantov z rozvojových krajín.[6]

Prístup národnej identity

Zástupcovia tohto prístupu tvrdia, že imigračná politika je formovaná jedinečnou históriou každej krajiny, jej vlastnou koncepciou občianstva a národnosti, ako aj prebiehajúcou debatou o národnej identite a sociálnych konfliktoch v jej vnútri. Na rozdiel od iných prístupov tento znižuje dôležitosť externých a situačných faktorov a do popredia sa dostávajú faktory ako budovanie identity národa, predsudky, odcudzenie a sociálne uzavretie. Tento prístup vysvetľuje načasovanie imigračných politík na základe sociálnych konfliktov a debát o národnej identite. Brubaker napríklad tvrdí, že imigrácia do Nemecka bola poznačená prizmou štátneho boja medzi Nemcami a Poliakmi v Prusku.[7] Najkomplexnejšiu analýzu tohto druhu vytvorili Higham a Jones. Tvrdia, že sociálne štiepenie, sociálne a priemyselné nepokoje vo vnútri americkej spoločnosti vyvolávajú obavy zo straty národnej identity a rozpadu národa ako takého. Výsledkom je nárast nacionalizmu a xenofóbie v spoločnosti. [8, 9]

Rozdiely medzi cieľovými krajinami v imigračnej politike a politike štátneho občianstva tento prístup vysvetľuje na základe odlišnosti ich prístupov k národnej identite a ich (historických) charakteristík. Predstavitelia rozlišujú viaceré delenia krajín: 1.) spoločnosti osadníkov akceptujúce imigráciu vo veľkej miere a etnické štáty s tendenciou odmietať imigráciu (Európa v protiklade USA, Kanada a Austrália), 2.) homogénne a heterogénne krajiny, 3.) krajiny, ktorých občianske práva smerujú k *ius sanguinis*³ a krajiny, ktorých občianske práva smerujú k *ius soli*. [10]

Štátne politiky podľa tohto prístupu sú do určitého stupňa ovplyvnené historickým vývojom a tradičným myslením spoločnosti. Za hlavný nedostatok tohto prístupu kritici považujú fakt, že nedokáže vysvetliť, prečo rôzne krajiny v rovnakom čase prijali podobné imigračné politiky. Tento fakt oslabuje tvrdenie, že imigračná politika každej krajiny je formovaná na základe jedinečnej historickej skúsenosti, sociálnymi rozpormi a vnímaním národnej identity.

³ *ius sanguinis* (latinsky: právo krvi, pokrvný princíp) je sociálnou politikou, podľa ktorej občianstvo je určené podľa štátnej príslušnosti pokrvného predka. Tento prístup je v rozpore s *ius soli* (latinsky: právo územné, územný princíp), podľa ktorého je štátne občianstvo definované miestom narodenia.

Vnútropolitický prístup, záujmové skupiny a politické strany

Vnútropolitické modely pokladajú štát za priestor pre realizáciu spoločenských záujmov – záujmových skupín a strán. Tento prístup aplikujú vo svojich štúdiách Divine, Craig, Freeman, Meyers. Podľa uvedených autorov k zmenám v imigračnej politike dochádza z dôvodov socioekonomických zmien v danej spoločnosti, napríklad z dôvodu recesie alebo mohutnej imigrácie etnicky rôznorodej skupiny obyvateľstva. Tvorcami formujúcimi imigračnú politiku sú spoločenské subjekty.[11, 12, 13, 14]

Podľa tohto prístupu zohrávajú politické strany jednu z kľúčových úloh pri určovaní smerovania imigračnej politiky. Druhým kľúčovým hráčom pri tvorbe imigračnej politiky sú záujmové skupiny. Čistý vnútropolitický prístup nedokáže vysvetliť niektoré opatrenia na poli migračnej politiky napriek domácej opozícii. Meyers uvádza viacero príkladov: napr. prijímanie Číňanov v rokoch 1860-1870 do USA, akceptácia migrantov z východnej Európy počas studenej vojny. V oboch prípadoch išlo o migračnú politiku produkovanú zahraničnopolitickými rozhodnutiami exekutívy.[15]

Inštitucionalistický a byrokraticko-politický prístup

Tento prístup sa zameriava na úlohu štátu (štátu, administratívy, byrokracie) ako hlavného činiteľa tvorby migračnej politiky. Úlohu štátu pri tvorbe migračnej politiky rozoberá vo svojich prácach napr. Dirks, Birrell, Abella, a Fitzgerald. [16, 17, 18, 19] Zástancovia čistého inštitucionalistického prístupu tvrdia, že politické inštitúcie môžu byť autonómne, môžu formovať verejnú politiku v záujme štátu a zostať pritom nedotknuté tlakom vyvíjaným záujmovými, lobistickými a nátlakovými skupinami vo vnútri štátu. Prístup uplatňujúci autonómny štát ako tvorca verejných politík naráža na kritiku z dôvodu neschopnosti vysvetliť politiku zameranú na trvalých prisťahovalcov, ktorá sa uskutočňuje vo verejnej sfére a je ovplyvňovaná tlakmi vznikajúcimi mimo štátu a ovplyvňujúcimi tvorbu politík zvonka, napríklad etnickými skupinami, nacionalistickými skupinami a stranami extrémnej pravice.

Realizmus a neorealizmus v prístupe k migračnej politike

Realizmus v prístupe k migračnej politike je založený na štyroch kľúčových predpokladoch. Za prvé, štáty predstavujú najdôležitejších aktérov a tvoria kľúčovú jednotku analýzy. Za druhé, štát je vnímaný ako unitárny aktér stojaci oproti vonkajšiemu svetu ako integrovaný celok. Za tretie, štát je v podstate racionálny aktér. A za štvrté, otázky národnej bezpečnosti sú najdôležitejšie z medzinárodnej agendy. Realisti sa zameriavajú na aktuálne alebo potenciálne konflikty medzi štátmi.[20, 21] Je preukázateľné, že aktuálne aj potenciálne konflikty, vrátane vojenských, mali vplyv na tvorbu a zmeny imigračných politík. Meyers uvádza, že na jednej strane prispeli k obmedzeniam imigrácie, ako napríklad imigračný zákon z roku 1917 v USA, zavedenie pasov a vízových požiadaviek počas prvej svetovej vojny a prijatie cudzineckých zákonov a zákonov o protištátnej činnosti. Na strane druhej vojny prinútili niektoré krajiny akceptovať alebo dokonca podporovať migráciu. Po druhej svetovej vojne malo napríklad Austrália po skúsenostiach s Japonskými útokmi počas druhej svetovej vojny obávajúc sa Ázijskej invázie implementovala imigračnú politiku zameranú na získanie prírastku vo výške 1 percenta ročne z lokálnej populácie

prostredníctvom migrácie.[15] Podľa Ben-Guriona obavy o bezpečnosť a demografickú menejcennosť voči svojim arabským susedom prinútili Izrael podporovať Židovskú imigráciu.[22]

Realizmus v prístupe k migračnej politike nezanedbáva vplyv štátu. Štáty sledujú svoje národné záujmy, keď obmedzujú migráciu pracovných síl a trvalú imigráciu počas recesie, prijímajú pracovnú migráciu v časoch hospodárskeho vzostupu, dávajú prednosť imigrácii vysokokvalifikovanej pracovnej sily a investorom, a keď podporujú prisťahovalectvo v snahe prekonať demografickú menejcennosť voči potenciálnym nepriateľom.

Liberalizmus v prístupe k migračnej politike

Na rozdiel od realizmu liberalizmus predpokladá, že neštátni aktéri, ako sú medzinárodné organizácie a nadnárodné korporácie sú dôležití hráči v medzinárodných vzťahoch a že ekonomické a sociálne otázky sú rovnako dôležité ako vojenské. Uvádzajú, že odstránenie prekážok voľného pohybu osôb v rámci EÚ a zintenzívnená spolupráca členských krajín v rámci migračnej politiky vytvára podmienky lepšej aplikovateľnosti tejto teórie.[23]

ZÁVER

Imigračná politika je interdisciplinárnou témou. Je súčasťou hospodárskej, sociálnej a bezpečnostnej politiky krajín a zoskupení, vrátane Európskej únie. Správne nastavenie nástrojov a opatrení migračnej politiky dokáže obmedziť alebo v optimálnom prípade zvrátiť negatívne demografické trendy a vytvoriť konkurenčnú výhodu pre ekonomiku v globalizovanom svetovom hospodárstve. Z pohľadu bezpečnostného a krízového manažmentu predstavuje migračná politika nástroj na predchádzanie alebo eliminovanie bezpečnostných rizík nie len v úzko vojenskom, ale i v širšom konceptuálnom ponímaní bezpečnosti. Z komparácie vybraných prístupov k aplikácii migračnej politiky vyplýva, skutočnosť neexistencie jednotného optimálneho prístupu. Načrtnuté prístupy je podľa nás nutné kombinovať v závislosti od aktuálneho a potenciálneho vývoja bezpečnostných faktorov v zmysle prevencie a eliminácie širokého spektra rizík zníženia bezpečnosti vo všetkých jej relevantných komponentoch. Najlepšie aplikovateľný sa nám javí tzv. realistický prístup, ktorý aktívne reaguje na meniace sa sociálno-ekonomické podmienky. Avšak je nevyhnutné ho kombinovať i s vybranými aspektmi ostatných prístupov tak, aby aplikovaná migračná politika pôsobila dlhodobo v zmysle posilnenia pôsobenia pozitívnych stránok medzinárodnej migrácie na zúčastnené krajiny. Problematickým sa nám javí najmä transgeneračný charakter migrácie, ktorý vyžaduje obozretne predvídať možné ďalekosiahle riziká a následky na sociálny, ekonomický politický i bezpečnostný vývoj v zúčastnených krajinách vo vzťahu k meniacim sa fázam ekonomického cyklu, a s tým spojenou zmene potreby migrantskej populácie i schopnosti jednotlivých spoločenských subsystémov túto časť populácie v cieľovej krajine absorbovať a efektívne začleniť tak, aby efektívne pôsobila na zvyšovanie blahobytu v cieľovej krajine migrácie.

LITERATÚRA

- [1] BEARD, C. A. – BEARD, M. R. A Basic History of the United States. New York: Doubleday, Doran & Co., 1944
- [2] MARSHALL, A. The Import of labor: The Case of the Netherlands. Rotterdam: Rotterdam University Press, 1973. 177 s.
- [3] MARX, K. Capital. Vol. 1. Harmondsworth: Penguin, 1976.
- [4] CASTELLS, M. Immigrant Workers and Class Struggles in Advanced Capitalism: The Western European Experience. in Politics & society, 5. Stoneham: Butterworths, 1975. s. 33-66
- [5] MILES, R. Labour Migration, Racism and Capital Accumulation in Western Europe since 1945. in Capital & Class, 10. London : Conference of Socialist Economists, 1986. s. 49 – 86
- [6] BOHNING, W. R. 1978: Migration for Employment Project: Elements of a Theory of International Migration and Compensation. Geneva: ILO, 1978.
- [7] BRUBAER, R. W. Comments on Modes of Immigration Policies in Liberal Democratic States. in International Migration Review, 29. New York: Center for Migration Studies, 1995. s. 903-908
- [8] HIGHAM, J. Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925. New Brunswick: Rutgers University Press, 1955.
- [9] JONES, M. A. American Immigration. Chicago: University of Chicago Press, 1960. 358 s.
- [10] MONEY, J. Fences and Neighbors: The Political Geography of Immigration Control. Ithaca: Cornell University Press, 1999. 247 s.
- [11] DIVINE, R. A. American Immigration Policy, 1924-1952. New Haven: Yale University Press, 1957. 220 s.
- [12] CRAIG, R. B. The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy. Austin: University of Texas Press, 1971. 233 s.
- [13] FREEMAN, G. P. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States and Rejoinder. in International Migration Review, 29. Staten Island, N.Y. : Center for Migration Studies, 1995.
- [14] MEYERS, E. International Immigration Policies: A Political Economy Analysis. New York: St. Martin's Press, 2001.
- [15] MEYERS, E. Theories of International Immigration Policy - A Comparative Analysis. in International Migration Review, 34. New York: Center for Migration Studies, 2000. s. 1245-1282
- [16] DIRKS, G. Canada's Refugee Policy: Indifference or Opportunism?. Montreal : McGill-Queen's University Press, 1977. 316 s.
- [17] BIRRELL, R. An Issue of People: Population and Australian Society. Melbourne: Longman Cheshire, 1981. 277 s.
- [18] ABELLA, I. "Forward." In Whence They Came: Deportations from Canada 1900-1935. Ottawa: University of Ottawa Press, 1988. 233 s.
- [19] FITZGERALD, K. The Face of the Nation: Immigration, the State, and the National Identity. Stanford, CA: Stanford University Press, 1996.
- [20] HOFFMANN, S. Contemporary Theory in International Relations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1960. 293 s.
- [21] WALTZ, K. N. Theory of International Politics. New York: Random

House, 1979. 250 s.

[22] BEN-GURION, D. The Restored State of Israel. Tel Aviv: Am Oved, 1969.

[23] OVERBEEK, H.: Towards a New International Migration Regime: Globalization, Migration and the Internationalization of the State. 1995. s. 15-36

Článok recenzoval:
prof. Ing. Ladislav Šimák, PhD.

