

Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Institute (eds)

Migration, Public Opinion and Politics: The Transatlantic Council on Migration

Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2009, 392 str.

Promatramo li novije imigracijske procese s obje strane Atlantika, možemo primijetiti njihovu, najblaže rečeno, disfunkcionalnost, vidljivu već u značajnom porastu ilegalnih migracija, ali i slaboj društvenoj mobilnosti imigranata. Zagovaratelji reformi postojećih migracijskih politika, bili oni vladini predstavnici, aktivisti civilnog društva ili članovi ekspertnih skupina, već se desetljećima, s manje ili više uspjeha, bave njihovim manjkavostima. Ova knjiga stavlja u fokus dva bitna elementa promišljanja efikasne migracijske i integracijske politike, koja su u dosadašnjim raspravama nerijetko bila zapostavljena: medije i javno mnijenje. Na primjerima iz SAD-a, Velike Britanije, Nizozemske i Njemačke autori prilogâ preispituju kako javnost percipira imigraciju i imigrante. Istražuju složene i kontradiktorne izazove s kojima se susreću tvorci migracijskih politika te propituju kako javno mnijenje i političke debate o pitanjima poput globalizacije, ekonomske krize i demografskih promjena dodatno utječu na rasprave o imigraciji.

Knjiga je treća publikacija Transatlantskog vijeća za migracije (Transatlantic Council on Migration) i sadrži izvorne radove znanstvenika, stručnjaka za migracije, političara, političkih konzultanata, novinara i društvenih aktivista koji su se okupili u Bellagiu u Italiji 2009, a uključeni su u zajednički rad sa zadatkom generiranja studija i evaluacije praktičnih ideja u promociji promišljenije migracijske

politike, temeljene na stvarnim pokazateljima. Vijeće je nastalo na inicijativu Migration Policy Institutea u Washingtonu. Glavni je partner Bertelsmann Stiftung, a okuplja još i brojne fondacije (The Carnegie Corporation iz New Yorka, The Rockefeller Foundation, The Ford Foundation, The Hellenic Migration Policy Institute /IMEPO/) te vladine urede Nizozemske i Norveške. Ovoj knjizi prethodile su druge dvije u izdanju Vijeća: *Delivering Citizenship* (2008.) i *Talent, Competitiveness and Migration* (2009.).

Prilozi su razvrstani u pet tematskih dijelova, a uvodni tekst napisali su Demetrios G. Papademetriou i Gunter Thielen.

Prvo dio sastoji se od jednog teksta (autori Demetrios G. Papademetriou i Annette Heuser) koji najvećim dijelom sažima ciljeve Vijeća iskazane na skupu u Italiji. Među zahtjevima koje suvremeni trendovi nameću političkoj retorici o migracijama okupljeni stručnjaci apostrofiraju važnost pročišćenoga, jasnog i iskrenog izričaja, uvažavanja stvarne zabrinutosti javnosti, odmaka od citiranja statističkih podataka te uključivanja promišljene proaktivnosti u djelovanje.

Drugi dio bavi se međuodnosom javnog mnijenja, migracijskih politika te migracijskih i integracijskih procesa. Studijama slučaja autori oslikavaju evoluciju javnog mnijenja u četiri promatrane države. U sedam priloga iskazana je potreba da se političari pri izradi nacрта reformi i njihovu predstavljanju u javnosti više oslanjaju na mjerljive pokazatelje. Prvi prilog autorice Oye S. Abahe pod naslovom »German public opinion on immigration and integration« odnosi se na njemačko iskustvo u protekla dva desetljeća. Usprkos tome što je Njemačka postala imigracijska zemlja već polovinom prošlog stoljeća, to nije formalno priznala ni na kraju

tisućljeća. No ta činjenica može samo djelomično objasniti nelagodu javnosti zbog povećane imigracije, njene »problematične« integracije i prisutne kulturne raznolikosti. U drugom prilogu naslovljenom »America's views of immigration« Roberto Suro daje dubinsku analizu američkog slučaja. Autor upozorava na postojanje podvojenosti u percipiranju imigranata, pri čemu značajnu manjinu, koja i dalje uznemireno traži smanjivanje imigracijskih valova, čine ponajprije pripadnici starije, bjelačke, slabije obrazovane i politički konzervativne populacije. Legalizaciji statusa već useljenih suprotstavila se gotovo trećina javnosti, što je 2007. prozročilo opći zastoj u reformama, premda nedavno provedena ispitivanja javnog mnijenja svjedoče o promjeni percepcije. Važnost javnog mnijenja iz gledišta političara Jeremy D. Rosner promatra u radu »The politics of immigration and the (limited) case for new optimism«. Propitujući pokazatelje poput uvažavanja mišljenja birača, nametanja odgovornosti svim članovima društva i poštovanja stavova malih skupina, autor konstatira da su oni, premda zapostavljeni, nerijetko ključni elementi u oblikovanju novih migracijskih politika. U četvrtom prilogu »Immigrating from facts to values« Drew Westen nastoji objasniti učinke koje različite političke retorike, izražene kroz riječi, ilustracije, pozivanje na osobna iskustva, intonaciju te osobnost i iskrenost govornika, imaju u oblikovanju javnog mnijenja. Istovremeno se ne smiju zanemariti ni emocije javnosti u trenutku kad *policy-makeri* predstavljaju javnosti migracijske reforme, jer ovisno o izabranom načinu potpuno ista ideja može istovremeno izazvati i potpuno slaganje i veliki otpor. Preispitivanje utjecaja političke retorike na percepciju javnosti u vrijeme krize u Nizozemskoj tema je priloga Maarte-

na Hajera i Wytse Veersteg. Suprotstavljanjem principa naglašenije emotivnosti i strasti u nastupu »desnih« političara s jedne strane i suzdržanih reakcija bez inicijative umjerenih političara s druge strane argumentiraju se veća zainteresiranost, pa čak i simpatije javnosti za populističke prijedloge desnih stranaka. Kao konkretne savjete za pridobivanje simpatija »aktivne javnosti« u promociji novih ideja, autori predlažu poman odabir prikladnog stila, drugačiju formulaciju postojećih ideja, sudjelovanje predstavnika civilnog društva te čak i angažiranje autoriteta iz različitih sfera života. Složenost i višeslojnost funkcioniranja javnosti u formiranju stavova o imigraciji i integraciji u Velikoj Britaniji u 21. stoljeću u fokusu su šestog priloga čiji je autor Ben Page. Tek s pojavom ekonomske krize medijski interes odnosno zabrinutost zbog priljeva imigranata, čiji je porast kulminirao 2007., padaju u drugi plan. Autor predviđa kako će kriteriji društvene pravednosti i jednakosti, uz neophodne reforme i rješavanje problema ilegalnih migracija, biti presudni u oblikovanju javnog mnijenja u budućnosti. U sljedećem komentaru autorice Ayeshe Saran kontekstualizira se britanska praksa unutar svjetske, iz čega proizlazi da je nepovjerenje u imigraciju u Velikoj Britaniji, premda strukturno vrlo kompleksno, manje od prosjeka.

Treći dio bavi se načinom na koji mediji zapravo oblikuju, a ne samo predstavljaju javnosti javnu debatu o migracijama u Europi i Sjevernoj Americi. Načinom na koji se prikazuju te izborom aspekata koji će se prikazati na naslovnica ne utječe se samo na javnost već i na migracijske strategije. Autor prvog rada u tom dijelu »The evolution of German media coverage of migration« Gualtiero Zamboni bavi se njemačkim iskustvom, točnije analizom evolucije u medijskim izvje-

štajima na temu migracije. Od prvih gastarbjera pedesetih godina 20. stoljeća, mediji podupiru službenu politiku definiranjem stranih radnika kao »stranaca« i »tuđinaca«. S političkim zaokretom prema kreiranju novih integracijskih politika u (n)ovom stoljeću i mediji se fokusiraju na promijenjene društvene okolnosti, u kojima imigranti postupno prestaju biti »stranci«. Roberto Suro u svom prilogu donosi upečatljiv prikaz medijskog praćenja useljavanja u SAD-u. Upravo su mediji doveli do jačanja skepticizma poistovjećivanjem imigranata i nezakonitih djela, odnosno ekonomske krize. Problem je produbljen uporabom novih medijskih formi. One mobiliziraju javnost protiv novih prijedloga reformi i vode u pat-poziciju. Na sličan su način i u Velikoj Britaniji u prošlom desetljeću mediji pokrivali tek mali izabrani odsječak migracijskih tema, poput problematike izbjeglica, azilanta te radnih i ilegalnih migranata, navodi autor idućeg rada Terry Threadgold. Alarmanost tona kojim novi mediji stavljaju migracijske priče u određene formate samo produbljuje problem. Radi nalaženja efikasnijih rješenja autor predlaže ulaganje u reforme imigracijskih politika i regulacijskih mehanizama te podizanje kvalitete općeg obrazovanja.

Četvrti dio daje niz praktičnih savjeta za budućnost oblikovanih u pragmatične strategije za usmjerivanje migracijskih reformi koje su prilagođene trenutačnim političkim stanjima u spomenutim državama. Autori prvog priloga u tom dijelu pod naslovom »The future of migration and integration policy in Germany« Rita Süsmuth i Christal Morehouse zaviruju u budućnost reformi zakonodavstva, ali i preoblikovanje javnog mnijenja u Njemačkoj radi postizanja boljeg upravljanja migracijama i uspješnije integracije. Ujedno daju preporuke kako na kratkoročnoj ili sred-

njoročnoj osnovi premostiti manjkavosti u području društvene kohezije, postići jednakost za migrante u tranzitu odnosno građane iz trećih zemalja te modernizirati tržište rada. Cilj im je omogućiti funkcioniranje novih migracijskih i integracijskih politika u suglasju s potrebama 21. stoljeća. Svjestan cijelog niza zapreka, autor idućeg rada Frank Sharry zalaže se za progresivnu i »otvarajuću« imigracijsku reformu u SAD-u, koja zahtijeva hitnu i temeljitu preobrazbu cijelog sustava. U sljedećem prilogu Will Somerville analizira snažan zaokret imigracijske politike u Velikoj Britaniji, koji se pripisuje promjeni opsega i karaktera imigracije u proteklom desetljeću. Država je, pritisnuta ekonomskom krizom, uvela selektivan model privlačenja ciljanih skupina ekonomskih imigranata. Takav koncept može biti uspješan samo ako ga, po autorovu mišljenju, prate konkretne mjere za jačanje slabih karika sustava kao što su povjerenje javnosti odnosno ulaganje u integracije. Članak je potkrijepljen dvama idućim komentarima Alessandra Buonfinoa i Shamita Saggar, koji kroz primjere elaboriraju mogućnost da imigracija i integracijske politike, kada su brižljivo »oblikovane« regulacijskim reformama, preoblikuju javno mnijenje i posljedično dovedu do jačanja socijalne kohezije.

U petom dijelu donose se zaključci sastanka Vijeća iz 2009. te zapisnik važnijih promišljanja i ideja. Slijede biografije autora, ciljevi i lista sudionika skupa u Italiji te opće informacije o Vijeću.

Knjiga je pragmatičan i na praksi utemeljen doprinos kompleksnoj i kontroverznoj raspravi o migracijama i migracijskim politikama. Od sličnih se studija razlikuje utoliko što se znanstvenim pristupom koristi za predlaganje konkretnih strategija deblokiranja promišljenih migracijskih reformi. One su uobličene u niz

oprimjerenih preporuka koje mogu pomoći *policy-makerima* u propisivanju i implementaciji ambiciozne regulative, a da pritom čak zadobiju i javnu podršku. No s obzirom na to da imigracijsko pitanje, ne samo opsegom već i sastavom imigracijskih valova predstavlja izazov i na području razvoja nacionalnog identiteta, ali i državne kontrole, pitanje je u kojoj je mjeri moguće ublažiti socijalne tenzije samo spretnim balansiranjem podržavanja zatečenih društvenih vrijednosti i pragmatizma (?). Rezultat je neizvjestan čak i ako pretpostavimo da su sustavi vrijednosti ujednačeni ili da je zaista moguće uspješno uravnotežiti interese. Svakim pojednostavljanjem ili zanemarivanjem cijelog niza predvidivih (i nepredvidivih) modifikatora medijskog utjecaja na buduće migracijske i integracijske procese bilo ka-

kvo predviđanje u toj sferi postaje nemoguća misija. Stoga reformatorima ostaje da osmisle proaktivan sustav argumentacije zašto naša društva trebaju imigraciju (i uspješnu integraciju imigranata) i odgovore na praktična pitanja javnosti umjesto da šturom birokratskom analizom tehničkih detalja zapostavljaju stvarnu ljudsku zabrinutost. Možemo se samo složiti s autorima da stvaranje funkcionalne političke i institucionalne infrastrukture za uključivanje imigranata s jedne, kao i pridobivanje javnosti za takve ideje s druge strane još uvijek predstavljaju stvarni izazov postojećim socijalnim, kulturnim i političkim mehanizmima današnjeg društva. Stoga će ova knjiga čitatelje vjerojatno naći i među svima zainteresiranima za funkcioniranje migracijskih procesa u novom tisućljeću.

Dubravka Mlinarić

*Institut za migracije i narodnosti,
Zagreb*