

## Ideologii ale migrației, politici ale migrației

**Ruxandra Oana Ciobanu**

Universitatea din București

*Articolul dorește să studieze procesul de realizare a politicilor și plasează ca variabilă independentă ideologia. Elementul de noutate adus de articol este ideea că ideologia se poate forma și de jos în sus, nu numai de sus în jos; i.e. de la clasele conducătoare. Modelul explicativ clasic se dezvoltă de la definirea unei situații, ca o problemă socială, de un grup cu capital politic către impunerea unei politici. Contrar acestei evoluții, articolul propune distincția dintre ideologie formală vs. ideologie informală și dintre ideologie instituționalizată vs. ideologie ne-instituționalizată. În timp ce ideologia formală se plasează la nivelul conducătorilor statului și elitelor de putere, cea informală ia forma culturii migrației și aparține migranților, motivând la acțiune.*

*Am centrat analiza pe fluxul de migrație din România către Italia și Spania. Italia și Spania sunt țări similare în sistemul de migrație european. În ciuda acestor similități, politicile lor de migrație sunt diferite, ceea ce ne conduce la asumția că sunt alte variabile mult mai importante în explicarea politicilor de migrație, cum ar fi ideologia – atât cea instituționalizată, cât și cea neinstituționalizată.*

În lucrarea de istorie a migrației coordonată de Leo și Jan Lucassen (1997) centrul atenției cercetării îl constituie migranții, deși numărul lor este mai redus decât cel al nonmigranților. Sunt legitime întrebarea „de ce nu migrează unele persoane?”, precum și cea contrafactuală, „ei de ce migrează?”. Punctul de plecare al acestui articol îl constituie însă întrebarea (deficitară sociologic ca urmare a libertății răspunsului) „de ce migrează unele categorii sociale?” și „de ce statele adoptă unele politici de migrație și nu altele?”.

Cu alte cuvinte: „dacă statele se confruntă cu probleme similare, cum ar fi segregarea, sărăcia sau, în cazul nostru, migrația, care este cauza care face ca politicile de adresare a acestor probleme sociale să fie diferite între țări?”. În contextul

acestei întrebări plasez ideologia ca variabilă independentă pentru politicile de imigrare. Extrapolând literatura despre dezvoltare care distinge între dezvoltare „de jos în sus”, sau „de sus în jos” (A. Portes, 1997), în cazul de față mă voi opri la două tipuri de ideologii care influențează apariția politicilor de migrație, iar accentul cade asupra *politicilor de imigrare*. Pe de o parte, este ideologia grupurilor care posedă puterea și interesele ce se concretizează în politici. Iar, pe de altă parte, sunt indivizii ce au o ideologie asupra unor strategii de viață, care la rândul lor influențează indirect politicile. Prin urmare, dacă și în cazul dezvoltării putem vorbi de schimbare de jos în sus, sau de sus în jos, de ce nu am contrazice afirmația lui K. Marx, privind ideologia; „ideile claselor conducătoare sunt în fiecare

epocă ideile directoare” (Tucker, 1978). Totuși, este vorba de grupurile politice și de interes care dețin puterea și în funcție de definirea acestora asupra a ceea ce constituie o problemă socială se vor contura politici. Cu alte cuvinte, modelul explicativ se dezvoltă de la definiția unei situații ca problemă socială de către un grup dominant, către luarea de decizii. Situația însă poate fi complicată de prezența unor instituții transnaționale – în cazul de față Uniunea Europeană – care are propria sa configurație de interese și care își impune propria orientare asupra imigrării în legislația țării-membre.

Ca studii de caz pentru exemplificare asupra politicilor de migrație voi lua Spania și Italia, care multă vreme au fost țări de emigrare către Europa Vestică și de Nord sau către Statele Unite ale Americii. Brusc, acum 15-20 de ani, statusul acestor țări pe harta migrației s-a schimbat din țări de emigrare în țări de destinație pentru migrații din Europa de Est. Ca o consecință imediată și politicile lor au trebuit să se adapteze la noua realitate. Pentru început voi lua cazul Spaniei și al Italiei, încercând să arăt cum, chiar dacă acționează într-un context similar, politicile de emigrare ale acestor țări sunt diferite. Apoi, voi prezenta perspectiva Uniunii Europene cu privire la migrație. Lărgirea Uniunii Europene este contextul în care trebuie privite atât Spania, cât și Italia. M-am oprit asupra acestor două țări, având în vedere emigrarea puternică din România. Cazul României va fi folosit pentru a exemplifica ideologia migrației de la nivel informal, ideologia emigranților.

## Ideologie

Trăsătura ideologiei este că ea nu este perenă, ci ia diferite forme de la o perioadă socială, economică sau politică la alta. O altă caracteristică este capacitatea de a mobiliza la acțiune. Ideologia funcționează ca o „cale spre acțiune” (McLellan, 1997, 73). Totuși, Sartori apreciază că acesteia îi

lipsește componenta cognitivă, de aceea, ea funcționează ca motivație pentru acțiune; *i.e.* „ea asigură fundamentul sau garanția acțiunii în care s-a angajat” (*ibid.*, 78). Chiar dacă J.W. Meyer (1977) provine din domeniul analizei instituționale, se pot face foarte multe paralele pornind de la articolul său asupra regulilor instituționalizate formale, acestea conducându-ne către dualitățile: ideologie formală *vs* informală, instituționalizată *vs* neinstituționalizată.

Un aport semnificativ la teoretizarea ideologiei îi aparține lui K. Marx. Acesta leagă ideologia de sistemul de producție: „Producerea ideilor, concepțiilor, a conștiinței este inițial direct înțesută cu activitatea materială și cu raporturile materiale între oameni, limbajul vieții reale. Elaborarea ideilor, gândirea, relațiile mentale interumane apar în acest stadiu ca un rezultat direct al comportamentului de tip material. Acest studiu este aplicabil și producțiilor mentale exprimate în limbajul politicii, al dreptului, moralității, religiei și metafizicii unui popor. Dezvoltându-și relațiile materiale, oamenii își transformă odată cu lumea reală modul de a gândi și produsele acestei gândiri” (Marx și Engels, 1998, 35).

La K. Marx, însă, ideologia reprezintă o reflectare deformată a realității, totodată ea este o reflectare a voinței clasei conducătoare. Extrapolând, putem afirma că politicile nu sunt o reflectare clară a realității, ceea ce confirmă ipoteza articolului.

## Ideologia migrației

Funcționând ca factor care motivează și instigă la acțiune, ideologia devine astfel variabilă independentă în inițierea comportamentului migrator. „Componentele-cheie ale atitudinilor motivatoare sunt sistemele de credință și speranțele individuale de a obține scopul propus prin comportamentul intenționat. Aplicat migrației, intențiile sunt presupuse a fi factorul cel mai important în procesul de luare a deciziei. Ideologii colaterale ale migrației și așteptarea de a

atinge scopul propus în comunitatea de origine în comparație cu o altă comunitate/ locație sunt alte componente esențiale în luarea deciziei de a migra” (Sandu și De Jong, 1998, 23).

Ideologia care impulsionează producerea migrației este operaționalizată în datele unui chestionar de către D. Sandu și G. De Jong (1998) ca neacceptare a frazei „cei mai buni oameni rămân acolo unde s-au născut”, susținere a ideii „în următorii câțiva ani cheia succesului va fi să te muți într-o altă localitate (vs «Să rămâi unde locuiești»)” cu posibilitatea de a începe de la zero viața și având toate condițiile, te-ai muta într-o nouă localitate vs «Să rămâi în aceeași localitate»” (Sandu și De Jong, 1998, 27).

Ideologia asupra migrației poate, pe de o parte să impulsioneze spre acțiune, sau

pe de altă parte, să inhibe acțiunea. Se poate vorbi de o ideologie a migrației care să motiveze spre acțiune atunci când există o cultură a migrației. Dacă ne gândim însă la o ideologie a migrației, ca de exemplu a politicianilor din țările de destinație, acesta ar fi de a împiedica migrația ilegală. Prin urmare, ea nu se asociază cu cultura migrației. Afirmațiile de genul „mai bine un pește mare într-un lac mic, decât un pește mic într-un lac mare” sunt, de asemenea, ideologice și motivează un comportament, doar că este unul contrar celui migrator. Prin urmare formele pe care le poate lua o ideologie asupra migrației sunt diverse. Pornind de la această afirmație voi construi un tabel al ideologiilor asupra migrației din punctul de vedere al migranților și al statelor receptoare.

Tabelul 1. *Ideologii pro sau contra – migranți și guverne*

Ideologie	Migranți	Țările de destinație (politicieni)
Pro migrație (instigă) <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• așteptarea de a obține câștiguri mai mari la destinație decât la origine</li> <li>• bani trimiși din străinătate („remittances”)</li> <li>• migrația ca dezvoltare</li> <li>• cultura migrației – materializată în transnaționalism</li> <li>• oportunități mai bune pentru educația copiilor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• posibilitatea de a acoperi nevoia de forță de muncă</li> <li>• forță de muncă ieftină</li> </ul>
Contra migrație (inhibă)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mai bine să locuiești acolo unde te-ai născut</li> <li>• poți face ceva și în localitatea ta</li> <li>• raționalizări de tipul : „stau sub poduri”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• criminalitate ridicată</li> <li>• migrație ilegală</li> </ul>

## Politici de migrație

Teoriile explicative alternative pentru procesul de elaborare a politicilor de migrație sunt pe de o parte teorii din sfera sociologiei politice, cum ar fi grupurile de interes și ideologia, iar pe de altă parte economia de piață. Analiza lui Gary Freeman se bazează însă pe alte similarități între țări pentru a analiza politicile de migrație, și anume poziționarea în sistemul de migrație.

Politicile de imigrare din democrațiile liberale prezintă câteva caracteristici comune:

1. Societățile vorbitoare de limbă engleză și țări prin tradiție de imigrare: SUA, Australia, Canada. Acestea au avut perioade de deschidere a granițelor, dețin o „mașinărie” de control și reglementare a imigrării foarte bine pusă la punct și au grupuri de interes foarte active în domeniul imigrării.

2. Statele europene: Anglia, Germania, Franța, Elveția, Suedia, Olanda, Belgia.

Au trăit experiența unei migrații în masă după al II-lea Război Mondial. Politicile lor de imigrare sunt considerate a se fi format într-un mediu conflictual între țara gazdă și populațiile noneuropene.

3. Statele care au devenit destinații în anii 1980 – Spania, Italia, Portugalia, Grecia.

Politicile lor se conturează într-un moment în care presiunea din partea Uniunii Europene către convergența în politici este foarte mare (Freeman, 1995, 881-902).

Critica adusă de Rogers Brubaker lui Gary Freeman se concretizează în două acțiuni; în timp ce G. Freeman generalizează, R. Brubaker contextualizează. Rogers Brubaker arată că argumentația lui G. Freeman face mai degrabă, referință la dinamica formelor de migrație și nu la politicile de migrație (Brubaker, 1995, 903-908). La aceasta aș adăuga și analiza care se va contura în studiul de caz din acest articol și care arată că, din contră, politicile de migrație din Italia și Spania, indiferent de poziția similară în sistemul de migrație

internațional sunt diferite. Mai mult, se poate observa un decalaj în timp între politicile celor două țări, anume, politicile pe care le-a avut Italia într-o anumită perioadă sunt preluate după câțiva ani de către Spania.

## Teorii despre stat și putere

Din varietatea teoriilor care plasează statul și puterea în centrul analizei lor, mă voi opri doar la câteva și voi argumenta cum acestea pot explica sau, din contra, nu pot explica puzzle-ul empiric. Voi începe cu teoriile asupra grupurilor de interes ca, de exemplu, pluraliștii sau elita deținătoare de putere (power elites). Asumția de la care pleacă pluraliștii este ca nimeni nu domină. Sunt numai teme/probleme care „determină coaliții între grupurile de interes” (Polsby, 1960, 477) care sunt alcătuite în momente diferite, în funcție de un interes, coaliții între lideri politici și cetățeni sau persoane din societatea civilă (Polsby, 1960). Puterea se manifestă în raport cu o temă, mai degrabă decât cu un anumit grup de interes. Migrația devine, din ce în ce mai mult, o temă de actualitate în agenda multor state și în consecință poate fi considerată o problemă „puternică”. Totuși, din punctul meu de vedere, aceasta nu reprezintă teoria cea mai adecvată în raport cu ipoteza discutată în acest articol, deoarece nu poate oferi un răspuns cu privire la divergența politicilor între două sau mai multe țări. Pentru a susține acest argument, mă gândesc la puzzle-ul empiric care plasează luarea deciziei asupra politicilor de imigrare nu în mâna diferitelor grupuri de interes, ci în cea a partidelor politice. Un al doilea element ce ține de perspectiva pluralistă se referă la resursele grupului, *i.e.*, dacă un grup concentrează mai multe resurse, interes în rezultatul final și abilitați, atunci acest grup are șanse mai mari în a-și impune opinia proprie. Acest element adițional ierarhizează grupurile de interes. Totuși, acesta este un mecanism care nu ne ajută să înțelegem diferențele de

politici între țări, ci numai să studiem nivelul supranațional. La nivelul Uniunii Europene sunt alcătuite grupuri pe tematici diferite. Acei reprezentanți care au mai multe resurse și interes în rezultatul final sunt poate cei care își impun punctul de vedere asupra politicilor de imigrare și al politicilor în general. Prin urmare, chiar dacă teoria pluralistă nu este aplicabilă la nivelul statelor, ea are o mare aplicabilitate când este luat în analiză și un nivel suprastatal. O altă teorie care explică grupurile de interes este cea a elitelor de putere (*power elites*) care grupează clasa conducătoare în trei categorii: militară, economică, și politică. Totuși, aceste trei grupuri sunt puse laolaltă în analiză, având în vedere că membrii lor tind să migreze de la un grup la altul. În legătură cu această teorie, un concept important este cel de reproducere, sau în alte cuvinte, continuitate de la o generație la alta. Ca o consecință a acestei continuități, teoria explică evoluția politicilor doar la nivelul unei țări, dar mi se pare dificil să se explice diferențele între țări. Influența elitelor cu putere derivă din capacitatea lor de a lua decizii care influențează viața celorlalți. Acest fapt este datorat dimensiunii instituționale a elitelor cu putere, *i.e.* și care ocupă poziții înalte în instituții. Cu referire la articolul prezent, atât în Italia, cât și în Spania există o elită care are puterea să-și impună punctul de vedere asupra politicilor de imigrație, dar de ce se ajunge la elaborarea de politici diferite?

Conceptul care poate servi drept răspuns atât pentru declanșarea comportamentului de migrație, cât și în ceea ce privește elaborarea de politici credem că, este *ideologia*. Este vorba în primul caz de ideologia asupra migrației definită drept concepții asupra acestui fenomen și în al doilea caz de ideologia politică. Nu este aceeași situație dacă elita are o ideologie social democrată, extremistă de dreapta sau comunistă. Ideologia a fost totdeauna în legătură cu autoritatea și, prin urmare, grupurile ideologice se manifestă distinct de forumul social sau

cultural, mai ales în arena politică. „Din secolul al XIX-lea, marea parte a ideologiilor au devenit manifeste în spațiul politic” (Chantal, 1979). Politicile sunt forma manifestă a ideologiilor, astfel că studiind politicile vom avea o idee asupra ideologiei dominante.

Dintr-o ideologie derivă modul în care este definită migrația și în concordanță cu aceasta sunt elaborate politici. Analiza se îndreaptă în acest fel către conceptul de hegemonie. Întrebările care se conturează sunt următoarele: „Încearcă clasa conducătoare din Italia și Spania să-și impună punctul de vedere?”; „De ce este această ideologia dominantă și nu alta?” Răspunzând la aceste întrebări putem să ne dăm seama dacă este vorba despre un proiect hegemonic care a condus la politici de migrație actuale.

## Economia de piață

Aceasta este o alternativă care vine să răspundă procesului de elaborare a politicilor de migrație, astfel încât, dacă nu este statul cel care reglementează aceste politici sau grupurile de interes, atunci nu poate fi decât economia de piață. Mă voi opri pe larg asupra acestei perspective, punând accentul pe teoriile asupra emergenței migrației și asociate acestora, politicile de imigrație.

## Migrația și procesul de implementare a politicilor

Procesul de elaborare al politicilor depinde de modul în care sunt definite fenomenele sociale, în general, și fenomenul de migrație, pentru situația prezentă. Pentru a fi foarte concretă voi exemplifica folosindu-mă de două situații diferite. Dacă se consideră că migrația va constitui o problemă pentru securitatea statului, atunci politicile vor constrânge imigrarea. Dacă din contra, migrația este considerată că va contribui la

dezvoltarea economică, atunci politicile vor susține imigrarea.

Pentru a identifica acele politici care se adresează procesului de migrație, e necesară operaționalizarea tipurilor de migrație (vezi Anexă). Astfel, am identificat câteva criterii care apar ca fiind semnificative în discuția politicilor. Acestea sunt durata șederii, caracterul ilegal sau legal al migrației, regularitatea și motivația. Din aceste caracteristici derivă șase tipuri de migrație: circulație transfrontalieră, (ocazională, sau regulată – de tipul navetei), ocazională, traficul frecvent pentru comerț cu țări din proximitate (Serbia, Ungaria – pentru România) sau chiar mai îndepărtate (Turcia sau China), migrație pe termen lung pentru muncă, emigrare definitivă, circulație sezonieră pentru muncă și migrație internațională reziduală, cum ar fi circulația persoanelor cu două cetățenii sau traficul ilegal de oameni, arme sau droguri.

Massey, Arango, Hugo, Kouaouci, Pellegrino și Taylor (1999) discută în general teoriile despre migrația internațională. Prima clasificare distinge între teorii cu privire la inițierea fenomenului de migrație și cele cu privire la perpetuarea migrației. Fiecare dintre aceste teorii percep migrația într-o anumită manieră și în consecință pot fi asociate cu politici preluate de guverne în reglementarea migrației; *i.e.*, fie numai pentru a o controla sau pentru a o stopa. Între teoriile care explică migrația, putem identifica teorii la un nivel individual, altele la nivel de stat, sau spațiu transnațional. Primele se bazează în special pe o analiză de tip cost-beneficiu. Acestea sunt teoriile economice neoclasice și noile economii ale migrației. La capătul opus sunt cele care explică emergența migrației prin factori structurali, *i.e.* piața duală segmentată și teoria sistemului mondial.

Teoriile economice neoclasice consideră cauza migrației diferența de venituri între origine și destinație (Massey *et al.* 1999, 17). În concordanță cu acest aspect, D. Massey (1999) identifică politica de dezvoltare cu cea mai bună politică de migrație. Cu alte

cuvinte, „eliminarea diferențelor de venit va conduce la scăderea sau dispariția migrației pentru muncă” (Massey *et al.* 1999, 19). Ceea ce înseamnă că guvernele pot controla migrația „influențând sau reglementând piața muncii în țările de origine și/sau destinație” (*ibidem*, 19). Prin urmare, guvernele pot controla imigrația în primul rând prin politici care influențează veniturile așteptate în țara de origine sau de destinație.

Sunt două modalități de intervenție asupra țării de destinație:

1. sancțiuni – acestea ar reduce șansele de angajare și în consecință ar crește riscul de șomaj și costurile psihologice și materiale ale migrației;
2. programe pe termen lung de dezvoltare care ar duce la creșterea veniturilor la origine (*idem*, 21).

Noile economii ale migrației au în vedere nu numai posibilitățile de angajare, dar și condițiile într-o „varietate de piețe” cum ar fi piața asigurărilor, piața pensiilor (*retirement insurance*) și altele (*idem*, 18). Astfel de măsuri pot fi adoptate numai de țările de origine care, în cele mai multe dintre cazuri, nu-și pot permite calcule detaliate de acest fel. Piața duală segmentată se îndoiește că guvernele pot afecta migrația internațională prin acțiuni asupra veniturilor, deoarece pleacă de la asumția că „imigranții simt o nevoie de forță de muncă care este structural construită în economiile moderne, postindustriale și pentru a influența cererea e nevoie de schimbări majore în organizarea economică” (*idem*, 34).

În același timp, în țările de destinație din sud se conturează o preferință pentru mișcările temporare. Folosirea forței de muncă străine este cauzată de absența unei forțe de muncă suficiente în activitățile de sezon și conjuncturale (Pérez, 2002). O a doua cauză este faptul că populația țării nu este dispusă să facă anumite activități considerate ca fiind umilitoare și de aceea statul atrage migranți care să acopere acel segment din economie. Concomitent, acest

tip de migrație este considerat ca o modalitate de a combate migrația clandestină. De aceea, țări ca Germania, Spania, Italia sau Franța au programe speciale adresate muncitorilor temporari. În Spania a fost introdus sistemul de muncă periodică *labor quota system*, sistem complementar programelor de regularizare și sistemului pe bază de permise de muncă. Sistemul este conceput să răspundă cererii de forță de muncă atât pe durată de timp redusă, cât și pe perioade mai lungi de timp. „Periodizarea a fost folosită în 1993-1995, 1997-1999 și în 2002. Înainte de 2002, periodizarea a schimbat fluxurile de imigrație către sectoarele economice din Spania care se confruntau cu o lipsă de forță de muncă printre nativi” (Pérez, 2002).

Aceeași situație a fost și în Italia, unde anumite slujbe sunt refuzate de nativi, pe măsură ce țara a devenit mai bogată (Hamilton, 2002). Ca răspuns la această scădere a forței de muncă și pentru a ține sub control imigrația clandestină, guvernul italian a creat un act pentru munca sezonieră (Collocelli și Salvatori, 1994, 174). Astfel de segmente ale economiei includ agricultura, construcțiile și turismul.

Prezentarea acestor teorii alternative conduce la observarea importanței pe care o joacă piața. Astfel că, dacă economia de piață are interese în perpetuarea migrației, va contribui la dezvoltarea de politici ce o vor susține. Atunci când apar politici restrictive, ele sunt totdeauna puse în legătură cu acțiunea politică. Prin urmare trebuie să menționăm că dacă piața are puterea de a iniția procesul de migrație, nu are și puterea de a-l restricționa, aceasta revenindu-i puterii politice.

Analizei prezente asupra pieței i-aș adăuga teoria lui F. Block care arată că liderii de la nivelul statului (*state managers*) sunt influențați de antreprenorii economici (*market entrepreneurs*), deoarece nu doresc să piardă susținerea acestora și doresc păstrarea ordinii politice și economice. „Cei care conduc aparatul de stat [...] sunt obligați să ia în calcul într-o măsură mai mare

reproducerea ordinii sociale deoarece puterea lor se bazează pe menținerea ordinii economice și politice” (Block, 1977, 10). Pentru a continua aceeași idee, conducătorii statului (*state managers*) sunt preocupați să promoveze politicile care răspund intereselor capitaliste, având în vedere că în poziția de investitori, capitaliștii „au drept de veto peste politicile statului și eșecul lor poate conduce la probleme politice majore pentru conducătorii statului” (*idem*, 15).

Pentru a concluziona, statul, ideologia și economia de piață reprezintă alternative care nu se exclud, ci coexistă în elaborarea politicilor de migrație.

### **Ipoteze sau „implicații empirice”**

Procesul de elaborare al politicilor de migrație este consistent cu modul în care procesul de migrație este definit de diferitele ideologii politice. (Modul în care partidele politice aflate la putere percep fenomenul de migrație influențează politicile de migrație ale statului respectiv.) Dacă o țară este parte a unei instituții transnaționale (UE), grupurile de interes și prin urmare ideologia de la nivelul acesteia vor exercita o presiune asupra politicilor de migrație din țările membre.

### **Analiza studiilor de caz : Italia și Spania în context european și românesc**

#### *Politica de imigrare a Spaniei*

„Imigrația a devenit parte a agendei guvernului Spaniei în 1985, dar doar la jumătatea anilor 1990 a devenit o problemă vitală pentru elitele politice și în ochii opiniei publice” (Pérez, 2003). Inițierea unei politici de imigrație a fost grăbită de admiterea în Comunitatea Europeană în 1986. Prin urmare, au existat presiuni de

conformare la legislația UE, restricționând imigrația cetățenilor care nu erau din Uniune. Răspunsul a venit în 1985, cu prima lege – *Ley de Extranjería* – sau Legea drepturilor și libertăților străinilor în Spania. Această politică a „abordat migrația ca fenomen temporar și s-a concentrat în principal pe controlul migranților care au ajuns în țară” (Pérez, 2002).

Un amendament la această lege a fost făcut în 1996 cu privire la drepturile imigranților, o problemă foarte urgentă. Amendamentul a recunoscut „migrația ca fenomen structural și a recunoscut că străinii au drepturi subiective, [cum ar fi] accesul la educație, egalitate și un traducător atunci când interacționează cu autoritățile” (Pérez, 2002).

În ianuarie 1998, Legea drepturilor și libertăților străinilor în Spania și integrarea lor (Law 4, 2000) a fost amendată și a început să funcționeze din ianuarie 2000. Aceasta a fost o inițiativă susținută de trei partide politice, inclusiv Izquierda Unida [partid socialist], *Convencio Unido* [democrați] și *Grupo Mixto*, dar nu de *Partido Popular*, care a fost la guvernare din 1996. „Această lege este notabilă pentru consensul politic larg pe care l-a avut, pentru scopul său clar de a se conforma în vederea integrării în Uniunea Europeană și pentru drepturile politice și sociale oferite cetățenilor care nu provin din țări membre ale Uniunii Europene și pentru recunoașterea dimensiunii permanente a migrației” (Pérez, 2002). Dar a fost criticată de *Partido Popular*, care a considerat-o ca fiind prea permisivă (Pérez, 2002).

Legea din 2000 a fost punctul de plecare în apariția Programului Global de Reglementare și Coordonare a Problemelor Rezi denților Străini și a Imigrației în Spania. Așa-numitul *Plan Greco*, care se aștepta să se deruleze până în 2004, „a fost construit să adreseze patru teme: un design global coordonat (coerent) al imigrării ca fenomen dezirabil pentru Spania, ca membră a Uniunii Europene; integrarea imigranților străini și a familiilor lor în calitate de

contribuitori activi la dezvoltarea Spaniei; reglementări de integrare care să permită o coexistență pașnică în societatea spaniolă și o schemă de management pentru găzduirea refugiaților și a persoanelor cu handicap” (Pérez, 2002). Pentru a concluziona, putem spune că migrația a fost privită ca un fenomen potențial benefic din punct de vedere economic pentru societatea spaniolă. Un alt element important este faptul că „această lege a marcat în Spania tranziția de la politici focalizate pe controlarea fluxurilor de imigrație (*política de extranjería*) către politici care privesc aspecte sociale ca imigrarea și integrarea (*política de inmigración*)” (Pérez, 2002).

### *Política de imigrare a Italiei*

Într-o manieră asemănătoare, numărul de imigranți ilegali crește constant și în Italia: „în 1985, numărul de persoane care au viză de reședință, dar sunt născuți în afara granițelor naționale este aproximat în jur de 423 000. În 1991, a crescut foarte mult, ajungând la 896 800. În 2000, populația străină a atins cifra de 1 388 200, cu 850 700 imigranți din motive de muncă” (Hamilton, 2002).

Ca și în Spania, politica de imigrație din Italia a devenit o problemă de interes național la sfârșitul anilor 1980. „În 1990, totuși, guvernul a amendat legea Martelli” (Hamilton, 2002). Actul Martelli avea drept scop „să oprească imigrarea ilegală și rezidență clandestină în Italia printr-un act de amnistie” (Collocelli și Salvatori, 1994, 173). Aceasta a permis multor imigranți ilegali din Europa de Est să devină legali. „Actul de amnistiere, care este considerat ca fiind cel mai liberal din întreaga Europa, a permis regularizarea a aproximativ 230 000 persoane” (Collocelli și Salvatori, 1994, 173). Actul a oferit un permis de rezidență și prin urmare un permis de muncă pe o perioadă de doi ani. În plus, asigura asistență medicală gratuită timp de un an. Legea din 1990 permitea un număr limitat de intrări pe an care trebuia să corespundă câtorva

criterii: „nevoile economiei naționale, prioritate oferită cetățenilor străini care locuiau însă în Italia și relațiile internaționale” (Collocelli și Salvatori, 1994, 173). Aceasta nu reprezintă altceva decât o manifestare a teoriei duale a pieței segmentate, teorie anterior discutată.

„Legea asupra imigrării din 1998 [...] a pus în practică măsuri mai dure față de migrația ilegală, admitere limitată a migranților pe baza unui număr fix și acordă o atenție mai mare problemelor referitoare la integrarea migranților. Aceasta a adus pe poziții egale politica Italiei cu Actul Schengen. Partea referitoare la migrația ilegală a acestui act se referă la accesul mai larg membrilor Uniunii Europene și țărilor din Africa” (Hamilton, 2002). Este evident că politica Italiei este mult mai dură decât cea a Spaniei. În timp ce repatrierile sunt foarte frecvente în Italia, în Spania aceste practici sunt mult mai puțin întâlnite. Se poate totuși argumenta că există o diferență temporară între aceste țări; *i.e.* politicile Spaniei din prezent sunt politicile Italiei de acum câțiva ani. Acest fapt este subliniat de incidentul din Spania, când câteva autocare cu români au fost întoarse de la graniță. Cu alte cuvinte, dacă pentru anul 1998 politica Italiei era mai dură decât cea a Spaniei, în 2005, Spania are o politică dură, în comparație cu cea a Italiei.

O altă schimbare în politica de imigrare în Italia a survenit în 2001 la victoria lui Silvio Berlusconi, magnat media și prim-ministru pentru a doua oară din 1994. „Cabinetul lui Berlusconi, care include membrii de la extrema dreaptă, Liga Nordică (*Lega Nord*) (care au făcut din politica de imigrare dură un element central al planului lor electoral), și fosta alianță neofascistă – Alianța națională, a căutat modalități de reducere a migrației în Italia și să introducă o serie de mecanisme de control” (Hamilton, 2002). Prin Legea din august 2002, guvernul a reglementat migrația, iar la o lună, printr-un decret, legalizează imigrații care sunt deja pe teritoriul țării.

Clauzele noi introduse în Legea 189, cunoscută și ca Legea Bossi-Fini, presupun:

„număr limită de imigranți, contracte obligatorii între angajator și angajat, practici de repatriere a imigranților ilegali mai stricte, amnistierea imigranților ilegali care au muncit în țară timp de trei luni și noi oficii regionale de imigrare care să ajute la controlul imigranților și la reunificarea familiilor. Legea, de asemenea, permite legalizarea a două tipuri de imigranți ilegali: cei care lucrează ca muncitori domestici sau ca muncitori independenți. Aceste persoane se califică pentru „regularizare”, dacă nu au primit un ordin de deportare” (Hamilton, 2002). Faptul că Legea se adresează unei populații anume nu este întâmplător. Majoritatea slujbelor din Italia sunt pentru muncitori domestici, în special femei care să aibă grijă de bătrâni. Ca răspuns la nevoia de pe piața de muncă din Italia, statul și-a orientat politicile în acest sens.

Concluzia simplă care se poate trage este că politicile celor două state sunt diferite, chiar dacă ambele state sunt membre ale Uniunii Europene. Dar, politicile de imigrare sunt corelate îndeosebi cu o secvențialitate și cu ideologia politică instituționalizată prin partide politice. În timp ce partidele democratice și sociale au decis aplicarea politicilor de imigrare din Spania, în Italia, decizia a aparținut partidelor din spectrul de dreapta.

### *Uniunea Europeană*

Când analizăm politicile de migrație din Spania și Italia, este important să luăm în calcul și poziția lor într-un context mai amplu, *i.e.*, în Uniunea Europeană. Astfel că, integrarea europeană introduce noi dimensiuni în politicile de imigrare și în decizia de la nivelul statelor. „Coordonare economică și o interdependență crescută presupun atât ca scop, cât și ca mijloc o armonizare a politicilor” (Ghosh, 1994, 218). Cu privire la statusul acestor două țări în Uniunea Europeană, trebuie menționat că în timp ce Italia este una dintre țările fondatoare, Spania a devenit membră în 1986.

Tratatele, înțelegerile și grupurile care se adresează migrației în Uniunea Europeană sunt convergente în atitudinea lor față de o

mișcare liberă a persoanelor în granițele uniunii. Prin persoane, se înțelege deci, cetățeni ai Uniunii Europene, negând aceleași drepturi cetățenilor statelor care nu sunt încă membre. Pe scurt, înțelegerile privind procesul de migrație au început în 1957 cu *Tratatul de la Roma*. În 1985 a fost semnat Actul Schengen. Acesta fiind considerat un act foarte important pentru migrație. Inițial a fost semnat între Germania, Franța și Benelux. Mai târziu, s-au implicat și alte țări: Italia (1990), Spania (1991), Grecia (1992) (Collinson, 1993, 38). Actul Schengen și-a propus să elimine granițele interne (Tampere & Amsterdam – European imperialism and the history of Justice and Home Affairs). Aceasta a însemnat întărirea granițelor externe. Acest act a afectat în foarte mare măsură politicile de imigrație așa cum s-a văzut din prezentarea politicilor în Spania și Italia.

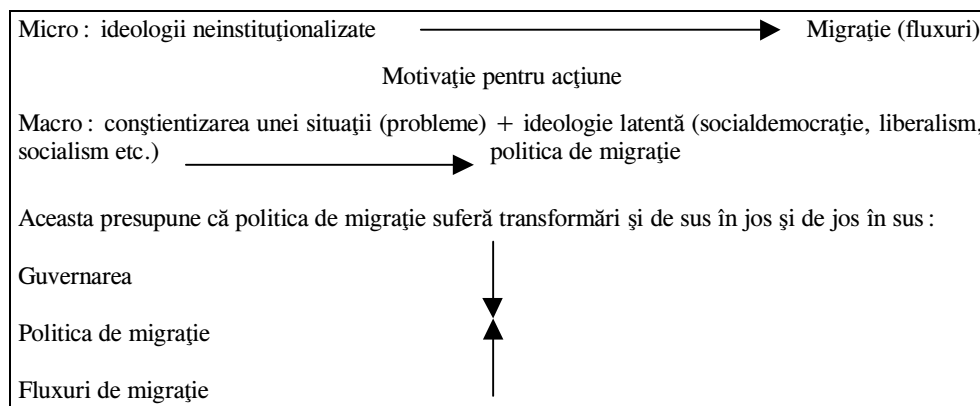
Un al treilea act este Actul European Singular (*Single European Act* – SEA) din 1987. Acesta a introdus un nou articol în *Tratatul de la Roma* din 1957; *i.e.*, articolul 8a „care stipula formarea unei piețe interne stabilită începând cu 31 decembrie 1992 și alcătuită dintr-o suprafață fără frontiere în care mișcarea liberă a bunurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului să fie asigurată” (Collinson, 1993, 37). În 1991, prin *Tratatul de la Maastricht* s-a subliniat această decizie.

*Tratatul de la Amsterdam* și *Grupul de Nivel Înalt pe probleme de Azil și Migrație* este cea mai nouă schimbare în structura imigrației, politici și cooperări juridice în Uniunea Europeană. *Tratatul* indică trecerea mișcării libere, a imigrării și a azilului de la nivel interguvernamental la nivelul comunității (UE). Comisiei Europene i se dă dreptul de inițiativă, Consiliul pentru Justiție și Ministerul de Interne, în primii cinci ani, trebuie să fie unanim de acord asupra deciziilor. Mai mult, Parlamentul European este numai „consultat” (și nu are dreptul de decizie) (Tampere & Amsterdam – European imperialism and the history of Justice and Home Affairs). În termeni de discurs, ordinea și securitatea reprezintă motivele pentru o politică atât de strictă.

Din punct de vedere metodologic, lucrarea și-a propus să compare două contexte politice și istorice și asociate lor politicile de imigrare.

## Discuție

Lucrarea se plasează la două niveluri de analiză: micro-, care concentrează ideologia de migrație neinstituționalizată, și macro-ideologia instituționalizată, care se concretizează în politici de migrație. În baza acestei diferențieri am elaborat următoarea schema operațională:



Schema operațională 1. *Trecerea ideologiei de la nivel micro- la nivel macro- instituțional și formalizarea ei în politici*

Tabelul 2. Concretizarea ideologiilor de la origine sau destinație în politici de migrație

	<b>Ideologia</b>	<b>Politicile</b>
<b>Țara de origine</b>	<i>Brain-drain</i>	Politici de reducere a emigrării forței de muncă prin contrabalansarea emigrării cu programe în țara de origine (mărirea salariilor celor care au potențial să plece), oferirea de oportunități similare cu cele de la destinație.
	Migrația ca dezvoltare sau migrația ca subzistență	Încurajarea emigrării prin stabilirea de relații bilaterale. Încurajarea investirii banilor la revenire. Dezvoltarea modalităților bancare prin care pot fi trimiși bani acasă. Dezvoltarea de posibilități de a se face asigurări medicale/pensie particulare.
<b>Țara de destinație</b>	Migranții ca forță de muncă/ dezvoltare (Nevoie de forță de muncă)	Stabilirea de relații bilaterale: Germania – Turcia; România – Spania.
	Migrația ca pericol	Închiderea granițelor, sau restricționarea intrărilor.

Ideologia este pe de o parte informală, totuși instituționalizată între migranți. Rolul acesteia este de a iniția comportamentul: decizia de a migra și tipul de migrație, conversia către un tip de migrație sau altul, conversia de la un tip de migrație către un altul, în baza unor credințe: mituri (analiza instituțională – Meyer, 1977), migrație și dezvoltare, bani trimiși în țară de migranți (*remittances*) și altele. Pe de altă parte, există ideologia formală bazată pe capital cultural mare și cu posibilități directe de a influența legislația. Pe când, în cazul ideologiei insti-

tuționalizate informale doar atunci când aceasta conduce la formarea de trenduri poate ajunge să determine adoptarea unei politici, dar trebuie să treacă prin problematizarea politică.

Plecând de la formele de migrație diferențiate în funcție de patru caracteristici, distingem ideologii particulare asociate lor. Acestea se plasează la intersecția între dimensiunea temporară – migrație temporară sau permanentă –, pe axa verticală și dimensiunea național-teritorială – migrația internă și externă –, pe axa orizontală.

Tabelul 3. Tipuri de migrație și ideologie

	<b>Migrație internă</b>	<b>Migrație externă</b>
Migrație temporară	<i>Navetismul</i> : mai puțin ideologie, cât accesibilitate sau existența ofertei. Ideologie: costul traiului redus în rural, veniturile mai mari în urban.	<i>Migrația pentru muncă, micul trafic</i> : banii trimiși de migranți acasă ( <i>remittances</i> ), „muncesc câțiva ani până când mă aranjez și apoi nu voi mai migra”, posibilitatea de a-și ridica o casă și altele.
Migrație permanentă	<i>Rural – urban</i> : mitul urban al bunăstării și ofertei largi a locurilor de muncă. <i>Urban – rural</i> : migrația ca subzistență.	<i>Diaspora</i> : dezvoltarea de capital cultural, lipsa cenzurii. <i>Brain-drain</i> : accesul la tehnică de ultimă oră, câștiguri mari din cercetare. <i>Altele</i> : migrația ca acumulare economică.

Există conversii între tipurile de migrație :

- de la migrație rural – urban sau navetism către migrație de mic trafic (care este tot o formă de migrație pendulatoare pe distanță mai mare) sau către migrație temporară pentru muncă.
- de la mic trafic sau migrație pentru muncă la migrație permanentă pentru muncă și acumulare de capital economic.

Odată cu liberalizarea mișcării, migrația a crescut ca problemă socială determinând statele-națiune să adopte o poziție în raport cu acest fenomen mult mai urgent decât în trecut. Prin urmare, în Spania, imigrația a devenit „una dintre cele mai contestate teme în media și a doua cea mai importantă problemă națională [...] după terorism” (Pérez, 2003). În acest context, regularizarea migrației apare ca o problemă mondială. Această propoziție mă readuce la întrebarea care a inițiat polemica din cadrul acestui articol; anume, de ce țările răspund la probleme similare într-o manieră diferită? Dacă și Italia și Spania au devenit țări de imigrare în aceeași perioadă și au devenit membre ale Uniunii Europene la sfârșitul anilor 1980, de ce se tratează migrația diferit? Ipoteza discutată este că aceasta depinde de modul de definire al migrației, iar această definire și implicit politicile depind de ideologia predominantă.

Ceea ce aduce nou articolul este aceasta abordare de jos în sus, centrată pe ideologia neinstituționalizată care are drept consecință adoptarea comportamentului migrator, și odată ce aceasta se generalizează la nivelul migraților se concretizează într-o cultură a migrației și ajunge să facă presiuni la nivelul țărilor de destinație către adoptarea de politici fie contra migrației – închiderea granițelor, expulzarea migraților ilegali, îngreunarea condițiilor de intrare în țară, fie în favoarea acesteia – integrare, acte de muncă și reședință, facilități și altele. Pentru ca ideologia „de jos”, informală și lipsită de capital cultural și politic (Eyal, Szelenyi și Townsley, 1998) să poată conduce la decizii politice trebuie să ia forma culturii de migrației; *i.e.*, să fie generalizată. Prin urmare, în România anului 2005 se conturează două mecanisme de propagare a ideologiei de migrație: capital social pentru traiectoria ascendentă (de jos în sus) și capital cultural pentru traiectoria descendentă (de sus în jos).

O variabilă independentă importantă de analizat în modelul explicativ, dar care lipsește în această fază a proiectului este elementul cultural. De ce migrează românii preponderent în Italia și Spania? Acești factori pot deschide o nouă direcție de studiu în relație cu ideologia.

## Note

1. Unele dintre formele pe care le poate lua ideologia de migrație au fost preluate din articolul *Political Change, Ideology and Migration Intentions* de Dumitru Sandu și Gordon De Jong, 1998, 29-30.

## Bibliografie

- Ardittis, Solon. (1994). *The Politics of East – West Migration*. New York: St. Martin's Press.
- Brettell, Caroline B. și Hollifield, James F. (eds.). (2000). *Migration theory: talking across disciplines*. New York: Routledge.
- Block, Fred. (1977). The Ruling Class Does Not Rule. *Socialist Review*.
- Block, Fred. (1980). Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects. *The Socialist Register*.
- Brubaker, Rogers. (1995). Comments on Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review*. 29 (4), 903-908.

- Chantale, Mouffe. (1979). Hegemony and Ideology în Gramsci. În *Gramsci and Marxist Theory*, editată de Chantale Mouffe. London: Routledge and Kegan Paul, 168-204.
- Collinson, Sarah. (1993). *Beyond Borders: West European Migration Policy towards the 21st Century*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Dahl, Robert. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Durand, Jorge, Kandel, William, Parrado, Emilio A. și S. Massey, Douglas (1996). International Migration and Development în Mexican Communities. *Demography*, vol. 33, 2.
- Eyal, Gil, Szelenyi, Evan și Townsley, Eleanor. (1998). *Making Capitalism without Capitalists: The New Ruling Elites in Eastern Europe*. London: Verso.
- Freeman, Gary P. (1995). Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States, *International Migration Review*, 19, 881-902.
- Hollifield, James F. (1992). Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community. *International Migration Review*, vol. 26.
- Geddes, Andrew. (2000). *Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press.
- Hammar, Tomas, Brochann, Grete, Tamas, Kristof, Faist, Thomas. (1997). *International Migration, Imobility and Development. Multidisciplinary Perspectives*. Oxford, New York: Berg.
- King, Russel. (1993). *The New Geography of European Migration*. London and New York: Belhaven.
- King, Russel. (1995). *Mass Migration in Europe. The Legacy and the Future*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Kritz, Mary M., Lim, Lin Lean, Zlotnik, Hania. (1992). *International Migration Systems: A Global Approach*. Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press.
- Lucassen, Jan și Lucassen, Leo. (1997). *Migration, migration history, history: old paradigms and new perspectives*. Bern: Peter Lang.
- Marx, Karl și Engels, Friedrich. (1998). *The German Ideology: including Theses on Feuerbach and Introduction to The Critique of Political Economy*. Amherst, New York: Prometheus Books.
- Marx, Karl și Engels, Friedrich. (1978) [1845-1859]. The German Ideology (fragmente), in *The Marx - Engels Reader*, editat de Robert Tucker. New York: W.W. Norton.
- Massey, Douglas, Arango, Joaquin, Hugo, Graeme, Kouaouci, Ali, Pellegrino, A. și Taylor, Edward J. (1999). *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon.
- McLean, David. (1998). *Ideologia*. București: Editura DuStyle.
- Massey, Douglas S., Arango, Joaquin, Hugo, Graeme; Kouaouci, Ali, Taylor, J. Edward. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal, în *Population and Development Review*, 19, 3 (septembrie).
- Meyer, John W. și Rowan, Brian. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, vol. 83, 2, septembrie, 340-363.
- Mills, Wright, C. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Niessen, Jan. (1992). European Community Legislation and Intergovernmental Cooperation in Migration. *International Migration Review*, vol. 26.
- Polsby, Nelson W. (1960). How to Study Community Power: The Pluralist Alternative. *Journal of Politics*, 22.
- Portes, Alejandro. (1997a.) Neoliberalism and the Sociology of Development: Emerging Trends and Unanticipated Facts. *Population and Development Review*, vol. 23, 3.
- Portes, Alejandro. (1997b.) *Globalization from Below: The Rise of Transitional Communities*. [http://www.transcom.ox.ac.uk/working\\_papers.html](http://www.transcom.ox.ac.uk/working_papers.html)
- Sandu, Dumitru și Gordon F. de Jong. (1998). Political Change, Ideology and Migration Intention. *Romanian Journal of Sociology*, vol. IX, 1.
- Sandu, Dumitru. (2000). Migrația transnațională a românilor din perspectiva unui recensământ comunitar. *Sociologie Românească*, 3-4.

<http://reference.allrefer.com/country-guide-study/spain/spain52.html>  
 Spain: Forging an Immigration Policy By Nieves Ortega Pérez. Universidad de Granada  
 February 2003. <http://www.migrationinformation.org/Profiles/>  
<http://www.oecd.org/infobycountry/>  
 Tampere & Amsterdam – EUropean imperialism and the history of Justice and Home Affairs  
<http://www.org/contrast.org/orders/tampere/eu/eu1.htm>  
 Kimberly Hamilton Italy's Southern Exposure. [http://www.migrationinformation.com/Profiles/  
 display.cfm?ID=121](http://www.migrationinformation.com/Profiles/display.cfm?ID=121)  
[http://europa.eu.int/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/index_en.htm)

## Anexă

Tabelul 1. *Forme de migrație internațională în funcție de durata și caracterul legal sau ilegal*

Durata șederii la destinație	Tipul de migrație	Caracter legal/ilegal
Redusă (câteva zile sau săptămâni)	1. Circulație trans-frontalieră (ocazională sau regulată – de tipul navetei)	Legală în contextul tratatelor bilaterale între țări învecinate
	2. Ocazională, trafic frecvent pentru comerț cu țările învecinate sau chiar și mai îndepărtate (ca de exemplu Turcia sau Ungaria pentru România)	
Lungă (luni sau ani)	3. Migrație pe perioade îndelungate pentru muncă, non-sezonieră 4. Circulație sezonieră pentru muncă	Legală în contextul tratatelor bilaterale
Alte forme de migrație	5. Emigrație definitivă	Legală
	6. Migrație internațională reziduală (alte tipuri): – circulația persoanelor cu dublă cetățenie – trafic ilegal de femei, arme, droguri etc.	Ilegală

## Abstract

*The article studies the migration policy making and sets as an independent variable ideology. The innovative element suggested is that ideology can be constructed not only from above, but also from below. In other words, the classical explicative model would develop from the definition of a situation as a social problem by a group with cultural capital to the awareness of the social problem and imposition of a policy. Contrary to this, the article makes the distinction between formal and informal ideology and furthermore, institutionalized and noninstitutionalized ideology. While the formal ideology is placed at the level of the state managers and power elites, the informal one forms the culture of migration and motivates towards action.*

*I focus in the analysis on the system of migration formed, on the one hand by Romania as a sending country and its policies of emigration, and on the other hand, Italy and Spain, as receiving countries. Italy and Spain are similar countries in the European migration system. Regardless of the similarities, their migration policies are different. This leads to the assumption that there are other variables more important in explaining migration management; such as the ideology on migration.*

Primit la redacție: septembrie 2006