

Migracije in razvoj

Skladnost za migracije
in varnost – kaj pa razvoj?



A FAIR EUROPE for a FAIR WORLD

Slovensko
izdajo pripravila:



European NGO confederation
for relief and development

CONCORD

Confédération européenne des ONG
d'urgence et de développement

Povzetek

Je zunanja migracijska politika Evropske unije (EU), torej Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti, dejansko skladen z razvojnimi cilji EU?

Ob priznavanju kompleksnega odnosa med migracijami in razvojem Evropsko združenje nevladnih organizacij za pomoč in razvoj (European NGO Confederation for Relief and Development – CONCORD) obžaluje, da varnostni in gospodarski interesi še vedno prevladujejo v politikah EU ter v institucionalnem pristopu k vprašanju migracij in razvoja. Poudarek na mejnem nadzoru in varnosti spodkopava doseganje globalnih razvojnih ciljev EU, med njimi izkoreninjenje revščine in spoštovanje človekovih pravic, kar se odraža v izbiri političnih prednostnih nalog in finančne ter tehnične pomoči. Kot kaže praksa partnerstev za mobilnost EU, se zunanja migracijska politika EU prvenstveno uporablja za vzpostavitev partnerstev s tretjimi državami za boj EU proti nedovoljenim migracijam. Hkrati je evropska razvojna pomoč, dodeljena državam v razvoju, s sporazumi o ponovnem sprejemu kot običajnem predpogoju za zagotavljanje pomoči še vedno instrument ciljev »upravljanja migracij«.

Še več, upravljanje zakonitih poti priseljevanja kaže, kako v politikah EU prevladuje lasten gospodarski interes, kar je privedlo do selektivnega pristopa do višje usposobljenih delavcev migrantov, pri čemer obstaja nevarnost povzročanja bega možganov iz držav v razvoju. Posledično je zunanja migracijska politika EU neskladna z njenimi razvojnimi cilji in v nasprotju z obveznostjo EU do skladnosti politik za razvoj.

Vendarle je CONCORD prepričan, da lahko migracije doprinesejo k razvoju in koristijo obema stranema, tako namembnim državam EU in izvirnim državam (med katerimi so tudi države v razvoju) kot tudi migrantom. CONCORD zato poziva EU in njene države članice, da postavijo ljudi, njihove pravice in njihovo legitimno težnjo po dostojnem življenju v središče zunanje migracijske politike EU in hkrati naslovi sistemska vprašanja ter izvirne vzroke, ki povzročajo »neželene« migracije.

Uvod

V aktualnih okoliščinah prihoda vse večjega števila priseljencev na ozemlje EU je politična in medijska pozornost osredotočena predvsem na vidike, povezane s statusom migrantov in beguncev, ter na vprašanje, ali bi bilo potrebno te posameznike sprejeti in jim omogočiti, da ostanejo v Evropi. Druga razsežnost tematike se nanaša na povezavo med migracijami in razvojem v izvornih državah ter državah gostiteljicah. Že več kot desetletje poskuša EU to povezavo nasloviti v migracijski politiki in izboljšati usklajenost politik. Rezultat teh prizadevanj je bil Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti (*Global Approach to Migration and Mobility*), sprejet leta 2005.¹ V istem času je Evropska komisija opredelila skladnost med migracijsko in razvojno politiko kot eno od petih prednostnih nalog EU na področju obveznosti zago-

taavljanja skladnosti politik za razvoj (*Policy Coherence for Development*), ki jih opredeljuje Lizbonska pogodba iz leta 2007.²

Ta prispevek razmišlja o nekaterih politikah EU, ki se vsebinsko nanašajo na povezavo med migracijami in razvojem (*migration- development nexus*), in v kolikšni meri se odražajo v učinkoviti skladnosti politik za razvoj. Poročilo analizira primanjkljaje in nasprotja v nekaterih politikah EU ter ponuja priporočila za izboljšanje razvojnega vidika.

Po podatkih Združenih narodov je trenutno po svetu 232 milijonov mednarodnih migrantov,³ med njimi je

¹ Evropska komisija (2011): Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/si/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN>).

² Vsaki dve leti Evropska komisija objavi poročilo o napredku pri izvajanju skladnosti politik za razvoj v EU in njenih državah članicah v okviru petih prednostnih področij (https://ec.europa.eu/europeaid/policies/policy-coherence-development_en).

³ United Nations Population Fund: *Migration* (<http://www.unfpa.org/migration>).

⁴ OECD in UN DESA (2013): *World Migration in Figures* (<http://www.oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf>).

35 milijonov otrok in mladostnikov, mlajših od 20 let,⁴ ki iščejo gospodarske priložnosti izven svoje države ali bežijo pred preganjanjem, vojno in nasiljem. Med 232 milijoni (le) 33,9 milijonov migrantov živi v EU; 42 odstotkov (14,3 milijoni) od 33,9 milijonov migrantov v EU ima državljanstvo druge države članice EU.⁵

232 milijonov migrantov ni preprosta posledica revščine, saj je dokazano, da je dejansko potrebna določena stopnja razvoja, da spodbudi gibanje in migracije proti Evropi, pa tudi proti sosednjim državam.⁶ Pravzaprav je razvoj samodejni ključ za zaustavitev migracij, saj lahko ustvarja pogoje za gibanje in priseljevanje.⁷ Po drugi strani pa se je skozi zgodovino pokazalo, da so migracije tesno povezane z razvojnimi procesi. Migracije so se izkazale kot močan instrument spodbujanja razvoja, saj prinašajo razvoj v države gostiteljice, izvirne države, hkrati pa se razvijajo tudi migranti. Zapustiti katero koli državo, vključno s svojo izvirno državo, je človekova pravica.⁸ Nosilke dolžnosti in odgovornosti zaščititi pravico do emigracije so države, hkrati pa imajo države tudi zakonite pristojnosti, da upravljajo dostop do svojega ozemlja. Kljub temu noben politični kompromis na račun človekovih pravic ni sprejemljiv.

Naslavljanje kompleksnih povezav med migracijami in razvojem, *migracijsko-razvojni neksus*, je neločljivo povezano z uporabo načela skladnosti politik za razvoj v zunanji migracijski politiki. Na žalost je povezava med migracijami in razvojem pogosto napačno razumljena. Po mnenju CONCORD-a mora zunanja migracijska politika EU, usklajena z načeli skladnosti politik za razvoj, zajemati ključne cilje, ki postavljajo ljudi, njihove pravice in njihovo legitimno težnjo po dostojnem življenju v središče in hkrati nasloviti sistemska vprašanja, ki povzročajo »neželene« migracije. Posledično CONCORD meni, da mora zunanja migracijska politika EU:

- i. naslavljati temeljne vzroke prisilnih migracij in razseljevanja;
- ii. olajšati in izboljšati zakonite migracije z vzpostavitvijo več zakonitih načinov, za vstop migrantov v EU;
- iii. olajšati zakonit vstop ljudi, ki potrebujejo (mednarodno) zaščito, in beguncev;
- iv. spodbujati razvojni potencial migracij;
- v. boriti se proti trgovini z ljudmi;
- vi. spodbujati integracijo migrantov v državah EU in se boriti proti ksenofobiji ter diskriminaciji;
- vii. omogočati prenos sredstev, znanja in

- veščin migrantov, vključno z zmanjšanjem stroškov migracij in zmanjšanjem transakcijskih stroškov za nakazila (*remittances*);
- viii. pristopiti h Konvenciji ZN o varstvu pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin iz leta 1990.

Od leta 2005 Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti kot krovni okvir zunanje migracijske ter azilne politike EU jasno odraža kompleksen odnos med migracijami in razvojem: sestavlja ga ogromen in kompleksen prikaz ohlapno povezanih politik ter številnih projektov v tranzitnih in izvornih državah. Medtem ko je ena na področju skladnosti politik za razvoj od prednostnih nalog Evropske komisije prispevek migracij k razvoju, le eden od stebrov politik Globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti⁹ dejansko naslavlja krepitev skladnosti med migracijami in razvojem. Kot odziv na naraščajoče število migrantov, ki so v tem letu prišli na ozemlje EU, je bila maja 2015 sprejeta nova Evropska agenda o migracijah.¹⁰ Razvojne in nevladne organizacije, ki delujejo na področju migracij ter človekovih pravic, so upale, da je sprejem nove agende znak, da gre EU končno v smeri bolj celovitega koncepta migracij, vključno s predlogi za naslavljanje temeljnih vzrokov prisilnih migracij in razseljevanja ter krepitev razvojnega potenciala migracij skozi izboljšano skladnost politik in s poudarkom na človekovih pravicah tako migrantov kot skupnosti. Vendar so se upi kmalu razblinili.¹¹ Odprtih je bilo le malo zakonitih in varnih poti iz držav v razvoju proti EU. Evropska agenda ne naslavlja pomena vključujočega razvoja, dostojnega dela ali socialne zaščite v izvornih državah. Malo pozornosti je namenjene razsežnosti migracij z juga na jug. Namesto tega agenda potrjuje stalno prevladujoč varnostni pristop EU, ki se osredotoča na krepitev mejnega nadzora, boja proti tihotapcem in nedovoljenim migracijam ter na olajšano vračanje in ponoven sprejem.

Poleg evropske agende o migracijah smo bili v letu 2015 priča številnim drugim relevantnim političnim dialogom in obveznostim na področju migracij.¹² Zlasti na Vrhu v Valletti med državami članicami EU in nekaterimi afriškimi državami, ki je potekal novembra 2015, je EU poudarila svoje namere nadaljnega vklju-

⁵ Eurostat (2015): *Migration and migrant population statistics* (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migrant_population).

⁶ CONCORD, FORIM in ICMC (2015): 10 mitov o migracijah.

⁷ Nadaljnje branje: Pian, Anaik (2010): *The discursive framework for development. From discourses and concrete political actions to the range of actions by deportee associations*. International Migration Institute, University of Oxford (<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp/wp-25-10.pdf>); in številni članki Heina de Haasa.

⁸ Člen 13.2 Splošne deklaracije človekovih pravic.

⁹ Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti se osredotoča na štiri prednostna področja: 1) organizacija in olajšanje zakonitega priseljevanja in mobilnosti; 2) preprečevanje in zmanjševanje nedovoljenih migracij in trgovine z ljudmi; 3) spodbujanje mednarodne zaščite in krepitev zunanje razsežnosti azilne politike; in 4) maksimiranje razvojnega učinka migracij in mobilnosti.

¹⁰ Evropska komisija (2015): *A European Agenda on Migration* (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).

¹¹ Human Rights Watch (2015): *The Mediterranean Migration Crisis – Why People Flee, What the EU Should Do* (<https://www.hrw.org/report/2015/06/19/mediterranean-migration-crisis/why-people-flee-what-eu-should-do>).

¹² Drugi rezultati Evropske agende o migracijah so bili: srečanje glede t. i. zahodnobalkanske migracijske poti (25. oktober 2015), Vrh v Valletti (11.–12. november 2015) in srečanje med EU in Turčijo (29. november 2015).

čevanja ključnih razvojnih ciljev v zunanje sodelovanje z afriškimi državami na področju migracij. Izjava iz Vallette se zavzema za spodbujanje družbeno-gospodarskega razvoja v Afriki, krepitev diplomatskega pristopa pri naslavljanju nestabilnosti in kriz v afriški regiji ter podporo izgradnji države (*state-building*) in dobremu upravljanju. Vendar pa smo od ustrezne zunanje migracijske politike EU, usklajene z načeli skladnosti politik za razvoj, z vidika proračuna in politik še zelo daleč. Odločevalci se niso uspeli dogovoriti za razširitev varnih in zakonitih poti za migrante iz afriških držav v razvoju.¹³ Zanimivo, da akcijski načrt in ključen rezultat vrha – nujni skrbniški sklad EU¹⁴ vključujeta poglavja in proračun za temeljne vzroke ter zaščito migrantov. Te obveznosti je potrebno opredeliti tudi vsebinsko, da bomo lahko spremljali izpolnjevanje ciljev. Vendar pa je proračun skrbniškega sklada v višini dveh milijard evrov¹⁵ precej skromen za programe v 25 državah, še posebej v primerjavi s proračunom v višini treh milijard evrov, v naslednjih dveh letih namenjenim Turčiji za pomoč beguncem (in napovedanimi še več sredstvi), v zameno za zavezitev »toka« priseljencev v Evropo. Še več, sredstva so v veliki meri vzeta iz obstoječih sredstev, vključno s še ne dodeljeno rezervo 11. evropskega razvojnega sklada.

Vendar je nejasno, kako so te obveznosti povezane z Globalnim pristopom k vprašanju migracij in mobilnosti ter njegovim okvirjem za naslavljanje povezave med migracijami in razvojem, še posebej ker nekateri sporazumi, kot je Akcijski načrt EU – Turčija,¹⁶ zbujajo resne pomisleke s stališča človekovih pravic.

Pozitiven razvoj v letu 2015 predstavlja sprejem ciljev trajnostnega razvoja (*Sustainable Development Goals* – SDGs) in zaveza vseh držav, vključno z državami članicami EU, da bodo »olajšale urejene, varne, zakonite in odgovorne migracije in mobilnost ljudi, vključno z implementacijo načrtovanih in dobro upravljanjih migracijskih politik«¹⁷ in zagotovile »polno spoštovanje človekovih pravic in človeške obravnave migrantov, ne glede na njihov status, beguncev in razseljenih oseb«.¹⁸ S cilji trajnostnega razvoja so se svetovni voditelji zavezali, da »nihče ne bo ostal zadaj«; to ima še poseben odmev za migrante – ženske, moške in otroke.

Izvajanje ciljev trajnostnega razvoja bo nova priložnost za poudarek zunanje migracijske politike EU na pristopu, ki temelji na človekovih pravicah, in spodbujanju skladnosti z dolgoročnimi razvojnimi cilji.

Neskladnosti v zunanji migracijski politiki EU

1. V politiki EU in institucionalnem pristopu k migracijam ter razvoju še vedno prevladuje varnostna razsežnost.¹⁹

Varnostni interesi ogrožajo razvojne cilje v smislu političnih prednostnih nalog in tudi v smislu finančne ter tehnične pomoči.

Naslavljanje kompleksnih povezav med migracijami in razvojem se pogosto razlaga z uporabo razvojnih pobud, programov in finančnih sredstev za preprečevanje izseljevanja, ki ciljajo izvirne in tranzitne države z visoko stopnjo priseljevanja v Evropo. Čeprav so bili cilji EU na področju migracij in razvoja postopno okrepljeni, je EU vztrajno ohranjala poudarek na omejevanju priseljevanja.

To se odraža v sodelovanju EU z afriškimi državami na področju migracij, zlasti npr. v regionalnem omrežju »*Seahorse Atlantic*«,²⁰ v orodjih procesa iz Rabata,²¹ ki omogočajo izmenjavo informacij med oblastmi ob zahodnoafriški obali s ciljem preprečevanje nedovoljenih migracij in čezmejnega kriminala.²² Tudi pobuda za migracijsko pot EU – Afriški rog²³ zagotavlja politično in finančno podporo državam Afriškega roga za upravljanje migracijskih tokov iz te regije proti Evropi.²⁴ EU uporablja politične in gospodarske spodbude za preprečevanje priseljevanja iz držav, ki sodelujejo v tej pobudi (Somalija, Eritreja, Etiopija, Južni Sudan in Sudan), kljub dejstvu, da so za nekatere od teh držav značilne pogoste in sistematične kršitve človekovih pravic. Strategije mobilnosti migrantov iz te regije, spoštovanje človekovih pravic in vprašanja politični režimov so očitno zanemarjene.

Regionalni akcijski načrtu EU – Sahel za obdobje 2015–2020 predvideva uporabo obstoječih mehaniz-

¹³ Van Dillen, Bob (2015): *A missed opportunity in the Valletta*. CONCORD, 17. november (<http://www.concordeurope.org/blogs/eudevblog/219-a-missed-opportunity-in-valletta>).

¹⁴ Nadaljnje branje: Hauck, Volker, Anna Knoll in Alisa Herrero Cangas (2015): *EU Trust Funds – Shaping more comprehensive external action?* ECDPM, Briefing Note 81 (<http://ecdpm.org/publications/eu-trust-funds-comprehensive-action-africa/>).

¹⁵ 1,8 milijarde € je prispevala Evropska komisija in 0,2 milijarde so prispevale EU države članice.

¹⁶ 29. novembra 2015 so se voditelji EU srečali s turškimi kolegi s ciljem revitalizirati odnose in zavezati priseljevanje.

¹⁷ Podcilj 10.7 Agende 2030 za trajnostni razvoj. Migracije neposredno naslavlja podcilji 5.2, 8.7, 8.8, 10.7, 10.c, 16.2 in 17.18, kot tudi 23., 25. in 29. odstavek deklaracije (<https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>).

¹⁸ 29. odstavek deklaracije Agende 2030.

¹⁹ Varnostni vidik je CONCORD že izpostavil v poročilu »V žarišču: poročilo o skladnosti politik za razvoj« iz leta 2009 (http://www.fairpolitics.nl/doc/fair_politics_eu/coherence/CONCORD_PCD-Spotlight-report_light.pdf).

²⁰ *Seahorse* je regionalno omrežje sodelovanja med Španijo, Portugalsko, Senegalom, Mavretanijo, Zelenortskimi otoki, Marokom, Gambijo in Gvinejo Bissau.

²¹ Evro-afriški dialog o migracijah in razvoju (prva konferenca je potekala 10. in 11. julija 2006 v Rabatu) odraža partnerstvo držav »zahodnoafriške migracijske poti«, ki vključuje tudi migracije v Evropo iz Severne, Osrednje in Zahodne Afrike; opredeljuje ga skupna vizija o potrebi po sprejemu uravnoteženega pristopa do migracijskih vprašanj v duhu deljenih odgovornosti.

²² European Commission (2015): *The European Unions' cooperation with Africa on migration* (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4832_en.htm).

²³ Izjava z ministrske konference v sklopu procesa iz Kartuma – Rim, 28. november 2014 (<http://italia2014.eu/media/3785/declaration-of-the-ministerial-conference-of-the-khartoum-process.pdf>).

²⁴ *Ibid.*

mov in procesov na področju migracij ter razvoja za krepitev skupnega prostora za dialog in sodelovanje na področju varnosti ter migracij. Med priporočili terenske misije Generalnega direktorata za migracije in notranje zadeve je bilo, da »bi morali vsi razvojni programi v Nigerju povečati vpliv na migracije«. Tudi v tem primeru varnostni interesi prevladajo in so razvojni programi celo predvideni kot instrument za doseg varnostnih ciljev.

Tudi z vidika finančnih sredstev EU omejevanje priseljevanja zasenči migracijske in razvojne cilje. Okviru Globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti primanjkuje lasten finančni instrument, torej je izvajanje preko različnih razpoložljivih finančnih instrumentov, ki vključujejo vedno več varnostno usmerjenih orodij, kot so skladi za notranje zadeve in ukrepe obrambne politike.

Za izvajanje Evropske agende o migracijah iz leta 2015 je Evropska komisija namenila 89 milijonov evrov, kar vključuje 27 milijonov evrov za aktivnosti FRONTEX-a in povečanje proračuna Sklada za azil, migracije in integracijo (*Asylum, Migration and Integration Fund* – AMIF) za 57 milijonov evrov.²⁵ Čeprav je evropska agenda predlagala tudi novo evropsko politiko na področju zakonitega priseljevanja, »ki zahteva večjo skladnost med različnimi sektorji politik, kot so razvojno sodelovanje, trgovina, zaposlovanje, zunanja politika in notranje zadeve,« razvoju te nove politike zakonitega priseljevanja, ki bi naj podpirala tudi razvoj v izvornih državah, niso bila dodeljena nobena sredstva.

Kot smo že poudarili, je proračun novega nujnega skrbniškega sklada EU, ustanovljenega na vrhu v Valletti novembra 2015, v višini dveh milijard evrov²⁶ precej skromen za programe v 25 državah, še posebej v primerjavi s proračunskimi sredstvi v višini treh milijard evrov, namenjenimi Turčiji za pomoč beguncem (in napovedanim povišanjem sredstev) v naslednjih dveh letih v zameno za zavezitev »toka« priseljencev v Evropo. Še več, sredstva skrbniškega sklada so v veliki meri vzeta iz obstoječih sredstev, vključno s še ne dodeljeno rezervo 11. evropskega razvojnega sklada. Očitno je financiranje prioritizirano in usmerjeno proti listinjenju priseljevanja, kar spet vodi do ocene razvojnih pomislov kot manj pomembnih ali celo ignoriranih.

Vsi ti dokazi kažejo, da se politični diskurz EU o migracijah osredotoča na migracije kot pojav, ki ogroža nacionalno varnost, in ne kot pojav, ki spodbuja razvoj.²⁷ Prednostne naloge politike in financiranja so omejevanje dostopa do ozemlja EU, namesto da bi reformirali in prilagodili trg dela, sistem socialnega

varstva in socialne sektorje skladno s potrebami ter pravicami vseh ljudi znotraj EU. Tretje države, ki sodelujejo pri preprečevanju ljudem, da zapustijo svojo državo, so nagrajene s podporo EU. Ta logika je potisnjena do točke, da so razvojni skladi in programi usmerjeni v doseganje ciljev migracijske politike EU in varnostnih ciljev.

To je junija 2015 potrdil Evropski svet z odločitvijo, naj bodo razvojna orodja uporabljena za dodatno krepitev zmogljivosti držav državah na področju mejnega nadzora, azila, boja proti tihotapstvu in reintegracije.²⁸ Vendar je uporaba razvojnih orodij za podporo učinkovitih politik EU pri vračanju, ponovnem sprejemu in reintegraciji v očitnem nasprotju z zavezami EU na področju skladnosti politik za razvoj – zunanja migracijska politika bi morala biti skladna z razvojnimi cilji in ne obratno.

Zaradi poudarjanja varnostnih interesov EU ne uspe vlagati v preoblikovanje povezave migracij in razvoja v jasne politike. Posledice povezovanja priliva možganov izključno z izboljšano mobilnostjo; upoštevanje pozitivnih vidikov kroženja usposobljenih delovne sile; spodbujanje transparentnih, cenejših, hitrejših in varnejših tokov nakazil v izvorne države; ali pomoč izvornim državam za lažjo vrnitev usposobljenih državljanov sprivlačnimi spodbudami za selitev se še vedno ne odražajo ne v jasnih politikah niti na politični ravni. Pomembno je, da se te vidike povezav med migracijami in razvojem vključi v nacionalne razvojne strategije.

Zgolj varnostna obravnava priseljevanja ogroža tudi spoštovanje in spodbujanje človekovih pravic migrantov.²⁹ Posebni poročevalec Združenih narodov o človekovih pravicah migrantov François Crépeau poudarja, da »osrednji poudarek na varnosti in pomanjkanje skladnosti politik v okviru pristopa /tj. Globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti/ kot celota ustvarja tveganje, da bodo morebitne koristi, ki bodo izšle iz projektov na področju človekovih pravic in razvojnih projektov, zasenčene s sekundarnimi učinki bolj varnostno osredotočenih politik.«³⁰

Primer za to je mogoče najti v Nigru, pomembni tranzitni državi za migrante iz Podsaharske Afrike. Evropska komisija je napovedala načrte za vzpostavitev »večnamenskega centra« za migrante v Agadezu³¹ v istem času, ko je bilo potrebno v regiji okrepiti civilno misijo EU za boj proti terorističnim skupinam in organiziranemu kriminalu za nadaljnjo stabilizacijo varnostnih razmer v Nigru. Po podatkih Združenih narodov je Niger najrevnejša država na svetu.

²⁵ European Parliament (2015): EU funds for Migration policies: Analysis of Efficiency and best practice for the future (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/552298/IPOL_STU%282015%29552298_EN.pdf).

²⁶ Evropska komisija je prispevala 1,8 milijard evrov, države članice EU pa 0,2 milijardi evrov.

²⁷ Koser, Khalid (2011): *When is Migration a Security Issue?* Brookings (<http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/03/31-libya-migration-koser>).

²⁸ European Council (2015): *European Council conclusions*, 25. in 26. junij (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>).

²⁹ CONCORD (2011): *Spotlight on Policy Coherence on Development* (<http://www.concordeurope.org/publications/item/83-spotlight-on-policy-coherence-for-development-2011>).

³⁰ François Crépeau (2015): *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants 2015* (<http://tinyurl.com/hhwjyd2>).

³¹ Namen tega migrantskega centra je kategorizacija migrantov, ki so na poti v Evropo, na podlagi upravičenosti za azil.

V teh okoliščinah se zdi domnevno zagotavljanje neposredne pomoči in informacij migrantom ter zagotavljanje možnosti za varno in prostovoljno vrnitev in reintegracijo v sodelovanju z izvornimi državami več kot cinična. Obstaja visoko tveganje, da so migranti podvrženi izkoriščanju z oviranim dostopom do poštenih azilnih postopkov, ki lahko celo pripeljejo do vračanja v države, kjer bi jim lahko grozilo preganjanje ali nečloveško in ponižujoče ravnanje.

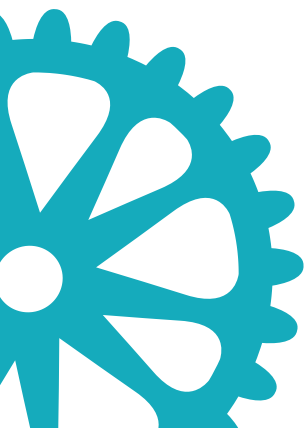
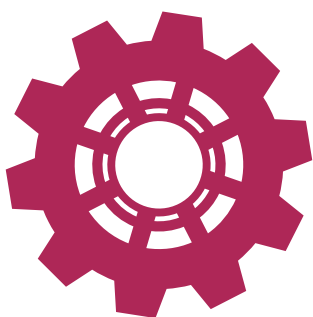
Okvir 1: Kršitve človekovih pravic iz varnostnih razlogov

Povečano število migrantov v Evropi poudarja protislovje med varnostnim pristopom EU do migracij in njenimi obveznostmi glede spoštovanja, spodbujanja ter zaščite človekovih pravic. Tihotapljenje in trgovina z ljudmi do ozemlja EU sta odprla pot voditeljem EU, da ob severnoafriški obali uporabijo vojaško silo za boj proti nedovoljenem priseljevanju. Po drugi strani pa je bilo glede na milijone ljudi, ki bežijo pred vojno, preganjanjem ali vedno slabšimi obeti, odprtih le malo zakonitih in varnih poti do Evrope. Če te ljudi prepustimo usodi, EU jasno dopušča resne kršitve človekovih pravic ljudi, ki potrebujejo zaščito.

Priporočila:

EU in njene države članice morajo prevzeti odgovornost ter v njihovem zunanjem sodelovanju na področju migracij z afriškimi državami zagotoviti nadaljevanje pristopa na področju migracij in razvoja, kot ga določa Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti, na primer preko nadaljnjega razvoja skrbniškega sklada EU. Boj proti slabemu upravljanju in korupciji ter zagotavljanje vladavine prava in človekove varnosti so izjemnega pomena. Za uresničevanje teh ciljev in posledičen boj proti nekaterim dejavnikom, ki spodbujajo migracije, mora imeti podpora civilni družbi prednost pred finančno podporo avtorskih vladnih struktur.

EU in njene države članice morajo zagotoviti, da je razvojna razsežnost zunanje migracijske politike EU financirana preko razvojnih finančnih instrumentov v izogib temu, da bi bili razvojni vidiki zunanjega delovanja EU videti kot manj pomembni ali celo prezrti.



Primer: Partnerstva za mobilnost EU; kdo ima koristi?

Partnerstva za mobilnost igrajo ključno vlogo pri izvajanju Globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti. V letu 2008 je Evropska komisija uvedla koncept partnerstev za mobilnost za izboljšanje zakonitih gibanj med EU in tretjimi državami ter za zagotovitev večje skladnosti migracijske in razvojne politike EU. Vendar pa podrobnejši pregled vsebine partnerstev za mobilnost razkriva prevlado elementov nadzora priseljevanja in skorajšnjo odsotnost razvojnih ciljev.³² Če pogledamo obveznosti, ki se za vzpostavitev partnerstva za mobilnost pričakujejo od tretjih držav, Komisija zahteva zavezo k ponovnemu sprejemu, boju proti nedovoljenim migracijam in izboljšanju mejnega nadzora. Le dve zavezi je mogoče videti kot potencialen prispevek k razvoju: spodbujanje produktivne zaposlenosti in dostojnega dela v izvornih državah ter izboljšanje zakonitih migracijskih priložnosti in mobilnosti za državljane tretjih držav.³³

Okvir 2: Partnerstvu EU za mobilnost z Zelenortskimi otoki primanjkuje razvojni ukrepi

Upoštevanje mobilnosti kot ključ do razvoja Zelenortskih otokov je država z EU podpisala enega prvih partnerstev za mobilnost. Čeprav naziv partnerstva predpostavlja izvajanje mobilnosti, je mobilnost še vedno precej oddaljena možnost za večino prebivalstva Zelenortskih otokov. Partnerstvo ni prineslo nobenih konkretnih rezultatov v smislu vizumskih olajšav in sploh ni naslovilo pomena nakazil. Ravno nasprotno, EU je izvajala ukrepe za preprečevanje nedovoljenih migracij, upravljanje meja, varnost dokumentov in boj proti trgovini z ljudmi.

Zdi se, da EU partnerstvo pretežno uporablja za vzpostavljane partnerstva z Zelenortskimi otoki v svojem boju proti nedovoljenim migracijam, namesto da bi ga uporabila kot instrument doprinosa migracij k razvoju. Partnerstva za mobilnost s Tunizijo in Republiko Moldavijo so izkazala enak primanjkljaj na področju migracij in razvoja.

Priporočilo:

EU bi morala reformirati koncept partnerstev za mobilnost, da zagotovi, da niso le instrument boja proti nedovoljenemu priseljevanju, temveč tudi instrument krepitve skladnosti med migracijami in razvojem. Zato morajo EU in njene članice znotraj okvira partnerstev za mobilnost razširiti možnosti zakonitih migracij ter mobilnosti v smislu začasnih migracij in jih močneje povezati z izobraževalnimi, poslovnimi ter investicijskimi priložnostmi.

2. V politikah EU do migracij in razvoja prevladuje zasledovanje lastnega gospodarskega interesa.

Drug vidik pristopa migracijske politike EU je migrante razumeti kot delovno silo: ali so migranti dobrodošli v EU, je odvisno od tega, ali lahko zapolnijo vrzeli v človeških virih. To je pripeljalo do različne obravnave nizko in visoko usposobljenih delavcev migrantov. »Zaželeni« visoko usposobljeni migranti imajo lažji dostop do zakonitih migracijskih poti, za nižje usposobljene posameznike pa so predvidene le kratkoročne migracijske sheme z močnimi spodbudami za vrnitev. Ta selektivni pristop do visoko usposobljenih delavcev migrantov lahko privede do bega možganov iz držav v razvoju, s čimer bi EU imela koristi od znanja držav v razvoju, medtem ko bi tam ostali nižje usposobljeni državljani.³⁴ Čeprav imajo ljudje pravico do selitve, tudi države v razvoju potrebujejo svoje visoko usposobljene državljane, da bodo prispevali k izkoreninjenju revščine in doseganju trajnostnega razvoja. Aktivno privabljanje višje usposobljenih državljanov iz držav v razvoju slabi razvojne cilje.

Primer pomenljivih negativnih učinkov migracijske politike EU in držav članic na razvoj Gane prikazuje poročilo IOB iz leta 2014 z naslovom »*Autonomy, partnership and beyond*«. Visoko usposobljeni zdravstveni delavci in zdravniki, ki migrirajo v Evropo, stanejo gansko vlado trikrat več (stroški njihovega izobraževanja), kot vrnejo državi v obliki nakazil. V mnogih primerih države v razvoju ne le izgubijo svoje naložbe v izobraževanje strokovnjakov, temveč tudi prispevek teh strokovnjakov v sektorju, v katerem delajo. EU tako koristi to produktivno delo (priliv možganov), brez da bi krila stroške izobraževanja tega kadra.³⁵

Morebitna rešitev za ublažitev negativnih učinkov bega možganov bi lahko bila obrniti trend bega možganov v priliv možganov. Migranti lahko neposredno prispevajo k razvoju svoje izvorne države s prenosom pridobljenega znanja, ekspertize in veščin, ki bi jih težko pridobili, če v tujino ne bi odšli. Prenos družbenega in človeškega kapitala lahko olajšamo s spletnimi komunikacijskimi kanali, začasnimi vrnitvami ali ob dokončni vrnitvi migrantov v izvorno državo. Posredno lahko obeti migracij v izvornih državah spodbudijo naložbe v izobraževanje.³⁶ Raziskava je pokazala, da bodo migranti najverjetneje načrtovali začasno vrnitev v izvorno državo in aktivno

³⁴ OECD Development Centre (2007): *Policy Coherence for Development 2007/ The Brain Drain and Negative Social Effects: When is the Home Country Hurt?* (http://www.oecd-ilibrary.org/development/policy-coherence-for-development-2007/the-brain-drain-and-negative-social-effects-when-is-the-home-country-hurt_9789264026100-6-en).

³⁵ IOB (2014): *Autonomy, partnership and beyond* (<https://www.government.nl/documents/reports/2014/07/24/iob-autonomy-partnership-and-beyond-a-counterfactual-analysis-of-policy-coherence-for-ghana>).

³⁶ Študija na Zelenortskih otokih ugotavlja, da se višja zaznana verjetnost med mladimi, da se bodo izselili, za 10 odstotnih točk zviša verjetnost njihovega dokončanja sekundarnega izobraževanja za približno 8 odstotnih točk.

³² Lavenex, Sandra in Rahel Kunz (2008): The Migration-development Nexus in EU External Relations. *Journal of European Integration* 30 (3): 439–57.

³³ Van Stokkum, Linde-Kee (2015): *More Migration for Development! PCD in practice: making the EU Mobility Partnership a tool for the development of Cape Verde* (<http://www.fairpolitics.nl/doc/FMS%20MORE%20MOBILITY%20FOR%20DEVELOPMENT.pdf>).

prispevali k njenemu razvoju, če imajo zagotovljeno pravico zapustiti državo/se preseliti in se vrniti. Zato je dolgoročno večja mobilnost verjetno najbolj trajnosten in učinkovit odziv.³⁷

Priporočilo:

EU in njene države članice bi morale uporabiti novo Evropsko agendo o migracijah za razvoj pravnega okvira, ki bo omogočal večjo mobilnost tako visoko kot nizko usposobljenih delavcev, kar bo omogočalo priliv možganov, namesto da aktivno prispeva k begu možganov. Države članice EU bi morale s tretjimi državami skleniti sporazume, ki bodo zagotavljali varno gibanje in spoštovanje pravic mednarodnih delavcev, kot jasno določajo Standardi Mednarodne organizacije dela za mednarodno delo in Mednarodna konvencija o varstvu pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin.

3. Pogojevanje in instrumentalizacija razvojne pomoči služi ciljem upravljanja migracij.

Kot je bilo v prispevku že poudarjeno, Evropska komisija in države članice EU še naprej razvojno pomoč vse bolj uporabljajo za promocijo svojih geopolitičnih interesov, vključno s cilji nadzorovanja priseljevanja in zmanjševanja nedovoljenih migracij. Hkrati je pripravljenost tretjih držav za aktiven boj proti nedovoljenim migracijam postala pogoj za prejemanje razvojne pomoči EU.³⁸ Te politike temeljijo na napačnih predpostavkah, da lahko razvoj zmanjšuje migracije, četudi lahko ustvarja pogoje za gibanje in migracije.³⁹ Kljub temu bo zmanjševanje razvojnega sodelovanja v nekaterih državah, kar temelji na nepripravljenosti držav za sodelovanje na področju migracij, na primer glede ponovnega sprejema, najverjetneje bolj škodovalo prebivalstvu kot vladi prejemnici pomoči in lahko privede do povečanega izseljevanja.⁴⁰ Pogojevanje razvojne pomoči EU s sodelovanjem na

področju mejnega nadzora sprevrača razvojno pomoč v instrument izvajanja omejevalnih in varnostno usmerjenih politik priseljevanja, kar je v popolnem nasprotju z obveznostmi EU na področju skladnosti politik za razvoj. Sporazumi o ponovnem sprejemu so primer pogojevanja, saj so pogosto predpogoj za možnost zakonitih (delovnih) migracij za državljane tretjih držav in za sporazume o poenostavitvi vizumskih postopkov s partnerskimi tretjimi državami.⁴¹ Kljub temu so zaveze EU glede poenostavitve vizumskih postopkov za državljane tretjih držav nesorazmerne, če jih primerjamo z obveznostmi tretjih držav v okviru partnerstev, vključno s krepitvijo mejnega nadzora, sodelovanja s FRONTEX-om in podpisa sporazumov o ponovnem sprejemu. V praksi je poenostavitev vizumskih režimov omejena na najbolj privilegirane in/ali usposobljene državljane, medtem ko so posledično priložnosti zaposlovanja oddaljene in brez konkretnih obetov. Uporaba sporazumov o ponovnem sprejemu kot pogoj za razvojno pomoč ni skladna z razvojnimi cilji EU; še toliko bolj, ko izboljšani vizumski postopki ne prispevajo k večji mobilnosti državljanov držav v razvoju. V tem kontekstu je skladnost politik za razvoj še zelo daleč.

Okvir 3: Pogojevanje kot instrument nizozemsko-ganskega razvojnega sodelovanja

Tretje države, ki sodelujejo z Nizozemsko, lahko pričakujejo podporo pri širših migracijskih vprašanjih, vendar lahko tiste, ki ne sodelujejo (dovolj), utrpijo posledice v dvostranskem sodelovanju. Septembra 2012 so ganske oblasti zavrnile izročitev potnih listin nekaterim svojim državljanom, ki naj bi bili vrnjeni, in nasprotovali pritisku, ki ga je izvajala nizozemska vlada. V odgovoru se je nizozemska vlada zaradi pomanjkanja sodelovanja odločila zmanjšati uradno razvojno pomoč Gani za 10 milijonov evrov. Konec leta 2015 so nekatere politične stranke v nizozemskem parlamentu vlado pozvale k še strožji uporabi tega pogojevanja, saj dosedanja ukinitve pomoči ni imela želenega učinka. Vendar je bil njihov predlog zavrnjen.

Priporočilo:

EU in njene države članice bi morale ponovno osredotočiti razvojno pomoč izključno na boj proti temeljnim vzrokom revščine ter prenehati pogojevati pomoč z doseganjem migracijskih ciljev v dvostranskih in večstranskih pogajanjih: zunanja migracijska politika EU mora temeljiti na dialogu ter pozitivnih spodbudah s človekovimi pravicami v središču.

³⁷ Nadaljnje branje: Papademetriou, Demetrios G. in Gregory A. Maniatis (2007): Gaining from Migration: Towards a New Mobility System. OECD Development Centre (<http://www.migrationpolicy.org/research/gaining-migration-towards-new-mobility-system>).

³⁸ CONCORD (2009): Spotlight on Policy Coherence – Report 2009 (http://www.fairpolitics.nl/doc/fair_politics_eu/coherence/CONCORD_PCD-Spotlight-report_light.pdf).

³⁹ Nadaljnje branje: Pian, Anaik (2010): *The discursive framework for development. From discourses and concrete political actions to the range of actions by deportee associations*. International Migration Institute, University of Oxford (<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp/wp-25-10.pdf>); in številni članki Heina de Haasa.

⁴⁰ ICMPD in ECDPM (2013): *Migration and Development Policies and Practices* (http://www.icmpd.org/News-Detail.1668.0.html?&cHash=f2e25a052a&tx_ttnews%5Btt_news%5D=156).

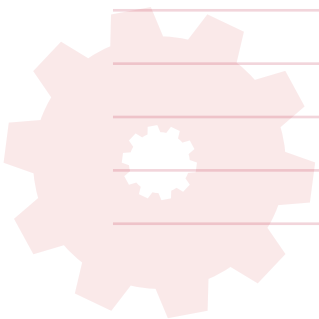
⁴¹ European Commission (2007): On circular migration and Mobility Partnerships between the European Union and third countries (<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209776%202007%20INIT>).



Zaključek

Izvajanje skladnosti politik za razvoj v migracijski politiki je ključen izziv EU: učinki zunanje migracijske politike EU v državah v razvoju so kompleksni in ukrepi za doseganje skladnosti politik za razvoj zahtevajo konkretno politično delovanje. Politike EU na področju migracij in razvoja so še vedno bolj usmerjene k preprečevanju priseljevanja v Evropo, spodbujanju vračanja migrantov v izvirne države in ustvarjanju spodbud za izvirne države za upravljanje in nadzor migracij v t. i. interesu evropskih držav, namesto v smeri sprostitve potenciala migracij za razvoj – razvoj izvornih držav in držav gostiteljic kot tudi migrantov.







CONCORD je evropsko združenje nevladnih organizacij za pomoč in razvoj. Kot predstavnik nevladnih organizacij je ključen sogovornik institucij EU o razvojni politiki. Sestavlja ga 28 nacionalnih platform, 18 mednarodnih mrež in 2 pridružena člana, ki skupaj predstavljajo več kot 2.400 nevladnih organizacij s podporo milijonov državljanov iz celotne Evrope. Glavni cilj združenja je krepiti vpliv evropskih razvojnih nevladnih organizacij na evropske institucije z združevanjem znanja in odgovornosti.

CONCORD

evropska konfederacija razvojnih nevladnih organizacij

NAŠI ČLANI

NP Nacionalna platforma, **NW** Mrežni član, **AS** Pridruženi član

NW Action Aid International

NW ADRA

AS ALDA

NW APRODEV (Act Alliance EU)

NP Avstrija: Globale Verantwortung

NP CONCORD Belgija

NP Bolgarija: BPID

NW CARE International

NW Caritas Europa

NW CBM International

NW CIDSE

NP Hrvaška: CROSOL

NP Ciper: CYINDEP

NP Republika Češka: FoRS

NP Danska: Globalt Fokus

NP Estonija: AKU

NW EU-CORD

NP Finska: Kehys

NP Francija: Coordination SUD

NP Nemčija: VENRO

NP Grčija: Hellenic Platform

NP Madžarska: HAND

NW IPPF European Network

NW Islamic Relief Worldwide

NW Handicap International

NP Irska: Dochas

NP CONCORD Italia

NP Latvija: Lapas

NP Litva: LU

NP Luksemburg: Cercle

NP Malta: SKOP

NP Nizozemska: Partos

NW Oxfam International

NW Plan International

NP Poljska: Grupa Zagranica

NP Portugalska: Plataforma ONGD

NP Romunija: FOND

NW Save the Children International

NP Slovaška: MVRO

NP Slovenija: SLOGA

NW Solidar

NW Sos Children's Villages

International

NP Španija: Coordinadora ONGD

NP CONCORD Švedska

NW Terres des hommes IF

NP Združeno kraljestvo: Bond

NW World Vision International

AS World Wide Fund for Nature

Poročilo »V žarišču: Skladnost politik EU za razvoj« je od leta 2009 vodilno dvoletno poročilo Evropskega združenja nevladnih organizacij za pomoč in razvoj (CONCORD). Cilj poročila je ozvestiti politične voditelje in državljane EU o potrebnih spremembah nekaterih evropskih notranjih ter zunanjih politik, da bi po svetu izkoreninili revščino. Poročilo pripravljajo članice CONCORD-a na podlagi analiz in izsledkov ter dokazov, ki jih pridobijo predvsem pri delu in izmenjavi z revnimi ter ranljivimi v državah izven Evrope. V letu 2015 je bilo poročilo pripravljeno v obliki tematskih poročil, objavljenih tekom celega leta.

Predhodna poročila in več informacij: www.concordeurope.org in www.sloga-platform.org



The report is co-financed by the European Union.

The views expressed in this publication do not necessarily reflect the opinion of the European Commission.

Publisher: S. Jeffreson - 2015



CONCORD a.i.s.b.l: Rue de l'Industrie 10, 1000 Bruxelles, Belgium
Tel: +32 2 743 87 50



Slovenska izdaja je nastala v sklopu projekta "Svetovljanska Evropa", ki ga financira Evropska unija in deloma sofinancira Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije. Stališča v publikaciji ne odražajo v celoti ali deloma mnenj in stališč Evropske komisije ali MZZ RS. SLOGA, Januar 2016

**our world
our dignity
our future**



**2015 European Year
for Development**



MEĐNARODNO RAZVOJNO
SODELOVANJE SLOVENIJE
SLOVENIA'S DEVELOPMENT
COOPERATION

European NGO confederation
for relief and development

CONCORD

Confédération européenne des ONG
d'urgence et de développement