



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Π.Μ.Σ. Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών

«Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση και Βιώσιμη Ανάπτυξη»

Θέμα Διπλωματικής Εργασίας

Σχέσεις μετανάστευσης και ανάπτυξης στο πλαίσιο της
μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ με τις τρίτες μεσογειακές χώρες
και στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας.

Μεταπτυχιακός Φοιτητής

Αλέξανδρος Αποστολόπουλος (Α.Μ.:01791213Μ067)

Επιβλέπων Καθηγητής

Τσάλτας Γρηγόριος

ΑΘΗΝΑ, ΜΑΙΟΣ 2016

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΥΝΤΜΗΣΕΙΣ.....	7
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	9
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	11
1^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ	15
ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ, ΑΙΤΙΕΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ, ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ	15
Α. Ιστορικό πλαίσιο.....	15
Β. Οι αιτίες της διεθνούς μετανάστευσης	18
Γ. Η περίπτωση της Αφρικής και η μεταναστευτική καμπή (Migration Hump)	19
Δ. Βασικές έννοιες – Πεδίο εργασίας	20
2^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ	23
ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	23
Α. Επιδράσεις στην ανάπτυξη.....	23
Α.1. Εμβάσματα	24
Α.1.1 . Παράγοντες καθορισμού ύψους εμβασμάτων	26
Α.1.2. Θεμιτές πολιτικές	28
Α.2.1. Διασπορά.....	29
Α.2.2. Χαρακτηριστικά της Διασποράς	30
Α.2.3. Τρόποι συμβολής της διασποράς στην ανάπτυξη	31
Α.2.4. Θεμιτές Πολιτικές	35
Α.3. Ευκαιρίες για νόμιμη μετανάστευση	37
Β. Συμπεράσματα	40
3^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ	42
ΔΙΕΘΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ	42
Α. Μορφή και επίπεδα διακυβέρνησης	42
Β. Αρχές Διεθνούς Δικαίου Μετανάστευσης.....	46
Β.1. Κοινή ευθύνη ή Ασυμμετρία	47
Γ. Πεδία διακυβέρνησης.....	47
Γ.1. Πρόσφυγες – Πολυμερής διακυβέρνηση	47
Γ.2. Παράνομη μετανάστευση – Περιφερειακή διακυβέρνηση.....	48

Γ.3. Οικονομική Μετανάστευση - Μονομερής/διμερής διακυβέρνηση	48
4^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ	49
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	49
A. Θεσμική εξέλιξη	49
B. Εξέλιξη της μεταναστευτικής πολιτικής	51
B.1. Άσυλο και παράνομη μετανάστευση: Αυξημένη κοινοτικοποίηση	51
B.2. Νόμιμη μετανάστευση: Χαμηλή κοινοτικοποίηση	52
B.3. Εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης – Σχέση μετανάστευσης και ανάπτυξης	55
Γ. Διακυβέρνηση της εξωτερικής διάστασης της μετανάστευσης	56
Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (1999)	57
Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης (2002)	58
Ένταξη στην εξωτερική πολιτική των θεμάτων που συνδέονται με τη μετανάστευση» (2002)	59
Πρόγραμμα της Χάγης (2004)	60
Μετανάστευση και Ανάπτυξη: Μερικές σαφείς κατευθύνσεις» (2005)	62
Μέτρα προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης	64
Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης – Συμβούλιο των Βρυξελλών (2005)	65
Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας (2007)	67
Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010)	70
Διάλογος για την μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με τις ώρες της Νότιας Μεσογείου (2011)	72
Εταιρική σχέση για τη δημοκρατία και την κοινή ευημερία με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου (2011)	76
Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας και νέες Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας (2011)	77
Εταιρική Σχέση Κινητικότητας ΕΕ- Μαρόκου	81
Δ. Ανάλυση - Συμπεράσματα	87
5^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ	92
ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΔΙΑΣΤΑΣΗΣ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΕΙΤΟΝΙΑΣ ΤΗΣ ΕΕ	92
A. Η Δήλωση της Βαρκελώνης & οι Ευρώ-μεσογειακές Συμφωνίες Σύνδεσης	92
B. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (2004) και τα Σχέδια Δράσης	95
Γ. Η μετανάστευση μετά την Αραβική Άνοιξη (2011) & η νέα Ευρωπαϊκή Πολιτικής Γειτονίας	97
Δ. Συμπεράσματα	99

6^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ	102
ΕΡΓΑ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΕΙΤΟΝΙΑΣ ΤΗΣ ΕΕ	102
Α. Έργα στο πλαίσιο των MEDA, ENPI, ENI	102
Β. Θεματικά εργαλεία χρηματοδότησης	107
Β.1. ΑΕΝΕΑΣ (Αινείας)	107
Β.2. Θεματικό Πρόγραμμα για τη Μετανάστευση και το Άσυλο	110
Β.3. Θεματικό Πρόγραμμα για τα Παγκόσμια Δημόσια Αγαθά και Προκλήσεις	111
Γ. Έργα με συμμετοχή Διεθνών Οργανισμών	112
7^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ	116
ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ	116
Α. Εισαγωγή	116
Β. Διαδικασία του Ραμπάτ και το Πρόγραμμα της Ρώμης	117
Γ. Πρόσθετοι σχετικοί περιφερειακοί διάλογοι	119
Δ. Τελευταίες εξελίξεις: Σύνοδος Κορυφής ΕΕ-Αφρικής στη Βαλέτα (2015)	121
Ε. Προστιθέμενη αξία περιφερειακής συνεργασίας	123
8^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ	126
ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ - ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ	126
Διακυβερνητισμός	127
Θεωρία των Παγκόσμιων Δημόσιων Αγαθών	127
Θεωρία του “Venue-shopping”	128
Πολιτικοποίηση της μετανάστευσης στην Ευρώπη - Ευρωσκεπτικισμός	129
Εντάσεις μεταξύ κρατών-μελών του Βορρά και του Νότου	130
Συγκρούσεις μεταξύ των διαφόρων παραγόντων στην ΕΕ	131
9^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ	133
ΤΕΛΕΥΤΑΙΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ, ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	133
Α. Τελευταίες εξελίξεις	133
Α.1. Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη: Από τη θεωρία στη πράξη	133
Α.2. Ευρωπαϊκή Ατζέντα (ή Πρόγραμμα Δράσης) για τη Μετανάστευση	134
Β. Συμπεράσματα	136
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	140
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	142

ΣΥΝΤΜΗΣΕΙΣ

Ελληνικές

ΑΕΠ : Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

ΑΚΕ : Αφρική, Καραϊβική, Ειρηνικός

ΔΕΕ : Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΟΜ : Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης

ΕΕ : Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΟΚ : Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ΕΣΚ : Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας

ΕΠΓ : Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας

ΗΕ : Ηνωμένα Έθνη

ΟΗΕ : Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΟΟΣΑ : Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΠΤ : Παγκόσμια Τράπεζα

ΠΟΥ : Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας

ΣΛΕΕ : Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΠΜΚ : Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας

ΤΜΧ : Τρίτες Μεσογειακές Χώρες

ΥΤΧ : Υπήκοοι Τρίτης Χώρας

Ξενόγλωσσες

AfDB : African Development Bank

AIR : African Institute for Remittances

AU : African Union

DCI : Development Cooperation Instrument

DG : Directorate-General

FDI : Foreign Direct Investment

ECOWAS : Economic Community of West African States
ENPI : European Neighbourhood Policy Instrument
ENI : European Neighbourhood Instrument
ENP : European Neighbourhood Policy
GCIM : Global Commission on International Migration
GMC : Global Migration Group
GFMD : Global Forum on Migration and Development
HLD-MD : High Level Dialogue for Migration and Development
ICMPD : International Centre for Migration Policy Development
ILO : International Labour Organization
IFAD : International Fund for Agricultural Development
IOM : International Organization for Migration
JMDI : Joint Migration and Development Initiative
MGDs : Millenium Development Goals
MEDA : MEsures D'Accompagnement
ODA : Official Development Assistance
OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development
PCD : Policy Coherence for Development
SDGs : Sustainable Development Goals
UN : United Nations
UNDP : United Nations Development Programme
UNFPA : United Nations Population Fund
UNHCR : United Nations High Commissioner for Refugees
UNITAR : United Nations Institute for Training and Research

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στα πρώτα χρόνια του 21ου αιώνα, υπάρχει μια ολοένα μεγαλύτερη αναγνώριση των δυνατοτήτων της μετανάστευσης, για την τόνωση της ανάπτυξης στις χώρες προέλευσης των μεταναστών. Το ζήτημα της μετανάστευσης και της ανάπτυξης έχει κερδίσει την προσοχή των οργανισμών, όπως τα Ηνωμένα Έθνη και η Ευρωπαϊκή Ένωση, των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, καθώς και άλλων διεθνών οργανισμών, όπως ο Διεθνής Οργανισμός Εργασίας και ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης. Κατά τα τελευταία χρόνια υπάρχει μια αξιοσημείωτη αναγέννηση του ενδιαφέροντος για το ζήτημα της μετανάστευσης και της ανάπτυξης και από τους φορείς χάραξης πολιτικής και τους μελετητές. Ειδικότερα, τα εμβάσματα και η αναπτυξιακή δράση της διασποράς, φαίνεται να είναι ένα θέμα που προκαλεί πρωτοφανή αισιοδοξία και ευφορία. Η αισιοδοξία αυτή ταιριάζει ιδανικά με την κυρίαρχη, στην ΕΕ, φιλελεύθερη αντίληψη για την ανάπτυξη, που θέτει το άτομο-μετανάστη υπεύθυνο για την ανάπτυξη της πατρίδας του.

Παράλληλα με την ανωτέρω εξέλιξη και σε συγκρουσιακή πορεία με αυτή, γινόμαστε μάρτυρες της σταδιακής κυριαρχίας μιας αντίληψης στην ΕΕ, που θεωρεί τη μετανάστευση «απειλή» για την εθνική ταυτότητα και την δημόσια τάξη και που έχει ως αποτέλεσμα μια όλο και λιγότερο «ανοιχτή», όλο και πιο επιλεκτική ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Μια πολιτική, στην οποία η έμφαση δίνεται περισσότερο στην παράνομη μετανάστευση, παρά στην διασύνδεση της μετανάστευσης με την ανάπτυξη και στη διευκόλυνση και απελευθέρωση της κινητικότητας, ώστε να είναι εφικτός ο ρόλος του μετανάστη, ως φορέα ανάπτυξης της πατρίδας του.

Το αποτέλεσμα του σημερινού εγχειρήματος στηρίζεται στη προσπάθεια καταγραφής του αποτελέσματος αυτής της σύγκρουσης, στις σχέσεις της ΕΕ με τις γειτονικές της χώρες, στη Ν. Μεσόγειο, υπό το πρίσμα μάλιστα των τελευταίων τραγικών εξελίξεων στην πολύπαθη γειτονιά μας.

Ευχαριστώ ιδιαίτερα τους καθηγητές μου και γενικότερα το προσωπικό του Τμήματος ΔΕΠΣ του Παντείου Πανεπιστημίου, για την κατανόηση που επέδειξε προς το πρόσωπό μου, σε μία ιδιαίτερα δύσκολη προσωπική περίοδο, παρέχοντάς μου το αναγκαίο χρονικό περιθώριο για την ολοκλήρωση της διπλωματικής μου εργασίας.

Η εργασία αυτή θα ήταν αδύνατο να ολοκληρωθεί, χωρίς την συμπαράσταση και τη στήριξη, στις ιδιαίτερες στιγμές που συνοδεύουν την είσοδο ενός νέου μέλους σε μια οικογένεια, της συζύγου μου, Ευγενίας, η οποία μου προσέφερε τον αναγκαίο χρόνο και χώρο για την ολοκλήρωση της διπλωματικής μου εργασίας.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σύμφωνα με τον ΟΗΕ, περίπου 244 εκατ. άνθρωποι ζούσαν το 2015 μακριά από τη χώρα της εθνικότητάς τους και συνεπώς, αποτελούν τον πληθυσμό των διεθνών μεταναστών¹. Η πλειοψηφία αυτών, περίπου το 60%, ήτοι τα 140 εκατ., διαμένει σε κάποιο αναπτυγμένο κράτος. Αυτό αποτελεί περίπου το 3,2% του παγκόσμιου πληθυσμού. Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα, τα εμβάσματα, δηλαδή η προσωπικές χρηματικές μεταφορές των οικονομικών μεταναστών προς την οικογένειά τους στην χώρα προέλευσης, άγγιξαν συνολικά τα € 435 δις το 2015², ένα ποσό που ξεπερνάει κατά πολύ την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια από τις χώρες του ΟΟΣΑ. Δεν είναι καθόλου περίεργο, λοιπόν, που τα τελευταία χρόνια γίναμε μάρτυρες μιας πρωτοφανούς αναγέννησης του ενδιαφέροντος για το ζήτημα της μετανάστευσης και της ανάπτυξης, από οργανισμούς, χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, φορείς χάραξης πολιτικής και μελετητές. Οργανισμοί, όπως η ΠΤ και ο ΟΟΣΑ, εκθειάζουν στις εκθέσεις τους τις αναπτυξιακές επιδράσεις των εμβασμάτων και την ευεργετική δράση της διασποράς, για την μείωση της φτώχειας και την ενδυνάμωση της ανάπτυξης στις αναπτυσσόμενες χώρες. Δεκάδες άλλοι οργανισμοί και ανεπίσημα δίκτυα έχουν δημιουργηθεί διεθνώς και μελετάνε, συμβουλεύουν, προσπαθούν να οργανώσουν, να παρέχουν μια πλατφόρμα συνεργασίας, να ρυθμίσουν και να ελέγξουν τη συμπεριφορά των κρατών. Εντούτοις, οι περισσότερες από αυτές τις πρωτοβουλίες δεν έχουν καταφέρει να δημιουργήσουν ένα σταθερό θεσμικό πλαίσιο, ή δεν είναι σε θέση να πείσουν περισσότερες χώρες να εγκαταλείψουν μέρος της κυριαρχίας τους.

Στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, η μετανάστευση έχει απασχολήσει την ΕΕ από την δημιουργία της. Η Συνθήκη της Ρώμης, με την οποία ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ), ήδη προέβλεπε μια μεταναστευτική πολιτική «εσωτερικού», εγκαθιδρύοντας ελευθερία μετακίνησης του εργατικού δυναμικού μεταξύ των χωρών που συμμετείχαν στην συνθήκη. Ήδη από τότε όμως, οι ευρωπαϊκές χώρες θεωρούσαν την μεταναστευτική πολιτική που αφορά τη μετανάστευση από χώρες εκτός της συνθήκης, εσωτερικό ζήτημα, που αφορά σε κάθε κράτος ξεχωριστά, καθώς άπτεται ευαίσθητων ζητημάτων, που σχετίζονται με την εθνική ασφάλεια. Παρόλα αυτά, οι ευρωπαϊκές χώρες είχαν τότε σχετικά ανοιχτές μεταναστευτικές πολιτικές, καθώς η οικονομική ανάπτυξη απαιτούσε μεγάλο αριθμό εργατών για τις ευρωπαϊκές βιομηχανίες.

Η οικονομική κρίση, που ξεκίνησε στην Ευρώπη με την πετρελαιϊκή κρίση του 1973, οδήγησε τις χώρες, που έως τότε παραδοσιακά δεχόντουσαν μεγάλο αριθμό μεταναστών, να αναθεωρήσουν τις πολιτικές τους και σταδιακά να κλείσουν τις πύλες τους στις νέες αφίξεις. Με αυτό τον τρόπο ήρθε ένα τέλος σε μια περίοδο έντονης μετανάστευσης εργατικού

¹United Nations, *International Migration Wallchart 2015*, UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2015

²World Bank Group, *Migration and Remittances, Recent Developments and Outlook*, Migration and Development Brief 26, April 2016, p. 1

δυναμικού, που βασιζόταν κυρίως σε ένα σύστημα διμερών συμφωνιών με τις χώρες προέλευσης (κυρίως πρώην αποικίες). Μόνο μετά τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και αφού έγιναν αντιληπτοί οι σοβαροί περιορισμοί της μονομερούς προσέγγισης ενός, γενικά, διασυνοριακού ζητήματος, όπως η μετανάστευση, τα ευρωπαϊκά κράτη αναγκάστηκαν να δημιουργήσουν, αρχικά διμερώς, αργότερα υπερεθνικώς, κανάλια διαλόγου και συνεργασίας με τις σημαντικότερες χώρες προέλευσης και διέλευσης των μεταναστευτικών ροών. Αυτό το «άνοιγμα» σηματοδότησε μια νέα φάση στη μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ και των κρατών μελών, η οποία, παράλληλα με την συστηματικότερη, πλέον, κοινοτικοποίησή της, απέκτησε και μια εξωτερική διάσταση.

Ιδιαίτερα μετά την επίδραση σημαντικών δημοσιεύσεων για την σχέση μεταξύ ανάπτυξης και μετανάστευσης από διάφορους διεθνείς οργανισμούς, γινόμαστε μάρτυρες μιας προσπάθειας από την πλευρά της ΕΕ, να εντάξει σε αυτή την εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης (τουλάχιστον σε αφηγηματικό επίπεδο), πολιτικές που μπορούν να συμβάλουν στην ανάπτυξη στις χώρες προέλευσης, μέσω της μεταφοράς εμβασμάτων, ικανοτήτων και γενικά, του κοινωνικού κεφαλαίου της διασποράς, καθώς και μέσω της προώθησης πολιτικών προσωρινής και κυκλικής μετανάστευσης. Αυτές, θεωρείται ότι μπορούν να δώσουν μια απάντηση στο αναπτυξιακό πρόβλημα, σύμφωνα, άλλωστε, και με την κυρίαρχη φιλελεύθερη αντίληψη γύρω από την ανάπτυξη, που θέτει το άτομο-μετανάστη υπεύθυνο για την ανάπτυξη της πατρίδας του. Άλλωστε, ήδη από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, η ΕΕ είχε αναγνωρίσει τη σημασία του να λαμβάνονται υπόψη οι αναπτυξιακοί στόχοι στις υπόλοιπες πολιτικές της, μεταξύ των οποίων και η μεταναστευτική και είχε εισαγάγει την Πολιτική Συνοχής για την Ανάπτυξη³. Η πολιτική αυτή στοχεύει στην δημιουργία συνεργειών μεταξύ των διαφορετικών ενωσιακών πολιτικών, με στόχο την βελτίωση της αναπτυξιακής συνεργασίας και το τελικό όφελος των αναπτυσσόμενων χωρών. Η δέσμευση αυτή της ΕΕ, εντυπώθηκε και στην Ευρωπαϊκή Συναίνεση για την Ανάπτυξη (2006)⁴ και επαναβεβαιώθηκε στο Πρόγραμμα Δράσης για Αλλαγή (2011)⁵.

Οι εξελίξεις αυτές είχαν ως αποτέλεσμα την σταδιακή σύνδεση μετανάστευσης και ανάπτυξης και την εξέλιξή της, σε βαθμό που από το 2011 αποτελεί ένα ξεχωριστό θεματικό πεδίο και έναν πυλώνα μιας συνολικότερης πολιτικής, που συνδέει την μετανάστευση με τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, την λεγόμενη «Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της

³Βλ. άρθρο 208 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ)

⁴Κοινή δήλωση του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την αναπτυξιακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Η ευρωπαϊκή συναίνεση*, [Επίσημη Εφημερίδα C 46 της 24.2.2006]

⁵Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Αύξηση του αντίκτυπου της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ: ένα πρόγραμμα δράσης για αλλαγή*, [COM(2011) 637 τελικό της 13.10.2011]

Κινητικότητας»⁶. Στο πλαίσιο αυτής της πολιτικής, η μεγιστοποίηση του αναπτυξιακού αντίκτυπου της μετανάστευσης, μέσω των εμβασμάτων, της δράσης της διασποράς και της αυξημένης κινητικότητας αποτελεί ρητά δηλωμένο στόχο της Ένωσης.

Εντούτοις, καθώς μελετάμε τα επίσημα κείμενα της πολιτικής και καθώς εντοπίζουμε τις δράσεις που χρηματοδοτούνται στον τομέα της μετανάστευσης, διαπιστώνουμε μια σοβαρή αναντιστοιχία μεταξύ της πρόθεσης αυτής και της πραγματικότητας. Πράγματι, παρατηρούμε μια ισχυρή αντίσταση στο να μετουσιωθεί αυτή η φιλελεύθερη και υποτίθεται, ανοιχτή και θετική προσέγγιση του μετανάστη, ως φορέα ανάπτυξης «από τα κάτω», σε μια αντίστοιχα ανοιχτή και προοδευτική πολιτική βούληση και δράση. Αντιθέτως, στα κείμενα και στα έργα της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής γειτονίας της Ένωσης -που είναι υπεύθυνη για την αναπτυξιακή συνεργασία στη γειτονιά της ΕΕ- συναντάμε λίγες πρωτοβουλίες που αξιοποιούν τους μετανάστες για την ανάπτυξη της πατρίδας τους ή που διευκολύνουν τις δυνατότητες για νόμιμη μετανάστευση. Διαπιστώνουμε ότι η ΕΕ έχει παραγκωνίσει το ζήτημα του αναπτυξιακού αντίκτυπου της μετανάστευσης, προς όφελος των πιο επειγουσών προτεραιοτήτων, όπως θεωρεί την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων.

Λόγω εξωτερικών γεγονότων, όπως τα τρομοκρατικά χτυπήματα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου και της Μαδρίτης το 2004, της αύξησης του «ευρωσκεπτικισμού», των ενδογενών αδυναμιών του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, αλλά και λόγω της διστακτικότητας των κρατών μελών να αποφασίσουν περαιτέρω κοινοτικοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής σε ζητήματα που θεωρούν ότι άπτονται της εθνικής τους ασφάλειας και κυριαρχίας, έχει κυριαρχήσει στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ με τις τρίτες χώρες, μια προσέγγιση της μετανάστευσης από τη πλευρά της ασφάλειας. Μια προσέγγιση στην οποία η ΕΕ λειτουργεί με βάση την αιρεσιμότητα, η οποία συνίσταται στην ανταλλαγή της βοήθειάς της προς τις τρίτες χώρες, με τον έλεγχο εκ μέρους τους των μεταναστευτικών ροών. Στο πλαίσιο αυτό, η διευκόλυνση της νόμιμης μετανάστευσης αποτελεί απλά το «καρότο» για την συμμόρφωση σε συνεργασία και παραβλέπονται οι ευρύτερες σχέσεις μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης και η δυνατότητα να επιτευχθούν αναπτυξιακοί στόχοι, μέσω της συνοχής αυτών των πολιτικών. Η κυριαρχία της ασφάλειας στην μεταναστευτική ατζέντα της ΕΕ, την περιορίζει έτσι από το να εμπλακεί σε έναν θετικό διάλογο με τις χώρες προέλευσης, καθώς τα συμφέροντα και οι επιδιώξεις της διαφέρουν από αυτές των χωρών αυτών, οι οποίες έχουν ανάγκη μια πιο θετική προσέγγιση της μετανάστευσης. Το χειρότερο όμως, είναι ότι η ατζέντα της ΕΕ βρίσκεται σε αντίθεση με τις ουσιαστικές αξίες μιας ανοιχτής ευρωπαϊκής κοινωνίας, βασισμένης στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της αξιοπρέπειας και της αλληλεγγύης.

⁶ Βλ. Ανακοίνωση στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Η Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας*, [COM(2011) 743 τελικό της 18.11.2011]

Η ανάλυση που ακολουθεί, αρχικά θα αποσαφηνίσει κάποιες βασικές έννοιες και θα προσδιορίσει το πεδίο της εργασίας, ενώ θα γίνει, επίσης, αναφορά στις βασικές αιτίες της διεθνούς μετανάστευσης. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα αναλυθούν συνοπτικά, οι σημαντικότεροι τρόποι με τους οποίους μπορεί η μετανάστευση να επιδράσει θετικά στην ανάπτυξη των χωρών προέλευσης των μεταναστών. Στο πλαίσιο αυτό, η ανάλυσή θα εξαντληθεί κυρίως στον αναπτυξιακό ρόλο των εμβασμάτων, καθώς και στον ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει η διασπορά με τα δίκτυά της, τις ικανότητές της και την επιστροφή στην χώρα της, ενώ θα αναφερθούν σχετικά μέτρα και πρωτοβουλίες, που οφείλει να περιέχει μια θετική και ανοιχτή μεταναστευτική πολιτική, η οποία θα λαμβάνει υπόψη της τις παραπάνω σχέσεις. Μια πολιτική που, όπως θα αναλυθεί, οφείλει πρωτίστως να δημιουργεί τις προϋποθέσεις για αυξημένη νόμιμη μετανάστευση μεταξύ βορρά-νότου, ως τη βάση πάνω στην οποία θα οικοδομηθεί η θετική σχέση μετανάστευσης και ανάπτυξης. Στο τρίτο κεφάλαιο θα γίνει μια συνοπτική αναφορά στη μορφή που έχει λάβει η διακυβέρνηση της μετανάστευσης σε διεθνές επίπεδο, για να διαπιστωθούν τα βασικά χαρακτηριστικά της, καθώς και οι αρχές που έχουν σταδιακά προκύψει, όπως η αρχή της εταιρικής σχέσης και η αρχή της κοινής ευθύνης. Στο τέταρτο κεφάλαιο, αφού θα έχει μόλις σκιαγραφηθεί το διεθνές επίπεδο στο οποίο εντάσσεται, θα εστιάσουμε στην ουσία της εργασίας μας, που είναι η διακυβέρνηση της μετανάστευσης σε επίπεδο ΕΕ. Θα περιγραφούν τα σημαντικότερα ορόσημα στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και συγκεκριμένα, στη διακυβέρνηση της εξωτερικής διάστασης της μετανάστευσης μέχρι και σήμερα, όπως έχει εξελιχθεί από το Συμβούλιο του Τάμπερε μέχρι την Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και τις Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας, οι οποίες θα αναλυθούν διεξοδικά, με χρήση και ενός απτού παραδείγματος μιας τέτοιας συμφωνίας με μία Τρίτη Μεσογειακή Χώρα (ΤΜΧ). Στο 5^ο και 6^ο κεφάλαιο θα περιγραφεί, αφενός το πώς ενσωματώνεται η μετανάστευση στην πολιτική γειτονίας της Ένωσης με τις ΤΜΧ, αφετέρου το πως προσεγγίζεται στον γενικότερο περιφερειακό διάλογο με τις χώρες της Αφρικής και θα διερευνηθεί η προστιθέμενη αξία της περιφερειακής συνεργασίας, ενώ στο 7^ο κεφάλαιο θα ελέγξουμε τα συμπεράσματά μας, αναλύοντας τις πραγματικές δράσεις και τα έργα που έχουν χρηματοδοτηθεί από τα διάφορα χρηματοδοτικά εργαλεία, στο πλαίσιο της συνεργασίας της ΕΕ με τις χώρες της Ν. Μεσογείου, καθώς και στο πλαίσιο της συνεργασίας με τους διεθνείς οργανισμούς. Στο 8^ο κεφάλαιο θα αναλυθούν οι λόγοι για τους οποίους παρατηρούμε αυτή τη σύγκρουση στην διακυβέρνηση της μετανάστευσης στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Δηλαδή, τη σύγκρουση μεταξύ, αφενός μιας ανοιχτής και φιλελεύθερης μεταναστευτικής πολιτικής που θα στηρίζει την ανάπτυξη των τρίτων χωρών και αφετέρου, την ασφάλεια. Τέλος, θα ολοκληρώσουμε την εργασία, περιγράφοντας τις τελευταίες εξελίξεις στον χώρο της μεταναστευτικής πολιτικής στην ΕΕ, τα συμπεράσματά μας, καθώς και τις ελπίδες μας για το μέλλον.

1^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ, ΑΙΤΙΕΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ, ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

Α. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Τα τελευταία χρόνια γίναμε μάρτυρες μιας πρωτοφανούς αναγέννησης του ενδιαφέροντος για το ζήτημα της μετανάστευσης και της ανάπτυξης, από οργανισμούς, χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, φορείς χάραξης πολιτικής και μελετητές. Αυτή η «μόδα» τείνει να συμπέσει με μια ορισμένη αντίληψη, ότι πρόκειται δήθεν για ένα «νέο» ζήτημα. Ωστόσο, οποιαδήποτε υπόδειξη ότι το θέμα της μετανάστευσης και της ανάπτυξης είναι «νέο», μαρτυρεί έλλειψη ευαισθητοποίησης για το συγκεκριμένο θέμα⁷. Στο πεδίο της πολιτικής υπήρξαν προηγούμενες περίοδοι, κατά τις οποίες η μετανάστευση είχε θεωρηθεί ζωτικός πόρος ανάπτυξης και στις οποίες είχαν σχεδιαστεί και εφαρμοστεί πολιτικές για την αύξηση του αναπτυξιακού δυναμικού της. Συνεπώς, για να μην επανεφεύρουμε τον τροχό, δεν πρέπει να παραβλέπουμε τα ευρήματα των προηγούμενων χρόνων και θα ήταν χρήσιμο να παρέχουμε ένα συγκεκριμένο ιστορικό πλαίσιο.

Η συζήτηση γύρω από τη σχέση μετανάστευσης και ανάπτυξης θυμίζει ένα εκκρεμές που πάλλεται μεταξύ αισιοδοξίας και απαισιοδοξίας, αντανakλώντας τις εκάστοτε κυρίαρχες ιδεολογίες και απόψεις περί ανάπτυξης. Τη δεκαετία του 1950 και 1960 τα οικονομικά κέντρα των πάλαι ποτέ αποικιοκρατικών δυνάμεων αγωνιζόντουσαν να αποτρέψουν την ολοκληρωτική ρήξη με το άμεσο παρελθόν και είχαν επιδοθεί σε μια προσπάθεια δόμησης νέων δεσμών με τις πρώην αποικίες τους, με απώτερο στόχο την εγκαθίδρυση μιας νέας πολιτικής σχέσης μαζί τους, η οποία θα διασφάλιζε τη ροή των παλαιών οικονομικών ωφελειών. Έτσι, ενώ πρακτικά ο ήλιος έδωσε πάνω από την Βρετανική Αυτοκρατορία, τα κράτη της Κοινοπολιτείας έχτισαν μια νέα, πιο χαλαρή, αλλά σίγουρα αλληλοεξαρτώμενη σχέση μεταξύ του κέντρου και τη περιφέρειας. Μια παρόμοια «συμμαχία» δημιουργήθηκε και στη περίπτωση της Γαλλίας και των πρώην αποικιών της και σε ένα βαθμό έτσι συνέβη και με τις μικρότερες ευρωπαϊκές αποικιοκρατικές δυνάμεις⁸.

Σε αυτό το πλαίσιο, η κυριαρχούσα τότε αισιόδοξη αναπτυξιακή θεωρία, που για πρώτη φορά τότε προβιβάστηκε σε ξεχωριστό θεωρητικό πεδίο, υποστήριζε ότι οι πρόσφατα

⁷ De Haas, H., *Engaging Diasporas: How Governments and Development Agencies Can Support Diasporas*, International Migration Institute, University of Oxford, Oxfam Novib, 2006, p. 9

⁸ Faist, T., Fauser, M., Kivisto, P., *The Migration Development Nexus-A Transnational Perspective*, Palgrave Macmillan, UK, 2011, p. 204

απελευθερωμένες αποικίες θα ακολουθούσαν γρήγορα τον ίδιο δρόμο εκβιομηχάνισης και ταχείας ανάπτυξης που είχαν χαράξει πολλές δυτικές χώρες. Υποθέτοντας ότι οι ελλείψεις σε κεφάλαιο αποτελούσαν το μεγαλύτερο πρόβλημα που αντιμετώπιζαν αυτές οι χώρες, το μοντέλο αυτό ανάπτυξης διατύπωνε την άποψη, ότι μέσω μεγάλης κλίμακας μεταφοράς κεφαλαίου (π.χ. μέσω δανείων, αναπτυξιακής βοήθειας και εμβασμάτων), οι φτωχές χώρες θα έμπαιναν δυναμικά στον δρόμο της ταχείας εκβιομηχάνισης και ανάπτυξης. Η εσωτερική και η διεθνής μετανάστευση αντιμετωπιζόταν ως αναπόσπαστο κομμάτι αυτής της διαδικασίας, συνεισφέροντας στη βέλτιστη χωρική κατανομή των συντελεστών παραγωγής και συνεπώς, σε καλύτερα συνολικά οικονομικά αποτελέσματα⁹.

Η κυρίαρχουσα τότε αντίληψη για τη μετανάστευση έδινε έμφαση στην κάλυψη των εργασιακών αναγκών του βιομηχανοποιημένου Βορρά με εργάτες (μετανάστες από τον Νότο), συνεισφέροντας με αυτόν τον τρόπο, υποτίθεται, στην ανάπτυξη και του Νότου. Αυτό θα συνέβαινε, καθώς τα εμβάσματα, η μελλοντική επιστροφή των μεταναστών στη πατρίδα τους και η συνεπακόλουθη μεταφορά γνώσεων και ικανοτήτων θα βοηθούσε τις αναπτυσσόμενες χώρες να «απογειωθούν». Η άποψη αυτή, εκτός ότι εδραζόταν στην επικρατούσα τότε αντίληψη περί ανάπτυξης, όπως περιγράφηκε και αναπτύσσεται από τον W. A. Lewis (1954)¹⁰, εδραζόταν και στη κυρίαρχουσα τότε πίστη, ότι οι κρατικές πολιτικές μπορούν να επηρεάσουν καθοριστικά την οικονομική ανάπτυξη και να διαχειριστούν τις μεταναστευτικές ροές, ανάλογα με τις εθνικές ανάγκες.

Μερικές δεκαετίες αργότερα, τα αποτελέσματα αυτής της πολιτικής αποδείχθηκαν απογοητευτικά. Στις αρχές λοιπόν της δεκαετίας του 1970, εκτός του ότι η παγκόσμια οικονομική κρίση οδήγησε σε όλο και πιο περιοριστικές μεταναστευτικές πολιτικές στην Ευρώπη, έλαβε χώρα μια στροφή στην αντίληψη της αναπτυξιακής θεωρίας προς περισσότερο απαισιόδοξες, νέο-μαρξιστικές παραδοχές και ο όρος «ανάπτυξη» αντικαταστάθηκε εν πολλοίς από τον όρο «εξάρτηση», ως μια δομική κατάσταση της περιφέρειας, η οποία κυριαρχείται από το κέντρο, με την υπανάπτυξη να είναι το αναπόφευκτο αποτέλεσμα.¹¹ Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, η σχέση της ανάπτυξης με την μετανάστευση έγινε αντιληπτή με αντίστροφο τρόπο. Η γραμμικότητα αιτίου-αιτιατού έπαψε να είναι μετανάστευση-ανάπτυξη και άρχισε να γίνεται αντιληπτή ως υπανάπτυξη-μετανάστευση. Η διαρροή εγκεφάλων προβιβάστηκε σε μία από τις μεγαλύτερες ανησυχίες της περιόδου αυτής, καθώς σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, η υπανάπτυξη οδηγούσε στην εκροή των καλύτερα εκπαιδευμένων και εξειδικευμένων προσώπων, τα οποία μετανάστευαν προς το κέντρο και ειδικά προς τα

⁹ De Haas, H., 'Migration and Development: A Theoretical Perspective', in *International Migration Review*, Spring 2010, 44 (1): 227-264

¹⁰ Lewis, W. A., 'Economic Development with Unlimited Supplies of Labor', *The Manchester School*, Volume 22, Issue 2, May 1954, 139-191

¹¹ Μια από τις πιο σημαίνουσες εκδοχές της θεωρίας εξάρτησης αποτελεί το έργο του André Gunder Frank, 'The Development of Underdevelopment' (1966). Επίσης, αυτή η θεωρία έχει πολλά κοινά στοιχεία με την θεωρία της Σωρευτικής Αιτιότητας που διατυπώθηκε το 1957 από τον Gunnar Myrdal.

βιομηχανικά κέντρα του Βορρά. Αυτή η εκροή με τη σειρά της οδηγούσε σε περισσότερη κοινωνικό-οικονομική υπανάπτυξη και σε μεγαλύτερη εκροή μεταναστών, με κερδισμένους τελικά τις οικονομικά αναπτυγμένες χώρες και με τις αναπτυσσόμενες, καταδικασμένες σε μεγαλύτερη εξάρτηση.¹² Σε αυτές τις απογοητευτικές προοπτικές δόθηκε το όνομα «σύνδρομο μετανάστευσης» ή αλλιώς, φαύλος κύκλος μετανάστευσης, υπανάπτυξης, περισσότερης μετανάστευσης¹³ κ.ο.κ..

Στις μέρες μας βρισκόμαστε σε μία τρίτη φάση, η οποία έχει εδραιωθεί κυρίως την τελευταία δεκαετία και στην οποία παρατηρείται μια νέα μετατόπιση στην αντίληψη της σχέσης μετανάστευσης-ανάπτυξης, η οποία θυμίζει ξανά στοιχεία των δεκαετιών του 1950 και του 1960 και αναγνωρίζει και πάλι στη μετανάστευση τη δυνατότητα τροφοδότησης της ανάπτυξης στις χώρες προέλευσης. Ιδιαίτερα μετά την επίδραση που είχε η δημοσίευση της έκθεσης της Παγκόσμιας Τράπεζας (2003)¹⁴ για την χρηματοδότηση της διεθνούς ανάπτυξης και ιδιαίτερα το κεφάλαιο για τα εμβάσματα, καθώς και η δημιουργία και το έργο της Παγκόσμιας Επιτροπής για την Διεθνή Μετανάστευση, τα κράτη και οι οργανισμοί ξεκίνησαν να προσεγγίζουν την μετανάστευση διαφορετικά, ως ένα ισχυρό εργαλείο, που μπορεί να συμβάλει στην ανάπτυξη στις χώρες προέλευσης, μέσω της μεταφοράς εμβασμάτων, ικανοτήτων και κοινωνικού κεφαλαίου, χρησιμοποιώντας τα εγκαθιδρυμένα υπερεθνικά δίκτυα και τις οργανώσεις της διασποράς. Η προσωρινή και η κυκλική μετανάστευση παρουσιάζονται πλέον ως ο ιδανικός συνδυασμός πολιτικών, συνεισφέροντας στην οικονομική ανάπτυξη μέσω των εμβασμάτων και αντιμετωπίζοντας ταυτόχρονα το φαινόμενο της διαρροής εγκεφάλων, μέσω της επιστροφής στην πατρίδα μετά από σύντομο χρονικό διάστημα. Με αυτήν τη δυνατότητα που προσφέρει η εισαγωγή της «κυκλικότητας», ο όρος «διαρροή εγκεφάλων» έχει αντικατασταθεί εν πολλοίς από τον όρο “κυκλοφορία εγκεφάλων”. Έτσι, η προσωρινή διαμονή και άλλες μορφές κινητικότητας θεωρείται ότι προωθούν την μεταφορά γνώσεων και κοινωνικού κεφαλαίου και δίνουν μια απάντηση στο αναπτυξιακό πρόβλημα.

Ένας λόγος για αυτή την πρόσφατη μεταστροφή στην αντίληψη της μετανάστευσης είναι η κυριαρχία της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας και ότι αυτή η αισιόδοξη οπτική ταιριάζει ιδανικά με την κυρίαρχη αντίληψη γύρω από την ανάπτυξη, την οποία ο Marc Duffield (2010)¹⁵ περιγράφει ως τον «φιλελεύθερο τρόπο ανάπτυξης». Σημείο κλειδί της συγκεκριμένης συλλογιστικής αποτελεί η άποψη, ότι η ανάπτυξη θα έπρεπε να βασίζεται στις ατομικές δυνατότητες. Εφαρμοζόμενη αυτή η υπόθεση στο πεδίο της μετανάστευσης, βλέπει τους

¹² Βλ. De Haas, H., *Engaging Diasporas: How Governments and Development Agencies Can Support Diasporas*, όπ. π.

¹³ Taylor, J. E., ‘The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process’, in *International Migration*, 1999, 37 (1): 63-83

¹⁴ World Bank, *Global Development Finance- Striving for Stability in Development Finance*, Washington, DC, 2003

¹⁵ Duffield, M., ‘The Liberal Way of Development and the Development–Security Impasse: Exploring the Global Life-chance Divide’, *Security Dialogue*, February 2010, 41: 53-76

μετανάστες ως δρώντες που όχι μόνο στέλνουν χρηματικά εμβάσματα, αλλά και μεταδίδουν νέες ιδέες και επιχειρηματικές ικανότητες, καθώς και διευκολύνουν την πρόσβαση σε υπερεθνικά κοινωνικά δίκτυα, εναποθέτοντας στο άτομο-μετανάστη την ευθύνη για την ανάπτυξη της πατρίδας του και αποδεσμεύοντας τα κράτη από την υποχρέωση να εφαρμόζουν πολιτικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις. Αν και αυτή η σύγχρονη αντίληψη του μετανάστη έχει θεωρητικές αδυναμίες και δεν εδράζεται σε χειροπιαστά εμπειρικά δεδομένα, αποσπώντας την προσοχή από τα ευρύτερα, δομικά, πολιτικά και οικονομικά αναχώματα στην ανάπτυξη, έχει εντούτοις επικρατήσει.

B. ΟΙ ΑΙΤΙΕΣ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Οι αιτίες της μετανάστευσης και τα μοτίβα που ακολουθεί διαφοροποιούνται κατά περιφέρειες, χώρες, καθώς και χρονικά. Καθ' όλη τη διάρκεια της ιστορίας, οι άνθρωποι μετανάστευαν όταν ο τόπος διαμονής τους δεν τους παρείχε τους πόρους και τις ευκαιρίες για την ικανοποίηση των αναγκών τους και των επιθυμιών τους. Οι «κλασσικοί» παράγοντες που δημιουργούν μεταναστευτικές ροές περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων¹⁶:

- Την χαμηλή ή αρνητική οικονομική ανάπτυξη και τις ανισότητες στη διανομή του εισοδήματος
- Τον υπερπληθυσμό και τον μεγάλο ρυθμό αύξησης του πληθυσμού
- Τα μεγάλα ποσοστά ανεργίας και υποαπασχόλησης
- Την μεγάλη υποβάθμιση του αστικού περιβάλλοντος
- Τις ένοπλες συγκρούσεις και τις εθνοκαθάρσεις
- Την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τις διώξεις
- Τις φυσικές καταστροφές και την οικολογική υποβάθμιση
- Την κακή διακυβέρνηση
- Αλλά και την αρχική οικονομική ανάπτυξη (migration hump)

Οι οικονομικές αιτίες της μετανάστευσης δεν πρόκειται να υποχωρήσουν εύκολα. Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα, το εργατικό δυναμικό στις χώρες χαμηλού και μεσαίου εισοδήματος άγγιξε τα 2,7 δις άτομα το έτος 2014 και παρουσιάζει μεγάλες αυξητικές τάσεις¹⁷. Τα τρέχοντα επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης, εμπορίου και ξένων επενδύσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες είναι ανεπαρκή για να απορροφήσουν εργατικό δυναμικό τέτοιου μεγέθους. Αντιθέτως με την οικονομική μετανάστευση, η αναγκαστική μετανάστευση, που κυρίως οφείλεται στις συγκρούσεις και την ανασφάλεια είναι περισσότερο κυκλικής φύσης. Οι

¹⁶ Van Hear, N., Sorensen, N.N., 'Migration-Development Nexus', in *International Migration*, 2002, 40 (5)

¹⁷ <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TOTL.IN/countries/1W-XO?display=graph> (30/01/2016)

ροές προσφύγων κυμαίνονται και οι μαζική φυγή, συνήθως, αν και όχι πάντα, ακολουθείται από μαζική επιστροφή, όταν αποκατασταθούν οι συνθήκες στην χώρα προέλευσης.

Γ. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΦΡΙΚΗΣ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΚΑΜΠΗ (Migration Hump)

Η Αφρική θεωρείται συχνά ως μια ήπειρος μαζικής μετανάστευσης και μετατόπισης, που προκαλείται από τη φτώχεια, τις βίαιες συγκρούσεις και τις περιβαλλοντικές πιέσεις. Ωστόσο, αυτές οι αντιλήψεις, μάλλον βασίζονται σε στερεότυπα και όχι σε τεκμηριωμένη εμπειρική έρευνα. Σε αντίθεση με κοινές αντιλήψεις της Αφρικής, η ενδο-αφρικανική μετανάστευση έχει μειωθεί, ως αποτέλεσμα της σχετική επιβολής εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των ανθρώπων, στον απόηχο της από-αποικιοποίησης, καθώς και τη συνεπακόλουθη άνοδο του εθνικισμού και τις διακρατικές εντάσεις. Ενώ η αφρικανική μετανάστευση παραμένει κυρίως ενδο-ηπειρωτική, από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 υπήρξε μια αύξηση και μια χωρική διαφοροποίηση (εκτός των αποικιακών μοτίβων) της μετανάστευσης, από την Αφρική προς την Ευρώπη, τη Β. Αμερική, τις χώρες του Κόλπου και την Ασία. Αυτή η διαφοροποίηση της αφρικανικής μετανάστευσης φαίνεται εν μέρει να καθοδηγείται από την εισαγωγή των θεωρήσεων εισόδου και άλλων περιορισμών της μετανάστευσης από τα ευρωπαϊκά κράτη.¹⁸

Σε αντίθεση με τις συμβατικές ερμηνείες της αφρικανικής μετανάστευσης, ότι δηλαδή, οδηγείται κυρίως από τη φτώχεια, τη βία και την γενικότερη υπανάπτυξη, η αύξηση της μετανάστευσης από την Αφρική φαίνεται μάλλον να οδηγείται από τις διαδικασίες της ανάπτυξης και του κοινωνικού μετασχηματισμού, ο οποίος μπορεί - βραχυπρόθεσμα - να οδηγήσει σε αύξηση, αντί για μείωση της διεθνούς μετανάστευσης. Διότι όταν μια αναπτυσσόμενη χώρα καταφέρνει να επιτύχει μια σχετική οικονομική ανάπτυξη, μια πρώτη γενιά δυναμικών ανδρών και γυναικών αποκτούν τα μέσα και την διάθεση για να μεταναστεύσουν. Αυτό συμβαίνει διότι οι ευκαιρίες στο εσωτερικό μπορεί ακόμη να είναι περιορισμένες, καθώς οι προσαρμογές και οι μεταρρυθμίσεις δεν έχουν ολοκληρωθεί και η εγχώρια αγορά εργασίας δεν έχει φθάσει στο μέγιστο των δυνατοτήτων της. Σε αυτήν την κατάσταση πολλοί άνθρωποι θέλουν να δοκιμάσουν την τύχη τους στην αγορά εργασίας των πιο ανεπτυγμένων χωρών. Το φαινόμενο αυτό, που ονομάζεται «migration hump», τείνει να εκλείψει σε μεταγενέστερο στάδιο, όταν το επίπεδο ανάπτυξης στη χώρα προέλευσης φθάσει σε πιο ώριμο στάδιο.¹⁹ Σε μακροπρόθεσμο επίπεδο, η μείωση της φτώχειας και η αύξηση των ευκαιριών απασχόλησης μειώνουν την επιθυμία των ανθρώπων να μεταναστεύσουν.

¹⁸De Haas, H., 'Migration theory: Quo vadis?'DEMIG, Working Paper 100, University of Oxford, 2014

¹⁹Olesen, H., 'Migration, return and development; An institutional perspective', in *International Migration*, 2002, 40 (5) 125–150

Εντούτοις, οι τρεις υποβόσκουσες παραδοχές για την Αφρικανική μετανάστευση, είναι ότι αυτή είναι υψηλή και αυξανόμενη, ότι κυρίως κατευθύνεται προς την ΕΕ και ότι οδηγείται από τη φτώχεια και την βία. Αναπαραστάσεις ακραίας φτώχειας, πείνας, πολέμου και περιβαλλοντικής υποβάθμισης, συνδυαστικά μετουσιώνονται σε ένα αμάλγαμα αφρικανικής τραγωδίας και μιζέριας. Η παράνομη μετανάστευση από την υπό-Σαχάρια Αφρική και τη περιοχή του Μαγκρέμπ²⁰ έχει επίσης συνδεθεί με ένα πρόβλημα ασφαλείας, που σχετίζεται με το διεθνές έγκλημα, την διακίνηση και την τρομοκρατία.²¹ Αυτό ενισχύεται και από πιο γενικές ιδέες που εκφράζονται από διάφορους μελετητές,²² ότι βρισκόμαστε αντιμέτωποι με μια πραγματική «έξοδο» του Νότου προς τον Βορρά, που οδηγείται από τη φτώχεια και τις εισοδηματικές ανισότητες (οι οποίες θεωρούνται οι γενεσιουργές αιτίες της μετανάστευσης) και η οποία μπορεί να βγει εκτός ελέγχου εάν δεν περιοριστούν τα δικαιώματα των μεταναστών. Ταυτόχρονα, το γεγονός αυτό, έχει οδηγήσει στην επικράτηση της άποψης στην ΕΕ, ότι η ανάπτυξη των τρίτων Αφρικανικών χωρών θα συνεισφέρει στην απάλειψη των γενεσιουργών αιτιών της μετανάστευσης και συνεπώς, αποτελεί θεμιτή και απαραίτητη πολιτική στις εξωτερικές της σχέσεις με τις τρίτες χώρες.

Δ. ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ – ΠΕΔΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία, την 01/01/2014 περίπου 33,5 εκατ. άτομα που έχουν γεννηθεί σε κάποια τρίτη χώρα, διέμεναν σε κάποιο κράτος μέλος της ΕΕ, αντιπροσωπεύοντας περίπου το 10% του πληθυσμού της Ένωσης των 28. Σε απόλυτους αριθμούς, ο μεγαλύτερος αριθμός των ΥΤΧ που ζούσαν σε κάποιο κράτος μέλος της ΕΕ την 01/01/2014, βρίσκεται στη Γερμανία (7 εκ.), το Ηνωμένο Βασίλειο (5 εκ.), την Ιταλία (4,9εκ.), την Ισπανία (4,7 εκ.) και τη Γαλλία (4,2 εκ.), αντιπροσωπεύοντας το 76% του συνολικού αριθμού ξένων υπηκόων που διαμένουν στην ΕΕ.²³ Οι υπήκοοι της Τουρκίας και της Ρουμανίας αποτελούν τις πιο πολυπληθείς ομάδες ΥΤΧ που ζουν στα κράτη μέλη της Ένωσης, υπερβαίνοντας έκαστη τα 2,3 εκ., ακολουθούμενες από τους Μαροκινούς υπηκόους, που αγγίζουν τα 1,9 εκ. Παρόλο που υπάρχει ποικιλομορφία όσον αφορά στις χώρες προέλευσης των ΥΤΧ, εντούτοις παρατηρούνται ευδιάκριτοι διάδρομοι διέλευσης, οι οποίοι συνδέουν συγκεκριμένες χώρες προέλευσης και προορισμού και οδηγούν σε συγκέντρωση των

²⁰ Μαγκρέμπ, ονομάζεται η περιοχή της Βορειοδυτικής - Βόρειας Αφρικής που περιλαμβάνει το Μαρόκο, την Αλγερία και την Τυνησία. Με τον όρο «Μεγάλο Μαγκρέμπ» περιλαμβάνονται επιπλέον οι περιοχές της Δυτικής Σαχάρας, Μαυριτανίας και της Λιβύης.

²¹ Castles, S., De Haas, H., & Miller, M.J., *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Palgrave Macmillan, 2013

²² Βλ. σχετικά, Collier, P., *Exodus: how migration is changing our world*, Oxford University Press, 2013

²³ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (27/01/2016)

μεταναστευτικών ροών σε συγκεκριμένες χώρες. Αυτοί οι διάδρομοι αντανakλούν διάφορους παράγοντες, μεταξύ άλλων, γεωγραφική εγγύτητα, αποικιοκρατικούς δεσμούς, γλωσσικές και πολιτισμικές σχέσεις κ.α.

Οι νόμιμοι μετανάστες, για τους οποίους υπάρχουν αξιόπιστα στατιστικά δεδομένα, μπορούν να διαχωριστούν σε αιτούντες άσυλο, μέλη οικογενείας που συνδέονται ξανά με κάποιον υπήκοο τρίτης χώρας (ΥΤΧ) που διαμένει νόμιμα σε κάποιο κράτος μέλος, οικονομικούς μετανάστες με σχέση εξαρτημένης εργασίας, επιχειρηματίες και σπουδαστές. Οι οικονομικά ενεργοί μετανάστες αριθμούν συνολικά, περίπου σε 105 εκατ. άτομα διεθνώς. Μαζί με επιπλέον ένα, κατά μέσο όρο, εξαρτημένο άτομο, οι οικονομικοί μετανάστες και οι οικογένειές τους αντιστοιχούν περίπου στο 90% του συνόλου των διεθνών μεταναστών. Συνεπώς, το μεγαλύτερο μέρος της διεθνούς μετανάστευσης είναι συνδεδεμένο με την εργασία. Το υπόλοιπο περίπου 10% των μεταναστών στην ΕΕ, περιλαμβάνει τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες.²⁴

Η διαφορά μεταξύ των οικονομικών μεταναστών και αυτών που χρήζουν διεθνή προστασία αποτελεί σημαντική νομική διάκριση. Σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, το άσυλο υπάγεται στα ανθρώπινα δικαιώματα και τα κράτη έχουν υποχρέωση να δέχονται τους αιτούντες άσυλο και να τους παρέχουν προστασία, μια υποχρέωση που απορρέει από διεθνείς συμφωνίες, όπως η Σύμβαση της Γενεύης του 1951. Απεναντίας, υπό το διεθνές δίκαιο, τα κράτη δεν έχουν υποχρέωση να δέχονται οικονομικούς μετανάστες στην επικράτειά τους. Η αρχή της κρατικής κυριαρχίας στην διεθνή μετανάστευση φαίνεται ξεκάθαρα στην πιο βασική συνθήκη για τα δικαιώματα των οικονομικών μεταναστών, δηλαδή την Διεθνή Σύμβαση για τη Προστασία των Δικαιωμάτων των Μεταναστών Εργαζομένων και των Μελών των Οικογενειών τους, που υιοθετήθηκε στη Γενική Σύνοδο των ΗΕ το 1990.²⁵

Παράλληλα με τους νόμιμους μετανάστες, υπάρχει ένας σεβαστός αριθμός παράτυπων ή παράνομων μεταναστών, αποτελούμενος από ανθρώπους που είτε εισήρθαν παράνομα στην ΕΕ, είτε κατέληξαν παράνομοι, κάνοντας κατάχρηση του νόμιμου διαστήματος διαμονής στην άδειά τους ή στην θεώρηση εισόδου τους, παραμένοντας στην επικράτεια κάποιου κράτους μέλους μετά τη λήξη του ή μετά την απόρριψη τους ως αιτούντες άσυλο. Λόγω της φύσης του φαινομένου δεν υπάρχουν αξιόπιστα δεδομένα για τον αριθμό των παράνομων μεταναστών στην ΕΕ. Η εκτίμηση για τα 27 κράτη μέλη το 2008 ήταν μεταξύ 1,9-3,8εκ.²⁶

Είναι σημαντικό να σημειώσουμε ότι η πλειοψηφία των οικονομικών μεταναστών στα κράτη μέλη της Ένωσης δεν προέρχεται από χώρες χαμηλού εισοδήματος, αλλά αντιθέτως, από χώρες μεσαίου εισοδήματος και οικονομίες σε μετάβαση. Οι φτωχότεροι άνθρωποι στις αναπτυσσόμενες χώρες δεν έχουν τα μέσα, τις επαφές και τους πόρους για να πάρουν την

²⁴ OECD, *International Migration Outlook 2015*, OECD, 22 Sep 2015

²⁵ Βλ. άρθρο 79 της Σύμβασης για τη Προστασία των Δικαιωμάτων των Μεταναστών Εργαζομένων και των Μελών των Οικογενειών τους

²⁶ European Union Committee of the House of Lords, *The EU's Global Approach to Migration and Mobility*, 8th Report of Session 2012–13, London, December 2012, p. 16

απόφαση για διηπειρωτική μετανάστευση. Έτσι, αυτούς τους ανθρώπους τους συναντάμε πολύ συχνότερα να έχουν μεταναστεύσει σε περιφερειακά κέντρα του Νότου.

Τέλος, στην εργασία μας δεν θα ασχοληθούμε καθόλου με τη διακυβέρνηση των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, αν και αυτοί έχουν κάποιο αναπτυξιακό αντίκτυπο. Επίσης, δεν θα ασχοληθούμε με τη διακυβέρνηση της παράνομης μετανάστευσης, παρά μόνο στο βαθμό που οι πολιτικές που την διαπερνούν, επηρεάζουν και συγκρούονται με τις πολιτικές που αφορούν στη διακυβέρνηση της νόμιμης μετανάστευσης. Τέλος, με τον όρο ανάπτυξη, είναι σημαντικό να επισημάνουμε ότι αναφερόμαστε στην ανάπτυξη των τρίτων χωρών και όχι της ΕΕ, παρόλο που η μετανάστευση έχει ευεργετικές οικονομικές επιδράσεις, τόσο για τις χώρες προέλευσης, όσο και στις χώρες προορισμού.

2ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Α. ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Η μετανάστευση μπορεί να είναι είτε η αιτία, είτε το αποτέλεσμα της υπανάπτυξης. Παρομοίως, η υπανάπτυξη μπορεί είτε να μειωθεί, είτε να ενισχυθεί με τη μετανάστευση. Οι συσχετίσεις εδώ είναι τόσο περίπλοκες όσο και οι συνθήκες κάθε μεμονωμένου μετανάστη. Οι δυσχερείς οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες αποτελούν σίγουρα παράγοντες ενίσχυσης της μετανάστευσης και υπάρχουν στοιχεία που υποδηλώνουν ότι η μετανάστευση με τη σειρά της, αποτελεί στρατηγική εξόδου από τη φτώχεια, σε όλο τον αναπτυσσόμενο κόσμο. Παρ' όλα αυτά, οι περισσότεροι μετανάστες διεθνώς, δεν ανήκουν στα πιο φτωχά στρώματα, αλλά αντιθέτως, έχουν πρόσβαση σε κάποιους, έστω, πόρους. Συνεπώς, μπορεί να ειπωθεί ότι η φτώχεια έχει δύο αντικρουόμενες επιδράσεις στην μετανάστευση: Ενώ δημιουργεί κίνητρα για μετανάστευση, ταυτόχρονα μειώνει τη δυνατότητα για αυτή, λόγω του υψηλού κόστους που αυτή συνεπάγεται. Από την άλλη, η μετανάστευση έχει επίσης επίδραση στην φτώχεια και σύμφωνα με εμπειρικά δεδομένα, μια αύξηση στην διεθνή μετανάστευση συνδέεται θετικά με την μείωση του πληθυσμού που ζει κάτω από τα όρια της φτώχειας στην χώρα προέλευσης. Αυτό συμβαίνει ως απόρροια της ροής εμβασμάτων, αλλά και του ρόλου που διαδραματίζει η διασπορά στο εξωτερικό, η οποία αποτελεί κανάλι μεταφοράς τεχνολογίας, γνώσεων και συνηθειών, στηρίζοντας έτσι την κοινωνικό-οικονομική ανάπτυξη. Από την άλλη πλευρά, η με υψηλούς ρυθμούς εκροή εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού από τις αναπτυσσόμενες προς τις ανεπτυγμένες χώρες δημιουργεί σημαντικές ελλείψεις και μείωση του ανθρώπινου κεφαλαίου στις χώρες προέλευσης, η οποία αποτελεί τροχοπέδη στην προσπάθεια ανάπτυξης πολλών αναπτυσσόμενων χωρών και συμβάλει στην φτωχοποίησή τους. Επίσης, η διασπορά δεν συμβάλει πάντα και υπό όλες τις συνθήκες στην ανάπτυξη της πατρίδας της και η συμβολή της εξαρτάται από διάφορους παράγοντες.

Τελικά, η πραγματική επίδραση στην ανάπτυξη θα εξαρτηθεί από τις ικανότητες που αποκτούν στο εξωτερικό οι μετανάστες, από τον ρόλο τους ως διασπορά, από το αν και γιατί θα επιστρέψουν στη πατρίδα τους, από το ύψος των εμβασμάτων που στέλνουν και από το πώς χρησιμοποιούνται αυτά, καθώς και από το νόμιμο ή όχι καθεστώς της διαμονής και εργασίας τους, που επηρεάζει όλα τα υπόλοιπα. Τέλος, θα εξαρτηθεί επίσης από τα δομικά χαρακτηριστικά της χώρας προέλευσης και προορισμού, που διευκολύνουν ή δημιουργούν εμπόδια στην αναπτυξιακή δράση της διασποράς. Παρακάτω, θα αναλύσουμε αυτούς τους σημαντικότερους τρόπους με τους οποίους οι μετανάστες μπορούν υπό προϋποθέσεις να επιδράσουν θετικά στην ανάπτυξη των χωρών τους.

A.1. ΕΜΒΑΣΜΑΤΑ

Ο ρόλος των εμβασμάτων κατέχει πρωταγωνιστική θέση στην συζήτηση γύρω από τη σχέση μετανάστευσης-ανάπτυξης και ιδιαίτερα όσον αφορά τον αναπτυξιακό στόχο της μείωσης της φτώχειας. Για τις ανάγκες της εργασίας θα δανειστούμε τον ευρύ ορισμό του ΙΟΜ για το έμβασμα, ως «μια προσωπική χρηματική μεταφορά ενός οικονομικού μετανάστη προς την οικογένειά του στην χώρα προέλευσής». ²⁷ Μια μεγάλη μερίδα μελετητών υποστηρίζει την άποψη ότι τα εμβάσματα μπορούν να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο για τις επιχειρήσεις, τις υποδομές και για την αντιμετώπιση της φτώχειας στις χώρες προέλευσης, καθώς, αναλόγως του ύψους τους, της χρήσης τους, και του τρόπου μεταφοράς τους, μπορούν να αποτελέσουν χρήματα που καταλήγουν σε αυτούς στους οποίους πραγματικά προορίζονται, χωρίς πολλούς ενδιάμεσους και γραφειοκρατία, να οδηγήσουν σε αύξηση της εγχώριας ζήτησης και παραγωγής, να επενδυθούν σε μικρό-επιχειρήσεις, καθώς και να δημιουργήσουν ένα σημαντικό κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας στις οικογένειες. Έχει μάλιστα υπολογιστεί, ότι κατά μέσο όρο μία αύξηση 10% στο ποσοστό συμμετοχής των εμβασμάτων στο ΑΕΠ μιας χώρας, θα οδηγούσε σε μία πτώση 1,6% στον αριθμό των ανθρώπων που ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας. ²⁸

Αναμφίβολα, τα χρήματα που στέλνονται από τα μέλη μιας οικογενείας από το εξωτερικό, παρέχουν πρόσβαση σε απαραίτητους πόρους για την ικανοποίηση των καθημερινών αναγκών ²⁹, την πληρωμή χρεών και την αγορά καταναλωτικών αγαθών, δημιουργώντας θετικές πολλαπλασιαστικές επιδράσεις στην οικονομία, αφού η αυξημένη κατανάλωση δημιουργεί ζήτηση και άρα θέσεις εργασίας, από τις οποίες μπορούν να ωφεληθούν ακόμα και οι οικογένειες που δεν έχουν μέλη μετανάστες. Αν δε, επενδυθούν, ιδιαίτερα στην υγεία και στην εκπαίδευση, σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα ³⁰, τα εμβάσματα συνεισφέρουν σημαντικά στην μακροπρόθεσμη ανάπτυξη και σταθεροποίηση της οικονομίας. Αυτό συμβαίνει καθώς οι οικογένειες που τα χρησιμοποιούν, για παράδειγμα, για να πληρώσουν τα δίδακτρα των σχολείων για τα παιδιά τους, ουσιαστικά επενδύουν σε ανθρώπινο κεφάλαιο για την επόμενη γενιά. Επιπλέον, για πολλές οικογένειες που δεν έχουν καθόλου πρόσβαση σε πιστώσεις, τα εμβάσματα μπορεί να αποτελούν την μοναδική πηγή χρηματοδότησής τους για την αγορά ενός εργαλείου ή για μια μικρή επένδυση στην οικογενειακή τους επιχείρηση. Επίσης, σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα, αλλά και με οικονομολόγους, όπως ο Jeffrey Sachs, αν τα εμβάσματα υπολογισθούν ως έσοδα του κράτους στις πιστοληπτικές αξιολογήσεις

²⁷ http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_and_remittances.pdf (30/01/2016)

²⁸ Richard, H. Adams, Jr.; Page, J., 'International migration, remittances, and poverty in developing countries', *Policy Research working paper series*, no. WPS 3179, Washington, DC, WorldBank, 2003, p.1

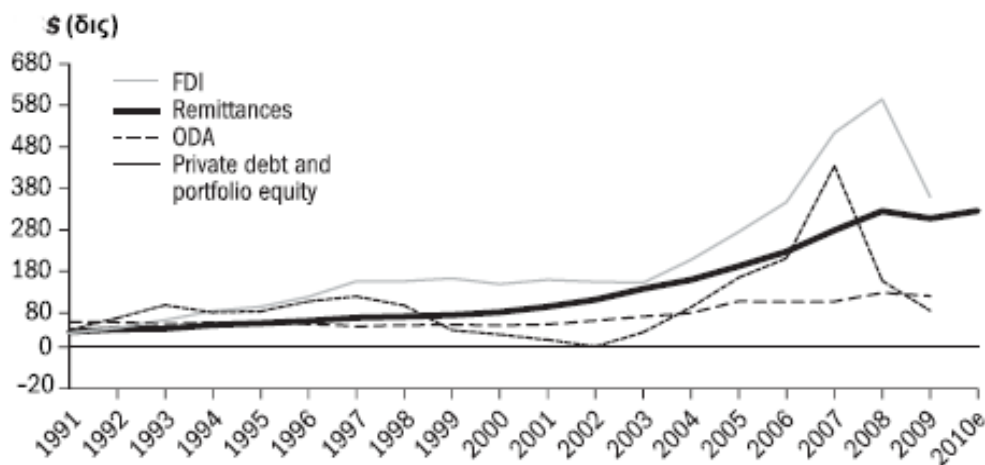
²⁹ Έχει υπολογιστεί ότι περίπου το 80-85% των εμβασμάτων χρησιμοποιείται για κάλυψη των βασικών αναγκών.

³⁰ World Bank, *Enhancing the developmental effect of workers' remittances to developing countries*, Global Development Finance Report 2004, Appendix A: 169-173

τους από τους οίκους αξιολόγησης, τότε αυτό θα αύξανε σημαντικά τη σχετική βαθμολογία των χωρών αυτών και θα διευκόλυνε την πρόσβασή τους στις τόσο απαραίτητες για αυτές, διεθνείς αγορές κεφαλαίου. Τέλος, τα εμβάσματα αποτελούν μια σημαντική πηγή ξένου συναλλάγματος, καθιστώντας την οικονομία ικανή να εισάγει ζωτικής σημασίας αγαθά ή να αποπληρώσει τα χρέη της.

Το 2015 υπολογίστηκε ότι τα επισήμως καταγεγραμμένα εμβάσματα³¹ άγγιξαν τα 435 \$ δις³², ένα ποσό που ξεπερνάει κατά πολύ την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια από τις χώρες του ΟΟΣΑ και απαρτίζει πάνω από το 10% του ΑΕΠ σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες. Σε επίπεδο ΕΕ, τα εμβάσματα που έστειλαν οι ΥΤΧ που διαμένουν στην ΕΕ, προς τρίτες χώρες, άγγιξαν τα €30 δις το 2015. Αυτά τα μεγέθη δεν περιλαμβάνουν της μεταφορές που λαμβάνουν χώρα από ανεπίσημα δίκτυα, καθώς είναι δύσκολο να μετρηθούν.³³

ΕΜΒΑΣΜΑΤΑ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΑΛΛΕΣ ΡΟΕΣ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΑΝΑΠΤΥΣΣΟΜΕΝΕΣ ΧΩΡΕΣ



Πηγή: World Development Indicators database and World Bank Migration and Remittances Unit.
FDI = foreign direct investment; ODA = official development assistance.

³¹ Τα εμβάσματα που μεταφέρονται μέσω ανεπίσημων καναλιών είναι επίσης σημαντικά και δεν μπορούν να υπολογιστούν με ακρίβεια, αλλά εκτιμώνται σε ένα πρόσθετο 50% των επίσημα καταγεγραμμένων.

³² <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/10/22/world-bank-forecasts-a-slowdown-in-migrant-remittances-in-2015> (01/02/2016)

³³ http://ec.europa.eu/economy_finance/international/development_policy/remittance/index_en.htm (01/02/2016)

Τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των εμβασμάτων, τα οποία σε ένα βαθμό προσδιορίζουν τις αναπτυξιακή τους δυναμική, είναι η σταθερότητα και η κυκλικότητα.³⁴ Η σταθερότητα, σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα γίνεται αντιληπτή με την έννοια της σχετικής ανελαστικότητας σε εξωγενή θετικά ή αρνητικά σοκ³⁵, σε σχέση με άλλες χρηματικές ροές, όπως οι FDI και η ODA προς τις αναπτυσσόμενες χώρες. Αν για παράδειγμα συγκρίνουμε τις τρεις αυτές αναπτυξιακές χρηματικές ροές στο γράφημα αριστερά, θα διαπιστώσουμε ότι τα εμβάσματα παρουσιάζουν μια πολύ πιο θετική τάση και μάλιστα, επιδεικνύουν πολύ μεγαλύτερη σταθερότητα σε απρόσμενα οικονομικά γεγονότα, όπως για παράδειγμα η παγκόσμια χρηματοοικονομική κρίση το 1997 ή το 2008. Αυτό οφείλεται σε γενικές γραμμές σε δύο πολύ ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν τα εμβάσματα από τις FDI και την ODA. Πρώτον, είναι ιδιωτικά και δεύτερον, το κίνητρο πίσω από αυτά είναι στις περισσότερες περιπτώσεις και σε μεγαλύτερο βαθμό, ο αλτρουισμός και η αλληλεγγύη³⁶ προς την οικογένεια στην πατρίδα, ένα κίνητρο που υποτίθεται παραμένει σχετικά σταθερό. Για αυτόν τον λόγο τα εμβάσματα έχουν δικαίως χαρακτηριστεί ως «το ανθρώπινο πρόσωπο της παγκοσμιοποίησης».³⁷

Για τον ορισμό της κυκλικότητας θα δανειστούμε τον ορισμό από μια μελέτη³⁸ στην οποία η κυκλικότητα περιγράφεται ως η σχέση μεταξύ των καθαρών ροών κεφαλαίου σε μια οικονομία και του συνολικού προϊόντος της. Δανειζόμενοι αυτόν τον ορισμό και εφαρμόζοντάς τον στη περίπτωση της μετανάστευσης, η κυκλικότητα γίνεται νοητή ως η σχέση μεταξύ των εμβασμάτων και του ρυθμού ανάπτυξης του ΑΕΠ της λήπτριας χώρας. Παρατηρούμε λοιπόν, ότι τα εμβάσματα επιδεικνύουν κυρίως αντικυκλική συμπεριφορά, καθώς η σχέση μεταξύ αυτών και του ΑΕΠ είναι βασικά αρνητική, δηλαδή, η λήπτρια χώρα «δανείζεται» από το εξωτερικό σε δύσκολους καιρούς, γεγονός που διευκολύνει ένα μεγάλο μέρος της κοινωνίας να αντιμετωπίσει την ύφεση, την φτώχεια και να διατηρήσει ένα βασικό βιοτικό επίπεδο.

A.1.1 . Παράγοντες καθορισμού ύψους εμβασμάτων

Το ύψος των εμβασμάτων και το επίπεδο της ροής τους εξαρτάται από διάφορους παράγοντες:

³⁴Salomone, S., 'Remittances. Overview of the Existing Literature', *Florence School on Euro-Mediterranean Migration and Development Conference*, September 2006, p.1

³⁵Έτσι ερμηνεύεται η σταθερότητα σύμφωνα με τον Ratha, D. στο World Bank, *Global Development Finance 2003- Striving for Stability in Development Finance*, World Bank Publication, Washington, DC, 2004, p. 161

³⁶ Άλλες περιπτώσεις που διακρίνουμε στη διεθνή βιβλιογραφία είναι α) το προσωπικό συμφέρον, β) συμφωνία με την οικογένεια / δανεισμός και γ) επενδυτικές αποφάσεις

³⁷ Vasconcelos, P., 'Improving the Development Impact of Remittances', *UN Expert Group Meeting on International Migration and Development*, July 2005, p. 4

³⁸Kaminsky, G. , Reinhart, C.M. and Vegh, C.A. , 'When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies', *NBER Macroeconomics Annual*, 2004, Volume 19, 1-37

- Οικονομικούς, όπως το αν οι μετανάστες απασχολούνται και το ύψος του εισοδήματός τους, καθώς και το ύψος του εισοδήματος της οικογένειάς τους στη πατρίδα.
- Δημογραφικούς, όπως η οικογενειακή κατάστασή τους, το αν έχουν μεταναστεύσει μόνοι ή στο πλαίσιο μιας οικογένειας και η ύπαρξη εξαρτώμενων μελών στην πατρίδα τους.
- Πολιτισμικούς, όπως η εκπαίδευσή τους, το επίπεδο ενσωμάτωσής τους στην κοινωνία στη χώρα προορισμού και το εύρος των κοινωνικής τους δικτύωσης στα διάφορα κοινωνικά δίκτυα.
- Τον τρόπο μεταφοράς, δηλαδή το αν θα είναι: α) Μέσω επίσημων καναλιών όπου η μεταφορά των χρημάτων υπάγεται σε έλεγχο και παρακολουθήση από κάποια αρχή (τράπεζα, υπηρεσία μεταφοράς χρημάτων όπως π.χ. η WESTERN UNION³⁹ κλπ.), σύμφωνα με διεθνείς και εγχώριους κανόνες, με σχετικά υψηλό όμως κόστος.⁴⁰ Σε αυτή τη περίπτωση, πρόσθετο εμπόδιο αποτελεί η έλλειψη πληροφόρησης για τις δυνατότητες χρήσης τέτοιων μηχανισμών, καθώς και η έλλειψη επαρκούς χρηματοοικονομικής και τεχνολογικής υποδομής στην χώρα προέλευσης και η αργή διάχυση αυτών των τεχνολογιών, ιδιαίτερα όσον αφορά στους πιο σύγχρονους, ηλεκτρονικούς τρόπους μεταφοράς⁴¹. β) Μέσω ανεπίσημων καναλιών, όπως η μεταφορά χρημάτων μέσω συγγενών, φίλων και γενικά, μεσαζόντων. Μια άλλη ανεπίσημη επιλογή είναι ένα σύστημα γνωστό ως “hawala”.⁴² Στον αραβικό κόσμο, τα “hawalas” συνίστανται σε ένα ανεπίσημο δίκτυο από ενδιάμεσους ιδιώτες πράκτορες, που λαμβάνουν και δίνουν χρήματα σε διάφορα συναλλάγματα, χρησιμοποιώντας κωδικούς ταυτοποίησης. Αν και δεν αποτελούν τον ασφαλέστερο τρόπο που έχουν οι μετανάστες στην διάθεσή τους, τα ανεπίσημα κανάλια μπορεί να αποτελούν την πιο άμεση και τη πιο φθηνή διαθέσιμη επιλογή, αφού το κόστος δεν ξεπερνάει το 2%.⁴³
- Και εκτός από τους ανωτέρω παράγοντες, υπάρχουν και μακροοικονομικού τύπου μεταβλητές που επηρεάζουν τις αποφάσεις των μεταναστών και συνεπώς, το επίπεδο των εμβασμάτων που στέλνουν. Τέτοιοι παράγοντες είναι η πολιτική σταθερότητα στη χώρα προέλευσης, η αίσθηση ασφάλειας, το εύρος και βάθος του χρηματοπιστωτικού τομέα, η διαφορά στα επιτόκια μεταξύ των χωρών, η εμπιστοσύνη των πολιτών στο κράτος, ο πληθωρισμός, το εκπαιδευτικό σύστημα, οι τυχόν σχετικές με τα εμβάσματα κρατικές πολιτικές κλπ. Με λίγα λόγια, τα δομικά χαρακτηριστικά των χωρών επιδρούν στις

³⁹ Η WesternUnion αποτελεί τον ηγέτη της αγοράς, με 170.000 σημεία εξυπηρέτησης παγκοσμίως και κατέχει ποσοστό 26% της αγοράς.

⁴⁰ Η Παγκόσμια Τράπεζα στην έκθεσή της το 2015 για τις παγκόσμιες τάσεις του κόστους αποστολής εμβασμάτων, που βρίσκεται στη διαδικτυακή της πλατφόρμα ‘Remittance Prices Worldwide’, διαθέσιμη στον ιστότοπο <https://remittanceprices.worldbank.org/en>, υπολογίζει το μέσο κόστος παγκοσμίως, στο 7,37% του ποσού αποστολής και ότι μια μείωση 5% στις τιμές θα απελευθέρωνε πόρους 16 \$ δις το χρόνο. Στην περιφέρεια της Μεσογείου και της Β. Αφρικής, το μέσο κόστος αποστολής υπολογίζεται στο 7,42%.

⁴¹ Βλ. World Bank, *Enhancing the developmental effect of workers’ remittances to developing countries*, όπ.π.

⁴² Legrain, P., *Immigrants: Your country needs them*, Princeton University Press, London, 2006, p. 166

⁴³ Βλ. Vasconcelos, P., όπ. π.

αποφάσεις των μεταναστών και προσδιορίζουν σε σημαντικό βαθμό τις αναπτυξιακές επιδράσεις των εμβασμάτων. Για παράδειγμα, εντελώς διαφορετικές θα είναι οι επιδράσεις των εμβασμάτων σε περιοχές που έχουν χτυπηθεί από πολύχρονους πολέμους, όπως η Σρι Λάνκα και η Σομαλία και εντελώς διαφορετικές σε κάποιες άλλες⁴⁴.

Όλοι αυτοί οι παράγοντες ταυτόχρονα συνθέτουν την συμπεριφορά του μετανάστη και τις αποφάσεις του σχετικά με το επίπεδο των εμβασμάτων που αποστέλλει, αλλά και το αναπτυξιακό αποτύπωμα αυτών, καθιστώντας έτσι την ανάλυση του φαινομένου αυτού, ιδιαίτερα περίπλοκη.

A.1.2. Θεμιτές πολιτικές

Δεδομένης της σύντομης ανάλυσής μας για τα εμβάσματα, ποιές είναι εκείνες οι πολιτικές που θα θέλαμε να δούμε σε μια πολιτική που επιθυμεί να αυξήσει το αναπτυξιακό αντίκτυπο της μετανάστευσης. Ο κύκλος των εμβασμάτων από την αποστολή μέχρι την λήψη, περιλαμβάνει τρεις δρώντες. Τις υπηρεσίες που αναλαμβάνουν την μεταφορά, τις αρχές που ρυθμίζουν την συγκεκριμένη αγορά και τους μετανάστες. Έτσι, το να βελτιώσεις τις αναπτυξιακές επιδράσεις των εμβασμάτων απαιτεί τομές στις πρακτικές και των τριών αυτών δρώντων. Σύμφωνα με τα λόγια του Jeffrey Sachs (2005) «όταν έχουν εξασφαλιστεί οι βασικές συνθήκες για οποιαδήποτε οικονομική δραστηριότητα, μεταξύ των οποίων, η τεχνική υποδομή, το ρυθμιστικό πλαίσιο και το ανθρώπινο κεφάλαιο, τότε η αγορά μπορεί να αποτελέσει ένα πανίσχυρο εργαλείο ανάπτυξης». Με αυτή τη περίπτωση έχουμε να κάνουμε με τα εμβάσματα. Η τεχνολογία ήδη υπάρχει, αυτό που απομένει είναι το κατάλληλο ρυθμιστικό πλαίσιο, οι επιχειρηματικές δράσεις και η εκπαίδευση των ενδιαφερόμενων πολιτών.

Όσον αφορά στις εταιρείες μεταφοράς εμβασμάτων, σύμφωνα και με την Παγκόσμια Τράπεζα (2007),⁴⁵ οφείλουν να παρέχουν πλήρη διαφάνεια. Αυτό σημαίνει πλήρεις πληροφορίες σε προσβάσιμη και κατανοητή μορφή, οι οποίες να ενημερώνουν για το συνολικό κόστος, τα τέλη και στις δύο πλευρές της συναλλαγής, τη συναλλαγματική ισοτιμία που χρησιμοποιείται και τυχόν άλλα κόστη, το χρόνο που θα χρειαστεί η μεταφορά, καθώς και την τοποθεσία των σημείων εξυπηρέτησης. Επίσης, οφείλουν να προωθούν τον υγιή ανταγωνισμό και την δίκαιη τιμολόγηση, στη βάση δίκαιων και άνευ διακρίσεων συμβατικών συμφωνιών, διατηρώντας χαμηλά ποσοστά κερδοφορίας πάνω στην συναλλαγματική ισοτιμία. Επιπλέον, οφείλουν να εφαρμόζουν τεχνολογίες που μειώνουν το κόστος των συναλλαγών, να αυξάνουν την ταχύτητα και την ασφάλεια και να δημιουργούν νέα προϊόντα.

⁴⁴ Βλ. De Haas, H., 'Migration and Development: A Theoretical Perspective', όπ. π.

⁴⁵ World Bank, *General Principles for International Remittance Services*, Committee on Payment and Settlement Systems, World Bank, January 2007, p. 27

Οι κρατικές αρχές οφείλουν να διευκολύνουν τις αγορές εμβασμάτων και να αποφεύγουν την υπέρ-φορολόγηση ή την υπερβολική ρύθμιση και γενικά τις ενέργειες που μπορούν να ανακόψουν την ροή εμβασμάτων. Επίσης, είναι επιφορτισμένες με την επιβολή της υποχρέωσης στις σχετικές εταιρείες μεταφοράς εμβασμάτων να καταστήσουν πλήρως διαφανείς τις διάφορες υπηρεσίες τους, καθώς και με την υποχρέωση της βελτίωσης των συστημάτων συλλογής, επεξεργασίας και προβολής δεδομένων σχετικά με τα εμβάσματα, γεγονός που θα βοηθήσει στη κατανόηση των μεταναστευτικών ροών και τη χάραξη τεκμηριωμένων πολιτικών. Επιπλέον, οφείλουν να διευκολύνουν την ροή των εμβασμάτων μέσα από τα επίσημα κανάλια, με τη παροχή τεχνικής βοήθειας στις αναπτυσσόμενες χώρες για τη βελτίωση της πρόσβασης σε χρηματοοικονομικές υπηρεσίες και ιδιαίτερα σε υπηρεσίες μικρό-χρηματοδότησης και την ανάπτυξη του ρυθμιστικού και χρηματοπιστωτικού τους πλαισίου, το οποίο πρέπει να αποπνέει ασφάλεια, εμπιστοσύνη και σταθερότητα. Επιπλέον, οφείλουν να παρέχουν τεχνική βοήθεια σε πρωτοβουλίες που υιοθετούν νέες τεχνολογίες, που καθιστούν τη μεταφορά εμβασμάτων εύκολη και ανταγωνιστική, καθώς και να ενθαρρύνουν τα μέλη της διασποράς να κατανοήσουν καλύτερα την αγορά εμβασμάτων, τα δικαιώματά τους, να παρέχουν εκπαιδευτικά προγράμματα και να παρέχουν πίνακες με συγκριτικά κόστη των διαφόρων υπηρεσιών.

Τέλος, όλοι μαζί οι δρώντες θα πρέπει να εγκαταλείψουν την αντίληψη γύρω από τη μεταφορά εμβασμάτων ως μια απλή μεταφορά χρημάτων, καθώς αυτό δεν επιτρέπει καθόλου ή ελάχιστο έλεγχο στο πώς χρησιμοποιούνται αυτά τα χρήματα. Η απλή μεταφορά χρημάτων δεν έχει το ίδιο παραγωγικό αποτέλεσμα με την ενίσχυση για παράδειγμα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, η οποία συνεισφέρει στην ανάπτυξη μιας χώρας. Έτσι, θα πρέπει να αναζητηθούν τρόποι μεταφοράς, που με σεβασμό στον ιδιωτικό χαρακτήρα των ροών εμβασμάτων, να συνεισφέρουν προστιθέμενη αξία στα εμβάσματα στην διαδικασία της μεταφοράς, αντί να τους μειώνουν την αξία με το υψηλό μεταφορικό κόστος και που να συνδέουν την συγκέντρωση αυτών των κεφαλαίων, με την ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου (κυρίως την εκπαίδευση), τις κοινωνικές υπηρεσίες και τις επενδύσεις στη λήπτρια χώρα⁴⁶.

A.2.1. ΔΙΑΣΠΟΡΑ

Τα χρηματικά εμβάσματα αποτελούν έναν μόνο από τους τρόπους με τους οποίους οι μετανάστες μπορούν να στηρίξουν την ανάπτυξη της πατρίδας τους. Ήδη από τη δεκαετία του 1970 δόθηκε μεγαλύτερη προσοχή στις αφηρημένες μέχρι τότε έννοιες της κοινότητας και της

⁴⁶Frigeri, D., Ferro, A., 'Financial Instruments for the Optimization of the role of remittances in development', *Centre for International Political Studies (CeSPI)*, Policy Working Paper 23/2006, Rome, 2006

ΚτΠ, σε μια προσπάθεια να βρεθούν τρόποι να αντιμετωπιστεί η αδυναμία ανάπτυξης που παρατηρείτο σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες, με πρωτοβουλίες «από τα κάτω». Τότε, για πρώτη φορά, αυξήθηκε η σημασία των χαμηλότερων του κεντρικού κράτους βαθμίδων διοίκησης και οι τοπικές αρχές, η ΚτΠ και οι κοινότητες, απέκτησαν σημαντικότερο ρόλο.

Σε αυτό το γενικό πλαίσιο, τη δεκαετία του 1990 οι μετανάστες έγιναν αντιληπτοί ως φορείς της ΚτΠ και της κοινότητας, είτε ως μεμονωμένα άτομα είτε ως οργανώσεις μεταναστών με τη μορφή των κοινοτήτων της διασποράς και θεωρήθηκε ότι θα μπορούσαν να βοηθήσουν στην αντιμετώπιση της φτώχειας και στην επίλυση συγκρούσεων, σε συνεργασία με τις εκάστοτε τοπικές αρχές. Οι μετανάστες και οι οργανώσεις της διασποράς προβάλλονται από τότε ως οι πιο αποτελεσματικοί φορείς ανάπτυξης των χωρών τους, θυμίζοντας τα λόγια του John Kenneth Galbraith (1979), ο οποίος περιέγραψε την μετανάστευση ως «την παλαιότερη πράξη κατά της φτώχειας».⁴⁷

Η αντίληψη της διασποράς ως φορέα ανάπτυξης και η διεπαφή της με τους αναπτυξιακούς οργανισμούς, δημιούργησε ευκαιρίες στα κράτη και τους οργανισμούς να συνδέσουν τη διεθνή μετανάστευση με την ανάπτυξη. Επίσης, έχουν βρεθεί στο επίκεντρο της συζήτησης, εκτός από την μόνιμη επιστροφή, οι προσωρινές επιστροφές και οι επισκέψεις, καθώς και άλλες μορφές κινητικότητας. Η κινητικότητα μπορεί να αποδειχθεί πολύ αποτελεσματική για την αύξηση του εισοδήματος και τις προοπτικές εκπαίδευσης ενός ανθρώπου. Έτσι, η προοπτική της μόνιμης επιστροφής των μεταναστών ως ένα από τα εργαλεία ανάπτυξης, έχει εμπλουτιστεί με την ιδέα ότι ακόμα και αν δεν υπάρχει τελικά μόνιμη επιστροφή, μπορεί να υπάρξουν θετικές σχέσεις του μετανάστη με την πατρίδα του μέσω της κινητικότητας της διασποράς και των διαφόρων οργανώσεων της. Η εμπλοκή με τη διασπορά αποτελεί πλέον σημαντική στρατηγική, όχι μόνο για τις εθνικές κυβερνήσεις, αλλά και για τους αναπτυξιακούς οργανισμούς και τις τοπικές αρχές, που προωθούν την όλο και μεγαλύτερη συμμετοχή των ίδιων των μεταναστών στις πολιτικές τους.⁴⁸

A.2.2. Χαρακτηριστικά της Διασποράς

Οι σύγχρονες διασπορές είναι πιο υπερεθνικές σε σχέση με τις παραδοσιακές, που αποτελούνταν από σταθερούς πληθυσμούς, σε συγκεκριμένο χώρο, εκτοπισμένους από τη βία, τον ιμπεριαλισμό ή σπανιότερα, από επιλογή. Σήμερα οι διασπορές βρίσκονται διάσπαρτες σε πολλές τοποθεσίες, διευκολυμένες από την παγκοσμιοποίηση, τη πρόοδο της

⁴⁷ Galbraith, J.K., *The Nature of Mass Poverty*, Harvard University Press, 1979, p.9

⁴⁸ Βλ. De Haas, H., *Engaging Diasporas: How Governments and Development Agencies Can Support Diasporas*, όπ.π.

τεχνολογίας στις μεταφορές, την πληροφόρηση και τις επικοινωνίες. Τα χαρακτηριστικά της διασποράς, σύμφωνα με τον Shuval⁴⁹ περιλαμβάνουν:

- Διασκορπισμό από την πατρίδα σε ξένη χώρα
- Διατήρηση της συλλογικής μνήμης για την πατρίδα
- Μερική μόνο ενσωμάτωση στη χώρα προορισμού
- Επιθυμία επιστροφής στη πατρίδα όταν το επιτρέψουν οι συνθήκες
- Επιθυμία να συνεισφέρει στην ανάπτυξη, ανοικοδόμηση και ευημερία της πατρίδας
- Συνεχής ανανέωση των δεσμών, πολιτισμικών, θρησκευτικών, οικονομικών και πολιτικών, με τη πατρίδα.

Είναι σημαντικό να επισημάνουμε ότι αυτά τα χαρακτηριστικά δεν είναι ίδια σε όλες τις εθνικές διασπορές, ούτε ισχύουν στον ίδιο βαθμό στο κάθε άτομο που τις απαρτίζει, αποτελούν όμως μία γενική αποτύπωση των βασικών χαρακτηριστικών ενός σημαντικού πληθυσμού τους. Επίσης, είναι σημαντικό να κατανοήσουμε ότι η διασπορά δεν είναι μια σταθερή οντότητα, απεναντίας, είναι μια δημιουργική διαδικασία που εξαρτάται από την κοινωνία που την φιλοξενεί. Ακόμα, ο λόγος για τον οποίο δημιουργείται μία διασπορά (πόλεμος, οικονομικοί λόγοι, φυσική καταστροφή κλπ.) προσδιορίζει σε ένα βαθμό, το πώς αλληλεπιδρά η διασπορά αυτή με την κοινωνία που την φιλοξενεί.⁵⁰

A.2.3. Τρόποι συμβολής της διασποράς στην ανάπτυξη

Η διασπορά, υποστηρίζουν πολλοί μελετητές, μπορεί να συμβάλει στην ανάπτυξη της πατρίδας της με διάφορους τρόπους: α) ως επενδυτές, β) με τα δίκτυα γνώσης που σχηματίζει, γ) επιστρέφοντας στη χώρα της με τις ικανότητές της, δ) με τη δημιουργία νέων αγορών, ε) ως πρεσβευτής των συμφερόντων της πατρίδας της και στ) ως δωρητής, με τα εμβάσματά και τη φιλανθρωπία⁵¹. Ας αναλύσουμε το καθένα ξεχωριστά:

Διασπορά ως επενδυτές

Η διασπορά επενδύει στις κεφαλαιακές αγορές στις χώρες προέλευσης και έτσι κατευθύνει επενδύσεις στις πατρίδα της. Αυτό πραγματοποιείται μέσω της διατήρησης τραπεζικών λογαριασμών καταθέσεων σε εγχώρια τραπεζικά ιδρύματα, μέσω των οποίων κατευθύνονται με ασφάλεια οι ροές εμβασμάτων και αγοράζονται επενδυτικά προϊόντα.

⁴⁹Shuval, J. T. 'Diaspora migration: Definitional ambiguities and a theoretical paradigm', *International Migration*, 2010, 38(5), 41–56

⁵⁰Lyons, T. 'Diasporas and homeland conflict', in *Territoriality and Conflict in an Era of Globalization*, (Edited by Miles Kahler & Barbara F. Walter), 2006, pp. 111-130

⁵¹Sahoo, S., Pattanaik, B.K., *Global Diasporas and Development: Socioeconomic, Cultural, and Policy Perspectives*, Springer India, 2014, pp. 23-28

Επίσης, μέλη της διασποράς επενδύουν στις πατρίδες τους αναθέτοντας εξωτερικά, σε εγχώριες επιχειρήσεις, κομμάτια των υπηρεσιών που αφορούν το αντικείμενο των εταιρειών στις οποίες εργάζονται ή έχουν στο εξωτερικό. Τέτοιες επενδύσεις ενεργοποιούν, εκτός από την μεταφορά τεχνολογίας, την μεταφορά των ικανοτήτων και της γνώσης που απαιτείται για τη χρήση αυτής της τεχνολογίας. Η μεταφορά αυτών των στοιχείων ενισχύεται από την προσωρινή ή οριστική επιστροφή των μεταναστών αυτών, οι οποίοι αναβάθμισαν σημαντικά τις ικανότητές τους όσο εργάστηκαν στο εξωτερικό και είναι ικανοί να της μεταλαμπαδεύσουν σε συναδέλφους τους στην πατρίδα.

Διασπορά ως δίκτυα γνώσης

Οι κοινότητες της διασποράς μπορούν να συμμετέχουν και να παρέχουν υποστήριξη σε δημόσιους, ιδιωτικούς και τοπικούς οργανισμούς στις χώρες προέλευσης, αναβαθμίζοντας έτσι τη γνωσιακή βάση των εθνικών φορέων και βελτιώνοντας τις οργανωτικές και διαχειριστικές τους ικανότητες. Τα θέματα στα οποία μπορεί να βοηθήσει η διασπορά μπορεί να καλύπτουν μεγάλο εύρος, από πνευματικά δικαιώματα και φορολογικά καθεστώτα, μέχρι εργατικό δίκαιο και μάρκετινγκ.

Διασπορά ως αγορά

Οι κοινότητες της διασποράς μπορεί επίσης να υπηρετήσουν ως καταναλωτές των εθνικών τους προϊόντων, διαδραματίζοντας έτσι σημαντικό ρόλο στην δημιουργία νέων αγορών και νέων εμπορικών διαύλων μεταξύ των χωρών, καθώς μπορούν, για παράδειγμα, να προωθήσουν τα τοπικά τους προϊόντα και υπηρεσίες σε πελάτες στις χώρες προορισμού. Ιδιαίτερα όμως, η διασπορά μπορεί να στηρίξει τη πατρίδα της με τον τουρισμό. Ο τουρισμός είναι η 4^η μεγαλύτερη βιομηχανία παγκοσμίως. Οι επισκέψεις της διασποράς στην πατρίδα της αποτελούν σημαντικό μέρος αυτής της αγοράς. Οι καταναλωτικές συνήθειες της διασποράς ως τουρίστες είναι διαφορετικές από τους υπόλοιπους τουρίστες και δημιουργούν μεγάλη ζήτηση για τοπικά προϊόντα, που είναι εντάσεως εργασίας και συνεπώς, επιδρά ιδιαίτερα θετικά στις τοπικές επιχειρήσεις και κοινότητες. Ο τουρισμός, επίσης, δημιουργεί ευκαιρίες να ανακαλύψει και να επενδύσει η διασπορά σε τουριστικές δραστηριότητες.⁵²

⁵² Βλ. Sahoo, S., Pattanaik, B.K, όπ. π.

Αντιμετώπιση της «διαρροής εγκεφάλων» μέσω κυκλικής μετανάστευσης και επιστροφής

Η διαρροή εγκεφάλων, εμφανίσθηκε πρώτη φορά ως όρος τη δεκαετία του 1960 για να περιγράψει το φαινόμενο της εκροής ειδικευμένου εργατικού δυναμικού από τις πρώην αποικίες προς τις πρώην αποικιοκρατικές δυνάμεις. Σήμερα, η εκροή αυτή από τις αναπτυσσόμενες προς τις αναπτυγμένες χώρες δημιουργεί σημαντική και μόνιμη ζημιά, οικονομική και πολιτική, στη χώρα προέλευσης και θεωρείται ως η μεγαλύτερη αρνητική συνέπεια της διεθνούς μετανάστευσης. Αυτό συμβαίνει, διότι τα άτομα με υψηλά προσόντα (επιστήμονες, ιατροί, μηχανικοί κλπ.) συνεισφέρουν στην καινοτομία, την έρευνα και την παραγωγικότητα, συμβάλλοντας ιδιαίτερα την οικονομική ανάπτυξη. Επίσης, η χώρα προέλευσής τους έχει επενδύσει σημαντικό χρόνο και κόστος στην εκπαίδευσή τους και επιπλέον, λόγω των συνήθως υψηλών εισοδημάτων αυτών των ειδικοτήτων, προσφέρουν υψηλά φορολογικά έσοδα στο κράτος. Η απώλεια λοιπόν αυτών των ανθρώπων αποτελεί μεγάλη απώλεια ανθρώπινου κεφαλαίου, φορολογικών εσόδων και πόρων που δαπανήθηκαν για την εκπαίδευσή τους. Επίσης, η απώλεια ιατρών και δασκάλων, έχει αρνητικές συνέπειες στις κοινωνικές υπηρεσίες της χώρας προέλευσης. Ιδιαίτερα στις χώρες τις υπό-σαχάριας Αφρικής, που το φαινόμενο αυτό είναι ιδιαίτερα έντονο και έχει φτάσει σε τέτοιο επίπεδο, που έχει λάβει το όνομα “care-drain”, πολλές χώρες έχουν πέσει κάτω από το ελάχιστο όριο που έχει θέσει ο ΠΟΥ, που είναι 20 ιατροί ανά 100.000 κατοίκους, επιδεινώνοντας δραματικά τις συνθήκες και αφήνοντας τις χώρες αυτές αβοήθητες ενάντια σε φαινόμενα που τις απειλούν σοβαρά, όπως το AIDS, η μαλάρια κλπ.⁵³

Σε μια προσπάθεια λοιπόν, να αντιμετωπιστεί αυτό το πρόβλημα, τη τελευταία δεκαετία προωθήθηκε η έννοια της κυκλικής μετανάστευσης, δηλαδή οι πολιτικές προσωρινής κυρίως επιστροφής των μεταναστών στη πατρίδα τους. Το Global Forum on Migration and Development (GFMD, 2010)⁵⁴ περιγράφει την κυκλική μετανάστευση ως «την συνεχιζόμενη, μακροχρόνια και ρέουσα κινητικότητα των ανθρώπων, μεταξύ χωρών που καταλαμβάνουν πλέον έναν ενιαίο οικονομικό χώρο». Η κυκλική μετανάστευση αλλάζει την οπτική για τη μετανάστευση από ένα παίγνιο μηδενικού αθροίσματος σε μία “win-win-win” κατάσταση για όλους όσους εμπλέκονται. Από τη μία, οι βιομηχανικές χώρες προορισμού ικανοποιούν την ακόρεστη δίψα τους για υψηλής εξειδίκευσης εργασία. Από την άλλη ικανοποιούνται οι απαιτήσεις των αναπτυσσόμενων χωρών για πρόσβαση στις πλουσιότερες αγορές και για μεταφορά ικανοτήτων και τεχνολογίας στη πατρίδα, καθώς και για την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαρροής εγκεφάλων. Επίσης, με την επιστροφή τους οι μετανάστες διαδραματίζουν έναν ακόμα πολύ σημαντικό κοινωνικό ρόλο για τις χώρες τους. Γίνονται

⁵³World Bank, *Global economic prospects 2006: economic implications of remittances and migration*, Global Economic Prospects and the Developing Countries (GEP), Washington, DC, World Bank, 2005

⁵⁴GFMD, ‘How can Circular migration and sustainable return serve as development tools?’, in *Asia-Pacific Regional Preparatory Meeting to the Global Forum On Migration and Development (GFMD)*, Bangkok, 2010

φορείς αλλαγής των ισχυόντων προτύπων, των ρόλων των γυναικών, των συμπεριφορών και γενικά των αντιλήψεων. Τέλος, οι ίδιοι οι μετανάστες ωφελούνται, καθώς εισέρχονται νόμιμα στις αγορές εργασίας των ανεπτυγμένων χωρών και κερδίζουν πολύτιμη εμπειρία και ικανότητες, τις οποίες μετά μεταφέρουν στη πατρίδα τους.

Διασπορά ως πρεσβευτές

Η διασπορά, μέσω των μελών της που αναλαμβάνουν ρόλο ακτιβιστή και υποστηρικτή των εθνικών τους συμφερόντων, μπορεί να εκμεταλλευτεί τις γνώσεις και τις επαφές της για να προωθήσει την ειρήνη και την ασφάλεια στη πατρίδα της και για να συνεισφέρει στην επίτευξη των στρατηγικών και διπλωματικών της στόχων.

Διασπορά ως δωρητές

Οι μετανάστες μπορούν να συνεισφέρουν στην ευημερία της πατρίδας τους με έναν ακόμα, οικονομικό τρόπο, ο οποίος έχει δύο διαστάσεις. Τα εμβάσματα και την φιλανθρωπία. Στα εμβάσματα έχουμε αναφερθεί ξεχωριστά, καθώς απαιτούσαν μεγαλύτερη ανάλυση από αυτή που μπορεί να πραγματοποιηθεί σε λίγες παραγράφους. Όσον αφορά στη φιλανθρωπία, αυτή μπορεί να οριστεί ως η εθελοντική δωρεά πόρων για αγαθοεργίες και δημόσια αγαθά. Αυτοί οι πόροι συντονίζονται και προωθούνται από ιδιωτικές εθελοντικές οργανώσεις της διασποράς, θρησκευτικές οργανώσεις της, ιδρύματα, ιδιώτες μετανάστες εθελοντές και συλλόγους αποφοίτων πανεπιστημίων⁵⁵. Οι περισσότερες ιδιωτικές εθελοντικές οργανώσεις της διασποράς, που είναι η πιο σημαντική μορφή, από άποψη προσφερόμενου έργου, έχουν την μορφή εθνικών συλλόγων, τους οποίους εντοπίζουμε σε πάμπολλες χώρες, με διάφορες μορφές. Όσο και να διαφέρουν όμως μεταξύ τους, όλοι έχουν ένα κοινό βασικό χαρακτηριστικό. Επιδεικνύουν ενδιαφέρον στη διατήρηση δεσμών με τη πατρίδα τους, παρέχοντας συλλογικά εμβάσματα για τη βελτίωση των συνθηκών και της υποδομής της, όπως είναι τα σχολεία, τα νοσοκομεία, οι εκκλησίες, τα γήπεδα, τα αποχετευτικά έργα, ο δημόσιος φωτισμός, οι εκπαιδευτικές υποτροφίες, η αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών κ.α.⁵⁶ Σε πολλές περιπτώσεις οι σύλλογοι αυτοί λειτουργούν ανεξάρτητα, σε άλλες περιπτώσεις συμμετέχουν σε συνεργασίες με κυβερνήσεις και ΜΚΟ.

⁵⁵<http://www.hudson.org/research/8636-the-index-of-global-philanthropy-and-remittances-2010>
(07/03/2016)

⁵⁶Kivisto, P., Faist, T. *Beyond a Border: The Causes and Consequences of Contemporary Immigration*, Thousand Oaks: Pine Forge Press, 2010, pp. 154-156

A.2.4. Θεμιτές Πολιτικές

Δεδομένης της ανάλυσής μας για τη διασπορά, ποιές είναι εκείνες οι πολιτικές που θα θέλαμε να δούμε σε μια πολιτική που επιθυμεί να αυξήσει το αναπτυξιακό αντίκτυπο της μετανάστευσης; Διότι οι συναισθηματικοί δεσμοί που πιθανώς διατηρεί η διασπορά με τις χώρες προέλευσής της, δεν εγγυώνται ότι αυτόματα θα δημιουργηθούν θετικές επιδράσεις στις χώρες αυτές. Για να συμβεί αυτό, είναι απαραίτητο να ισχύουν διάφορες προϋποθέσεις στις χώρες προορισμού και προέλευσης και είναι απαραίτητο να χαραχτούν κατάλληλες πολιτικές, σε κρατικό, αλλά και υπερεθνικό επίπεδο, οι οποίες θα αναγνωρίσουν, θα εκμεταλλευτούν και θα ενδυναμώσουν την πιθανή θετική συνεισφορά και αλληλεπίδραση της διασποράς σε σχέση με την ανάπτυξη της πατρίδας της.⁵⁷

Μια σημαντική πολιτική είναι καταρχάς η χαρτογράφηση των οργανώσεων της διασποράς και των ικανοτήτων της. Αυτό θα μπορούσε να συμβεί για παράδειγμα, μέσω δημιουργίας βάσεων δεδομένων στις οποίες τα μέλη της διασποράς θα μπορούν να εγγραφούν.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, περιγράψαμε πώς οι οργανώσεις της διασποράς μπορούν να βοηθήσουν στην ανάπτυξη της πατρίδας τους κατευθύνοντας συλλογικά εμβάσματα σε παραγωγικές επενδύσεις ή πως μπορούν τουλάχιστον να βελτιώσουν το επίπεδο ζωής της κοινότητάς τους χρηματοδοτώντας μικρής κλίμακας υποδομές. Παρόλο που οι οργανώσεις της διασποράς μπορούν σε γενικές γραμμές να επιτελέσουν τον ρόλο τους αυτό και χωρίς την επίσημη βοήθεια του κράτους, μερικές φορές η διαχειριστική και οργανωτική ικανότητά τους είναι αρκετά περιορισμένη. Έτσι, οι κυβερνήσεις μπορούν να υποστηρίξουν τις οργανώσεις αυτές παρέχοντας διοικητική και τεχνική βοήθεια διευκολύνοντας το έργο τους.⁵⁸ Παράλληλα, εκτός από τη τεχνική βοήθεια, κάποιες χώρες με διασπορές έχουν αρχίσει να διαμορφώνουν πολιτικές που ενθαρρύνουν την δωρεά συλλογικών εμβασμάτων από τις οργανώσεις της, παρέχοντας πρόσθετους αντίστοιχους πόρους ή φθινό δανεισμό. Το πιο γνωστό τέτοιο πρόγραμμα είναι το «3 για 1» και ανήκει στη χώρα του Μεξικού, όπου για κάθε δολάριο που στέλνεται από τις οργανώσεις της διασποράς του, το κράτος δίνει άλλα τρία (ένα οι τοπικές αρχές, ένα οι περιφερειακές και ένα οι κεντρικές) για υποστήριξη.⁵⁹ Τέτοιες πολιτικές μπορούν να παρέχουν κίνητρο στις διασπορές και να πολλαπλασιάσουν τους πόρους που μπορούν να διατεθούν για αναπτυξιακά έργα.

Επίσης, ο τουρισμός της διασποράς, λόγω της σημασίας του, είναι σημαντικό να στηριχθεί σε όλα τα επίπεδα προστιθέμενης αξίας, από την διευκόλυνση της κινητικότητας με

⁵⁷ IOM, *Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries: Challenges for Policymakers*, Migration research Series 26, 2006, p. 21

⁵⁸ IOM, *Towards Development-Friendly Migration Policies and Programmes: Some Concrete Examples from European Member States*, Conference on Migration and Development, Brussels, March 2006, p. 10

⁵⁹ Βλ. Kivisto, P., Faist, T. *Beyond a Border: The Causes and Consequences of Contemporary Immigration*, όπ. π. σελ. 22

σχεδιασμό ελαστικών καθεστώτων έκδοσης θεωρήσεων εισόδου, έως την στήριξη της δημιουργίας ειδικής πολιτικής τουρισμού για την διασπορά και τις τουριστικές επενδύσεις.

Ένας άλλος τρόπος διευκόλυνσης της προσφοράς της διασποράς στη πατρίδα της είναι η υποστήριξη των επιχειρηματικών και των επενδυτικών δράσεων της. Οι πρωτοβουλίες των κρατών σε αυτό το θέμα μπορούν να πάρουν τη μορφή της διευκόλυνσης της δημιουργίας επιχειρήσεων από μετανάστες που επιστρέφουν και επανεντάσσονται στην χώρα τους. Σε αυτό το πλαίσιο η ανάπτυξη δικτύων που βοηθούν στην εγκαθίδρυση και την ωρίμανση επιχειρηματικών σχέσεων μεταξύ επιχειρήσεων της διασποράς και αντίστοιχων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων μπορεί να φανεί ιδιαίτερα χρήσιμη για την διευκόλυνση τέτοιων συναλλαγών και επενδύσεων. Μια άλλη τέτοια μορφή βοήθειας μπορεί να είναι η υποστήριξη των νέων επιχειρήσεων (start-ups) της διασποράς.⁶⁰

Επιπλέον, οι κυβερνήσεις μπορούν να προωθήσουν με διάφορους τρόπους την μεταφορά των γνώσεων και ικανοτήτων της διασποράς στις χώρες προέλευσης. Είτε μέσω της υποστήριξης των επαγγελματικών δικτύων της διασποράς και των συστημάτων απομακρυσμένης μάθησης, είτε μέσω της φυσικής επιστροφής των μεταναστών στη πατρίδα τους για μικρά διαστήματα, με ειδικές κατηγορίες αδειών. Τα βασισμένα σε δικτυακές πλατφόρμες επαγγελματικά δίκτυα, μπορούν να αποδειχτούν πολύ αποτελεσματικά στην διασύνδεση των επαγγελματιών μεταναστών με επαγγελματίες στις πατρίδες τους και τον διαμοιρασμό της κοινής γνώσης και εμπειρίας τους.

Ακόμα, η προσωρινή και κυκλική μετανάστευση θεωρείται ότι προσφέρει νέες αναπτυξιακές δυνατότητες για την χώρα προέλευσης. Υπάρχουν ενδείξεις ότι οι προσωρινοί, δηλαδή οι μικρής και μεσαίας διάρκειας διαμονής μετανάστες, στέλνουν περισσότερα εμβάσματα στη πατρίδα τους, από τους πιο μόνιμους. Παρομοίως, η μεταφορά ικανοτήτων διευκολύνεται από την επαναλαμβανόμενη, μικρής διάρκειας μετανάστευση μεταξύ των χωρών προέλευσης και προορισμού. Επίσης, οι προσωρινοί μετανάστες είναι λιγότερο πιθανό να διαρρήξουν τους δεσμούς τους με τη πατρίδα τους και έτσι, είναι πιο διατεθειμένοι να επενδύσουν για την ανάπτυξη της πατρίδας τους. Συνεπώς, η κατάργηση κάποιων φραγμών στη νομοθεσία που διέπει τις μεταναστευτικές πολιτικές των κρατών, όπως η στέρηση της δυνατότητας επανεισόδου στη χώρα ή η απώλεια δικαιωμάτων αν το πρόσωπο απουσιάσει για ένα διάστημα από τη χώρα, θα είχε θετικές επιδράσεις στην κυκλικότητα και κινητικότητα της διασποράς, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στην αναπτυξιακή της δυναμική.

Παρόμοια θετικά αποτελέσματα θα είχε και η διευκόλυνση της ροής πληροφοριών μεταξύ των υποψήφιων εργοδοτών και των μεταναστών εργατών, καθώς η έλλειψη πληροφοριών οδηγεί σε μη βέλτιστη χρήση των ανθρώπινων πόρων, με αποτέλεσμα οι μετανάστες να προσλαμβάνονται σε δουλειές που δεν ωφελούν τις ικανότητές τους ή δουλειές

⁶⁰Βλ. IOM, *Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries: Challenges for Policymakers*, όπ. π., σελ. 12

που οι ικανότητες που προσφέρουν δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν στη χώρα προέλευσης, λόγω ελλειπούς ζήτησης.

Επίσης, η μόνιμη επιστροφή της διασποράς στην πατρίδα της μπορεί να έχει ευεργετικές επιδράσεις για την ανάπτυξη, συνεπώς η διευκόλυνση της, μέσω για παράδειγμα, της δυνατότητας μεταφοράς των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και μέσω της διευκόλυνσης της επανένταξης των μεταναστών στην αγορά εργασίας, της εκπαίδευσής τους κτλ., είναι καλοδεχούμενες πολιτικές ενδυνάμωσης του ρόλου της διασποράς.

Τέλος, κανένα μέλος της διασποράς δεν πρόκειται να επιστρέψει στη πατρίδα του για να την στηρίξει-ιδιαίτερα τα υψηλής μόρφωσης και ικανοτήτων άτομα- αν δεν είναι αποδεκτή η κατάσταση όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη διακυβέρνηση. Ειδικά αν δεν υπάρχει αξιοκρατία ή αν δεν υπάρχει ελευθερία λόγου, αν κυριαρχεί η διαφθορά στον δημόσιο τομέα και η γραφειοκρατία. Υπάρχουν αρκετά ιστορικά παραδείγματα, όπου η βελτίωση στη κατάσταση των ανθρώπινων δικαιωμάτων και τη διακυβέρνηση οδήγησε σε επιστροφή της διασποράς, ακόμα και αν δεν είχε βελτιωθεί σημαντικά το οικονομικό κλίμα. Δύο γνωστά παραδείγματα είναι η Ισπανία μετά τον θάνατο του Φράνκο το 1975 και η Χιλή μετά την αποχώρηση του Πινοσέτ το 1991.

A.3. ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΓΙΑ ΝΟΜΙΜΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ

Είναι αυταπόδεικτο ότι για να μπορούν να πραγματοποιηθούν οι παραπάνω παραδοχές και υποθέσεις για τις ευεργετικές επιδράσεις της μετανάστευσης στις χώρες προέλευσης και να μπορέσουν έτσι οι μετανάστες να επιδράσουν θετικά στην ανάπτυξη της πατρίδας τους, είναι απαραίτητη, κατ' αρχάς, η ύπαρξη της ίδιας της δυνατότητας νόμιμης μετανάστευσης και εργασίας στη χώρα επιλογής τους. Χωρίς τη δυνατότητα νόμιμης μετανάστευσης, δεν μπορούμε να συζητάμε ούτε για τις αναπτυξιακές επιδράσεις των εμβασμάτων, ούτε για μεταφορά γνώσεων και ικανοτήτων, ούτε για αναπτυξιακές δράσεις της διασποράς. Πέρα από αυτό όμως, η αξία της ύπαρξης δυνατοτήτων νόμιμης μετανάστευσης είναι ακόμα μεγαλύτερη. Η ελευθερία να αποφασίσει κάποιος που θα ζήσει, εκτός από ανθρώπινο δικαίωμα⁶¹ και βασικό στοιχείο της ανθρώπινης ελευθερίας,⁶² είναι και συστατικό της ανθρώπινης ανάπτυξης, ιδιαίτερα αν υιοθετήσουμε την ευρύτερη προσέγγιση της ανάπτυξης, όπως την περιγράφει ο Amartya Sen (1999), ως την διαδικασία επέκτασης των ουσιαστών ελευθεριών που απολαμβάνουν οι άνθρωποι⁶³.

⁶¹ Βλ. άρθρο 13.2 της Οικουμενικής Διακήρυξης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα

⁶² United Nations Development Programme, *Overcoming barriers: Human mobility and development*, Human Development report, 2009, p. 1

⁶³ Sen, A., *Development as freedom* (1st ed.), New York: Oxford University Press, 2009

Οι νόμιμοι δίαυλοι μετανάστευσης εντάσσονται σε γενικές γραμμές σε τρεις κατηγορίες. Οικονομική μετανάστευση, οικογενειακή επανένωση (που η ύπαρξή της εξαρτάται άμεσα από τη οικονομική μετανάστευση) και εκπαίδευση. Όσον αφορά στην οικονομική μετανάστευση, σε γενικές γραμμές υπάρχουν δύο τρόποι με τους οποίους οι εν δυνάμει μετανάστες μπορούν να μεταναστεύσουν και να εργαστούν σε μια χώρα προορισμού. Επίσημα, μέσω νόμιμων διαδικασιών πρόσληψης, που συχνά ελέγχονται από τις εθνικές κυβερνήσεις, με τη συμμετοχή ενίοτε και διεθνών οργανισμών ή ανεπίσημα, μέσω ιδιωτικών δικτύων παράνομης διακίνησης. Ο κάθε τρόπος έχει διαφορετικές συνέπειες στην ανάπτυξη στις χώρες προέλευσης. Τα επίσημα οργανωμένα προγράμματα πρόσληψης δημιουργούν δίκτυα μεταξύ της χώρας προέλευσης και τις περιοχές προορισμού. Αυτά τα δίκτυα αν και προσωρινά, είναι σημαντικά για τις χώρες προέλευσης γιατί παρέχουν πρόσβαση σε μια αναπτυσσόμενη ξένη αγορά, η οποία πληρώνει μισθούς κατά μέσο όρο 5 φορές υψηλότερους από την χώρα προέλευσης.⁶⁴ Επίσης, αν η πρόσληψη είναι επίσημη και κεντρικά οργανωμένη ή και πολλές φορές σε συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς, τότε ελέγχεται η επίδρασή της στις αγορές εργασίας των χωρών προέλευσης και λαμβάνονται υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους και οι αδυναμίες τους. Με αυτόν τον τρόπο μπορούν να προάγονται ηθικές πολιτικές πρόσληψης, που περιορίζουν την μεγάλη εκροή εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού από ευαίσθητους κλάδους, όπως π.χ. ο κλάδος της υγείας, σε χώρες όπου υπάρχουν σχετικές ελλείψεις και να περιορίζεται έτσι η διαρροή εγκεφάλων. Επιπροσθέτως, τέτοια επίσημα προγράμματα πρόσληψης εγγυώνται σε έναν βαθμό την αξιοπρεπή μεταχείριση των μεταναστών και την προστασία τους από την εκμετάλλευση και εγγυώνται έναν αξιοπρεπή μισθό για την παρεχόμενη εργασία, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στην καλή ψυχολογική και οικονομική κατάσταση του μετανάστη και επιδρώντας θετικά στο ύψος των εμβασμάτων που αποστέλλει στην πατρίδα του. Τέλος, το νόμιμο καθεστώς διαμονής στη χώρα προορισμού προσφέρει αυξημένα δικαιώματα στον μετανάστη, όπως τη δυνατότητα συμμετοχής στην κοινωνική και οικονομική ζωή, στις οργανώσεις της διασποράς, τη δυνατότητα τραπεζικών συναλλαγών και διευκολύνσεων κ.α., με πολλαπλά οφέλη για τον ίδιο και την πατρίδα του.

Αντιθέτως, αν η μετανάστευση γίνει ανεπίσημα, ιδιωτικά και παράνομα, το δίκτυο εργασίας περιλαμβάνει συνήθως έναν ήδη εργαζόμενο μετανάστη που οργανώνει την πρόσληψη της οικογένειάς του ή κάποιων φίλων του, χρηματοδοτεί το ταξίδι τους και τους πληροφορεί για το πώς να περάσουν τα σύνορα. Από τη στιγμή που βρεθούν στη χώρα, τους βοηθάει στην εύρεση κατοικίας και συχνά τους εκπαιδεύει στην δουλειά.⁶⁵ Αν και αυτή η προσέγγιση μπορεί να έχει αποτέλεσμα σε ατομικό επίπεδο, ο μετανάστης που χρησιμοποιεί

⁶⁴ Papademetriou, D.G., Martin, L., *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*, Greenwood Publishing Group, 1991, p. 37

⁶⁵ Hodiwala, N. O., *A Web of Contradiction: An Assessment of the Migration Development Nexus and its relevance to MIDA*, British Columbia, 2008

αυτόν τον τρόπο δεν έχει ποτέ τις ίδιες δυνατότητες και δικαιώματα με τον νόμιμο, δεν απολαμβάνει τις ίδιες αμοιβές, δεν προστατεύεται από τυχόν εκμετάλλευση, δεν μπορεί να χρησιμοποιήσει κοινωνικές υπηρεσίες, να αποκτήσει περιουσία, να ανοίξει τραπεζικό λογαριασμό και σε κάθε του βήμα караδοκεί ο κίνδυνος σύλληψης, κακομεταχείρισης και απέλασης από την χώρα. Ακόμα χειρότερα, εγείρονται ερωτήματα σχετικά με την ασφάλειά του και τα ανθρώπινα δικαιώματα κατά την διαδικασία μεταφοράς του, πριν ακόμα φτάσει στον προορισμό του. Ιδιαίτερα στις μέρες μας, που το οργανωμένο έγκλημα έχει τον έλεγχο αυτών των ροών και ενέχει ο κίνδυνος παράνομης εμπορίας ανθρώπων, παιδικής εργασίας, δουλείας κλπ., είναι πιθανό ο μετανάστης να καταλήξει σε ένα καθεστώς μόνιμης σκλαβιάς και να μην μπορέσει ποτέ ξανά να συμβάλει στην ανάπτυξη της πατρίδας του.

Παρ' όλους τους κινδύνους που ελλοχεύουν και τα μειονεκτήματα αυτού του τρόπου μετανάστευσης, στις μέρες μας είναι ιδιαίτερα διαδεδομένος. Και ο λόγος που μεγάλος αριθμός μεταναστών χρησιμοποιεί αυτόν τον παράνομο τρόπο μετανάστευσης και εργασίας είναι η έλλειψη νόμιμων καναλιών μετανάστευσης και οι περιοριστικές μεταναστευτικές πολιτικές, όπως θα δούμε στο επόμενο τμήμα της εργασίας, που μειώνουν δραστικά τις νόμιμες ευκαιρίες για μετανάστευση και εργασία. Πράγματι, θα διαπιστώσουμε ότι η προτίμηση πολλών χωρών για τους ταλαντούχους μόνο μετανάστες, τους εξειδικευμένους επαγγελματίες και τους άριστους φοιτητές, έχει μειώσει δραστικά τις ευκαιρίες νόμιμης οικονομικής μετανάστευσης και έχει οδηγήσει σε πολύ δυσάρεστα αποτελέσματα και τραγικές απώλειες ανθρώπινων ζωών, στην προσπάθειά τους να μεταναστεύσουν για ένα καλύτερο μέλλον.

Ένα δεύτερο ζήτημα που ανακύπτει κατά την εξέταση της νόμιμης μετανάστευσης είναι αυτό της διάρκειάς της και των δικαιωμάτων που αυτή εμπεριέχει για τον μετανάστη. Στις μέρες μας έχει η δοθεί μεγάλη σημασία και προσοχή στην προσωρινή μετανάστευση και στην έννοια της κυκλικότητας, καθώς θεωρείται ότι αυτές έχουν σημαντικά πλεονεκτήματα και παρέχουν ένα πλαίσιο πολιτικής στο οποίο μπορούν όλοι να βγουν κερδισμένοι, οι χώρες προέλευσης, προορισμού και οι ίδιοι οι μετανάστες. Αυτό συμβαίνει καθώς η κυκλική μετανάστευση βοηθάει στο να συνεισφέρουν οι μετανάστες στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών τους, μέσω των εμβασμάτων και της μεταφοράς των ικανοτήτων τους, αντιμετωπίζοντας ταυτόχρονα το φαινόμενο της διαρροής εγκεφάλων, μέσω της επιστροφής στην χώρα τους, μετά από σύντομο χρονικό διάστημα. Από την άλλη, αυτή η ευελιξία που δημιουργεί η κυκλικότητα είναι επιθυμητή για τα κράτη, καθώς τους επιτρέπει να «ανοίγουν και να κλείνουν» τη μεταναστευτική ροή, ανάλογα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας τους κάθε δεδομένη στιγμή. Ωστόσο, καθώς η κυκλική μετανάστευση είναι, σχεδόν αποκλειστικά, προσωρινή και γενικά αφορά ατομικά τον μετανάστη και όχι την οικογένειά του (δεν παρέχει δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης), θέτει θεμελιώδη ηθικά και νομικά ζητήματα, σχετικά με το πώς η προσωρινή φύση της κινητικότητας μπορεί να συμφυλιωθεί με το ανθρώπινο δικαίωμα στην οικογενειακή συνοχή και ενότητα και τον τρόπο με τον οποίο οι άνθρωποι

αναπτύσσουν την οικογενειακή και ιδιωτική ζωή τους, κατά τη διάρκεια μιας χρονικής περιόδου εντός μιας χώρας. Και εκτός από αυτό, η προσωρινή μετανάστευση μπορεί να παρέχει μεν την ελευθερία της μετακίνησης, αλλά δεν παρέχει την πολύ σημαντικότερη ελευθερία, του να αποφασίσει κάποιος το πού θέλει να ζήσει και να εργαστεί σε πιο μόνιμη βάση.

B. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Συνοψίζοντας, διαπιστώνουμε ότι οι προϋποθέσεις για να μπορέσουν τα εμβάσματα και η διασπορά να έχουν αναπτυξιακό αποτύπωμα είναι πολλές και διαπερνάν πολλές πολιτικές, εκτός από την μεταναστευτική. Πολιτικές που στοχεύουν στην αγορά, στη διακυβέρνηση, στην εκπαίδευση, στην αναπτυξιακή συνεργασία κ.α. Στην περιορισμένη ανάλυσή μας θα εστιάσουμε την προσοχή μας στην μεταναστευτική πολιτική και στην αναπτυξιακή συνεργασία. Είναι ιδιαίτερα σημαντική η ύπαρξη συνοχής μεταξύ τους, όπως προβλέπεται άλλωστε από τις ίδιες τις συνθήκες της ΕΕ για τη συνοχή των πολιτικών. Από τη μία πλευρά, η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ οφείλει σαφώς να λαμβάνει υπόψη τις σχέσεις που αναλύσαμε και να στοχεύει στην ανάπτυξη των τρίτων χωρών, διευκολύνοντας την κινητικότητα, καταργώντας φραγμούς στη νομοθεσία, προωθώντας την κυκλική μετανάστευση αλλά και την μόνιμη επιστροφή προς αποφυγή της διαρροής εγκεφάλων, διασφαλίζοντας την μεταφορά συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων, υποστηρίζοντας την επιχειρηματική και επενδυτική δράση της διασποράς, την παροχή εκπαιδευτικών προγραμμάτων για τη χρήση νέων τεχνολογιών στα εμβάσματα, καθώς και τη ροή πληροφοριών μεταξύ των εργοδοτών και των μεταναστών. Η σημαντικότερη προϋπόθεση όμως, για να μπορούν οι μετανάστες να αποτελέσουν φορείς ανάπτυξης της πατρίδας τους είναι, κατ' αρχάς, η ίδια η ύπαρξη της δυνατότητας νόμιμης μετανάστευσης και εργασίας, μέσω νόμιμων διαύλων μετανάστευσης. Αυτό αποτελεί τη βάση πάνω στην οποία θα χτιστούν οι υπόλοιπες επιμέρους πολιτικές, για την διασύνδεση της μετανάστευσης με την ανάπτυξη των τρίτων χωρών.

Από την άλλη, η πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας της ΕΕ στη Ν. Μεσόγειο, στην οποία θα εστιάσουμε, δηλαδή η πολιτική γειτονίας, όπως έχει εξελιχθεί από την Δήλωση της Βαρκελώνης μέχρι την ανανεωμένη Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, οφείλει να εκμεταλλεύεται και να ενισχύει τις δυνατότητες που δίνει η μετανάστευση και η κινητικότητα των ανθρώπων, συμπεριλαμβάνοντας πρωτοβουλίες που διευκολύνουν την αναπτυξιακή δράση της διασποράς και των εμβασμάτων, όπως την προώθηση του τουρισμού της διασποράς, την παροχή τεχνικής και διαχειριστικής βοήθειας στις οργανώσεις της και την υποστήριξη των επιχειρηματικών και επενδυτικών δράσεών της. Επίσης, οφείλει να περιλαμβάνει μέτρα για την βελτίωση και εμβάθυνση του ρυθμιστικού και χρηματοοικονομικού πλαισίου των χωρών

αυτών, που θα ενισχύουν την μεταφορά εμβασμάτων μέσα από τα επίσημα κανάλια και την αύξηση του αναπτυξιακού αντίκτυπου τους κ.α..

Στο επόμενο τμήμα της εργασίας μας θα προσπαθήσουμε να ανακαλύψουμε το τί συμβαίνει σε σχέση με όλα αυτά τα ζητήματα σε επίπεδο ΕΕ. Πριν από αυτό όμως, καλό είναι να εντάξουμε την ανάλυσή μας σε ένα γενικότερο επίπεδο, αυτό της διεθνούς διακυβέρνησης της μετανάστευσης.

3^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΔΙΕΘΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ (ΔΔΜ)

Α. ΜΟΡΦΗ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Η διακυβέρνηση της μετανάστευσης δεν είναι αυτοσκοπός. Ιδανικά, στοχεύει στην ενίσχυση της ασφάλειας, της οικονομίας και των δικαιωμάτων. Μαζί, τα τρία αυτά στοιχεία μπορούν να υπαχθούν κάτω από την έννοια της ανθρώπινης ανάπτυξης. Εντούτοις, οι τρεις αυτοί υποβόσκοντες στόχοι δεν είναι πάντα αμοιβαία υποβοηθούμενοι. Πολύ συχνά, συγκρούονται μεταξύ τους και είναι απαραίτητο να γίνουν συμβιβασμοί και επιλογές. Το αποτέλεσμα των συμβιβασμών είναι η δημιουργία ενός κενού διακυβέρνησης, που εξαρτάται από την συγκεκριμένη επιλογή για το ποιές αξίες θα υπερισχύσουν. Τα κενά και οι συμβιβασμοί που γίνονται αποδεκτοί δεν είναι προς όφελος όλων, αλλά κάποιων μόνο, παρ' όλο που συχνά, στην ρητορική γίνεται λόγος για διακυβέρνηση “win-win” για όλους: την χώρα προέλευσης, την χώρα προορισμού και τους ίδιους τους μετανάστες.⁶⁶

Η «διακυβέρνηση» σχετίζεται με κανόνες, νόρμες και πρακτικές, που θέτουν περιορισμούς και κατευθύνσεις σε συμπεριφορές και διαφοροποιείται σε σχέση με την «κυβέρνηση», λόγω της απουσίας μιας μοναδικής, κυρίαρχης αρχής. Εξ ορισμού, η διακυβέρνηση αποτελεί κάτι που υπερβαίνει την αποκλειστικά κρατική μορφή ρύθμισης. Όσον αφορά στην μετανάστευση, είναι ιδιαίτερα δύσκολο να ξεχωρίσει κάποιος την διακυβέρνησή της, από η διακυβέρνηση άλλων πολιτικών, καθώς οι γραμμές μεταξύ μετανάστευσης και άλλων πολιτικών πεδίων είναι ιδιαίτερα θολές.

Κατ' αρχάς, για το μεγαλύτερο μέρος του δεύτερου μισού του 20^{ου} αιώνα, η διεθνής μετανάστευση, με εξαίρεση μόνο τους πρόσφυγες, ήταν σχεδόν ανύπαρκτη στην παγκόσμια πολιτική ατζέντα. Η Διεθνής Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων των Μεταναστών Εργαζομένων και των Μελών των Οικογενειών τους, ψηφίστηκε από τη Γενική Συνέλευση των ΗΕ το 1990, αλλά ατόνησε χωρίς τις 20 επικυρώσεις που απαιτούνταν για να τεθεί σε ισχύ. Εκτός αυτού, κανένας οργανισμός στο πλαίσιο του ΟΗΕ δεν είχε ρητά τους μετανάστες ή τις διαδικασίες της μετανάστευσης στις προτεραιότητές του, ενώ ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, που είναι ένας οργανισμός εκτός του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών, είχε μια ελάχιστη φιλόδοξη ατζέντα παρεχόμενων υπηρεσιών προς τα κράτη μέλη του.

⁶⁶ Betts, A., 'Migration Governance: Alternative Futures', *IOM Background Paper*, WMR 2010, p.6

Επίσης, η μετανάστευση δεν βρισκόταν μέσα στη λίστα με τους Αναπτυξιακούς Στόχους της Χιλιετίας⁶⁷ και σε ένα μεγάλο βαθμό, εξαιρούνταν και από οποιαδήποτε διεθνή αναπτυξιακή ατζέντα, παρόλο που η μεγάλη πλειοψηφία των μεταναστών προέρχεται από τις αναπτυσσόμενες χώρες. Σαν να μην αρκούσε αυτό, σε κάποιες εκθέσεις των ομάδων εργασίας για τους MDGs, η μετανάστευση συσχετιζόταν, κατά βάση, αρνητικά με αυτούς.

Όλα αυτά άρχισαν να αλλάζουν περίπου στην αλλαγή της χιλιετίας. Με εξαίρεση αυτή καθ' εαυτή τη διεθνή αναπτυξιακή ατζέντα (MDGs), η μετανάστευση ήταν παντού. Ενδεικτικά βλέπουμε στο παρακάτω σχήμα την πορεία με τα σημαντικότερα ορόσημα της διεθνούς διακυβέρνησης της μετανάστευσης και παρατηρούμε την μεγάλη αύξηση του ενδιαφέροντος μετά το 2000:

International Labour Organization (ILO)	1919
IOM and UNHCR	1950
First 'Regional Consultative Process' - IGC	1985
UN Convention on the Rights of All Migrant Workers	1990
International Conference on Population and Development, Cairo	1994
'Doyle Report' on International Migration	2002
Global Commission on International Migration (GCIM)	2003-5
First UN High-Level Dialogue on Migration and Development	2006
First Global Forum on Migration and Development (GFMD)	2007
Launch of ICMC's 'Conversations'	2009
Second UN High-Level Dialogue on Migration and Development	2013

Εντούτοις, οι περισσότεροι φορείς διακυβέρνησης της μετανάστευσης, δηλαδή, οι διεθνείς οργανισμοί, τα υπουργεία και οι ιδιωτικοί φορείς που εμπλέκονται στην ρύθμισή της, ακόμα δεν έχουν, τις περισσότερες φορές, αποκλειστικά την μετανάστευση στο πεδίο εξουσιοδότησής τους. Επίσης, δεν είναι ξεκάθαρο αν η διακυβέρνηση των αιτιών της μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της διακυβέρνησης της ανάπτυξης και της ασφάλειας ή αν η ρύθμιση των συνεπειών της, όπως τα εμβάσματα και η διασπορά, αποτελούν μέρος της διακυβέρνησης της μετανάστευσης.⁶⁸ Έτσι, σε αντίθεση με πολλά άλλα διασυνοριακά ζητήματα, όπως το περιβάλλον, το εμπόριο και τα οικονομικά, η διακυβέρνηση της μετανάστευσης δεν έχει μια εύκολα ταυτοποιήσιμη, θεσμική δομή σε διεθνές επίπεδο. Δεν υπάρχει ακόμα, ξεχωριστός οργανισμός μετανάστευσης στο πλαίσιο των ΗΕ. Υπάρχει όμως μια πληθώρα οργανισμών που συνυπάρχουν σε διμερές, περιφερειακό, διαπεριφερειακό και

⁶⁷ http://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml (02/04/2016)

⁶⁸ Gamlen, A., 'Diaspora', in *Global Migration Governance* (A. Betts, ed.), Oxford University Press, Oxford, 2011

πολυμερές επίπεδο, σε μια αρχιτεκτονική που δεν θυμίζει σε τίποτα τον επίσημο πολυμερισμό της μεταπολεμικής περιόδου.⁶⁹

Αναμφισβήτητα, ένα από τα πιο αξιοσημείωτα χαρακτηριστικά που διακρίνουν την ΔΔΜ είναι η ύπαρξη μη ιεραρχικών δικτύων οργανισμών. Πολλοί φορείς έχουν αρμοδιότητα τον έλεγχο της συμπεριφοράς των κρατών, συμπεριλαμβανομένων διεθνών καθεστώτων, διακυβερνητικών οργανισμών κ.α. Οι διεθνείς οργανισμοί είναι βασικοί παράγοντες στην διεθνή διακυβέρνηση. Ο ζωτικός ρόλος που διαδραματίζουν στη διεθνή πολιτική σκηνή είναι ότι παρέχουν την απαραίτητη πλατφόρμα στην οποία διάφοροι παράγοντες μπορούν να συνεργαστούν σε διακρατικό επίπεδο. Με την εξαίρεση της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες (UNHCR), τα περισσότερα από αυτά τα πλαίσια που υπάρχουν στο πλαίσιο του ΟΗΕ είναι αδύναμα από θεσμική άποψη. Ένα επιπλέον σημαντικό στοιχείο είναι το γεγονός ότι ορισμένες διεθνείς συμβάσεις στον τομέα της μετανάστευσης στο πλαίσιο του ΟΗΕ, δεν έχουν επικυρωθεί.

Ο ΔΟΜ παραμένει ο μοναδικός παγκόσμιος οργανισμός εκτός του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών. Τα οφέλη του ΔΟΜ είναι ότι έχει ένα μεγάλο αριθμό κρατών μελών ομάδες παρατηρητών που προέρχονται από κύκλους, εντός και εκτός των κυβερνήσεων. Μία από τις αξιοσημείωτες ελλείψεις του όμως είναι η έλλειψη θεσμικής δομής εντός του οργανισμού. Δηλαδή, σε αντίθεση με την UNHCR, δεν υπάρχει ένα καθιερωμένο πολιτικό πλαίσιο που να τον υποστηρίζει. Λόγω αυτού του συγκεκριμένου θέματος, είναι εξαιρετικά δύσκολο να ωθήσει τις μεταναστευτικές πολιτικές στον βαθμό που επιθυμεί.

Υπάρχουν επίσης αυτόνομες πρωτοβουλίες πέρα από το σύστημα των Ηνωμένων Εθνών. Η πρωτοβουλία της Βέρνης το 2001 ήταν η πρώτη από αυτές τις πρωτοβουλίες. Ο στόχος της πρωτοβουλίας αυτής ήταν να δημιουργηθεί μια συλλογική πλατφόρμα για τα συμμετέχοντα κράτη και οργανώσεις στον ΔΟΜ, για τη δημιουργία μιας κοινής προσέγγισης και για την επίλυση των παγκόσμιων προκλήσεων. Η Πρωτοβουλία της Βέρνης έχει δημιουργήσει έτσι μια αποτελεσματική πλατφόρμα για διάφορους παράγοντες, συμπεριλαμβανομένων των κρατών, της κοινωνίας των πολιτών, ΜΚΟ και διεθνών οργανισμών, που συνεργάζονται στα θέματα της διεθνούς μετανάστευσης.⁷⁰

Υπάρχουν και άλλες, ανεξάρτητες πρωτοβουλίες διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένου του Φόρουμ της Κοινωνίας των Πολιτών για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη (GFMD), του Υψηλού Διαλόγου για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη (HLD-MD) και της Παγκόσμιας Επιτροπής για την Διεθνή Μετανάστευση (GCIM) και έχει γίνει μεγάλη πρόοδος για τη προώθηση της διεθνούς μετανάστευσης στην παγκόσμια σκηνή, καθώς και για

⁶⁹ Betts, A., 'Global Migration Governance – the Emergence of a New Debate', in *Global Migration Governance* (A. Betts, ed.), Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 2

⁷⁰ <http://www.e-ir.info/2015/08/02/is-the-global-governance-of-international-migration-feasible-and-desirable/> (05/04/2016)

την αποτύπωση της ανάγκης για ένα θεσμικό πλαίσιο, προκειμένου να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της ΔΔΜ. Δυστυχώς, όπως και τόσες άλλες πρωτοβουλίες στο πλαίσιο της ΔΔΜ, οι περισσότερες από αυτές, δεν έχουν καταφέρει να δημιουργήσουν ένα σταθερό θεσμικό πλαίσιο, ή δεν είναι σε θέση να πείσουν περισσότερες χώρες να εγκαταλείψουν μέρος της κυριαρχίας τους. Η αποτελεσματικότητα της ΔΔΜ περιορίζεται και πάλι από το μη δεσμευτικό χαρακτήρα των πλαισίων αυτών των πρωτοβουλιών.

Τέλος, όλες οι προαναφερθείσες ανεξάρτητες πρωτοβουλίες ιδρύθηκαν ανεπίσημα, έτσι ώστε ατζέντες τους επικαλύπτονται. Για παράδειγμα, η GCIM και ο HLD-MD, ουσιαστικά ανταγωνίζονται μεταξύ τους, παρά το γεγονός ότι έχουν τους ίδιους στόχους. Αυτή η αποσπασματική προσέγγιση οδηγεί στη δημιουργία κατακερματισμένων ή ελλιπών πλαισίων ΔΔΜ. Σε απάντηση της προηγούμενης αποσπασματικής προσέγγισης των προηγούμενων πρωτοβουλιών, έχουν γίνει προσπάθειες για τη δημιουργία μιας δια-υπηρεσιακής πλατφόρμας, που θα διευκολύνει την συνεργασία στη ΔΔΜ. Η πρώτη από αυτές τις πλατφόρμες είναι το Global Migration Group⁷¹, το οποίο δημιουργήθηκε το 2007, ως μια πλατφόρμα συνεργασίας όλων των οργανισμών που διαπερνούν την διεθνή μετανάστευση.

Έτσι, συνοπτικά, η διεθνής μετανάστευση μπορεί να ειπωθεί ως κάτι που υπάρχει σε γενικές γραμμές σε τρία επίπεδα:

- i) Ένα λεπτό επίπεδο θεσμοθετημένου πολυμερισμού, το οποίο διαμορφώθηκε κυρίως στα μεσοπολεμικά χρόνια (1919-1950), με την δημιουργία του ILO, του IOM και της UNHCR.
- ii) Ένα επίπεδο διακυβέρνησης που δημιουργείται από διάφορους οργανισμούς που δεν έχουν αποκλειστικά την αρμοδιότητα της μετανάστευσης, αλλά που διευκολύνουν και ρυθμίζουν την συμπεριφορά των κρατών σε σχέση με αυτήν και που είναι ενσωματωμένοι στη διεθνή διακυβέρνηση σε άλλα πεδία πολιτικής.
- iii) Ανεξάρτητα δίκτυα, που είναι και η ταχύτερα αναπτυσσόμενη μορφή διακυβέρνησης σε σχέση με την μετανάστευση. Στα ανεπίσημα δίκτυα συμμετέχουν κυβερνητικά στελέχη, τα οποία συναντούνται σε ένα μη δεσμευτικό, ελαστικό πλαίσιο και εστιάζουν στην ανταλλαγή πληροφοριών, βέλτιστων πρακτικών και ανάπτυξης ικανοτήτων. Υπάρχουν σε περιφερειακό και διαπεριφερειακό επίπεδο.

⁷¹<http://www.globalmigrationgroup.org/gmg-members> (05/04/2016)

B. ΑΡΧΕΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Υπό αυτές τις συνθήκες έχει δημιουργηθεί ένα ευρύτερο πλαίσιο διεθνούς “soft law” δικαίου, το οποίο περιλαμβάνει κυρίως τις πολιτικές κατευθύνσεις που έχουν προκύψει κυρίως από την Τελική Έκθεση της Παγκόσμιας Επιτροπής για τη Διεθνή Μετανάστευση (GCIM, 2005) και από το ψήφισμα των ΗΕ στον Διάλογο Υψηλού Επιπέδου για τη Διεθνή Μετανάστευση (HLD-MD, 2006). Αυτές οι κατευθύνσεις που έχουν λάβει τη μορφή αρχών οι οποίες οφείλουν να διαπερνούν την μεταναστευτική πολιτική, είναι:

- η αρχή της κοινής ευθύνης,
- η αρχή της εταιρικής σχέσης.

Η κοινή ευθύνη αναφέρεται στα αμοιβαία οφέλη που η μετανάστευση μπορεί να δημιουργήσει για τις χώρες προέλευσης και προορισμού, καθώς και για τον ίδιο τον μετανάστη. Σύμφωνα με την ερμηνεία της Τελικής Έκθεσης της Παγκόσμιας Επιτροπής για τη Διεθνή Μετανάστευση, η κοινή ευθύνη περιλαμβάνει την αναγνώριση του γεγονότος ότι: «οι χώρες προέλευσης και προορισμού ενεργούν ως ισότιμοι εταίροι, μοιράζοντας τις ευθύνες και τα δικαιώματα, σε μια κοινή προσπάθεια να αντιμετωπίσουν την πρόκληση της ανάπτυξης». Ουσιαστικά, η αρχή της κοινής ευθύνης καλεί τις χώρες προέλευσης να απορρίψουν την εντελώς ανοιχτή προσέγγισή τους σε σχέση με την μετανάστευση, ενώ παράλληλα καλεί τις χώρες προορισμού, να αντιμετωπίσουν τις γενεσιουργές αιτίες της μετανάστευσης στις χώρες προέλευσης, κυρίως με το να δημιουργήσουν ευκαιρίες για εργασία.

Η εμφάνιση της «εταιρικής σχέσης» στην μετανάστευση, σηματοδοτεί μια αλλαγή προσέγγισης στον διάλογο για τη μετανάστευση, από κάτι που πρέπει να αποτραπεί, προς κάτι που μπορεί να ρυθμιστεί.⁷² Σε αυτό το πλαίσιο λοιπόν, καλούνται οι χώρες προέλευσης να συνεργαστούν για την σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής των παράνομων μεταναστών, ενώ ταυτόχρονα καλούνται οι χώρες προορισμού να δημιουργήσουν περισσότερες ευκαιρίες νόμιμης μετανάστευσης, ώστε να μειωθεί η παράνομη κινητικότητα. Σύμφωνα με την 7η Συντονιστική Συνάντηση των ΗΕ για την Διεθνή Μετανάστευση(2009): «Η όλο και ευρύτερη αναγνώριση της αρχής της κοινής ευθύνης και της εταιρικής σχέσης, θέτει τις διμερείς και διεθνείς συμφωνίες για την μετανάστευση εργασίας απολύτως απαραίτητες, μεταξύ άλλων, για να περιοριστεί η ασυμμετρία ισχύος, μεταξύ των χωρών προέλευσης και προορισμού και για να διασφαλιστεί η συνεργασία, όπου τα κίνητρα είναι περιορισμένα».

⁷²Kunz, R., Lavenex, S., Panizzon, M., *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, London, Routledge, 2014, pp. 265-282

B.1. ΚΟΙΝΗ ΕΥΘΥΝΗ Ή ΑΣΥΜΜΕΤΡΙΑ

Για να είναι διατεθειμένες οι χώρες προέλευσης και προορισμού να μοιραστούν την ευθύνη για τις αρνητικές πλευρές που είναι συνυφασμένες με την μετανάστευση, όπως το εμπόριο ανθρώπων, η διακίνηση, η παράνομη μετανάστευση, η επανεισδοχή και η διαρροή εγκεφάλων, πρέπει να νιώθουν ότι υπάρχουν οφέλη από την συνεργασία τους. Τα οφέλη αυτά τυπικά είναι δομημένα γύρω από το τρίγωνο «οικονομική μετανάστευση, ασφάλεια, ανάπτυξη». Εντούτοις, δεν φαίνεται ότι μπορεί να διαμορφωθεί μια τέτοια σχέση κοινής ευθύνης. Οι μεταναστευτική ατζέντα των αναπτυσσόμενων χωρών είναι πολύ διαφορετική από αυτή των αναπτυσσόμενων. Οι πρώτες εστιάζουν πολύ περισσότερο την προσοχή τους σε θέματα ασφαλείας και ελέγχου, ενώ οι δεύτερες ζητούν μια πολύ πιο ανοιχτή προσέγγιση της μετανάστευσης.

Γ. ΠΕΔΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Διαφοροποιώντας λίγο την διάκριση του Rey Koslowski⁷³ μεταξύ τριών διεθνών καθεστώτων κινητικότητας, είναι σε γενικές γραμμές δυνατόν να φανταστούμε τρία πεδία διακυβέρνησης της μετανάστευσης:

- α) Των προσφύγων, που γενικά αφορά κανόνες που καθορίζουν την συμπεριφορά των κρατών προς τους ανθρώπους που φεύγουν από την πατρίδα τους λόγω σοβαρών παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους.
- β) Των παράνομων μεταναστών, που σχετίζεται με κανόνες που αφορούν στους ανθρώπους που μετακινούνται μεταξύ συνόρων, εκτός των νόμιμων διαύλων.
- γ) Την οικονομική μετανάστευση, που γενικά αφορά κανόνες που ρυθμίζουν την μετανάστευση ανθρώπων με σκοπό την εργασία.

Στην πράξη, ο διαχωρισμός αυτός είναι κάπως «χοντροκομμένος», καθώς αυτά τα τρία καθεστώτα διασταυρώνονται. Παρόλα αυτά, μας παρέχει έναν απλοποιημένο τρόπο να προσεγγίσουμε το θέμα της διακυβέρνησης της μετανάστευσης. Το ενδιαφέρον στοιχείο με αυτόν τον διαχωρισμό είναι ότι η διακυβέρνηση διαφοροποιείται σε μορφή και επίπεδο, μεταξύ αυτών των τριών πεδίων:

Γ.1. Πρόσφυγες – Πολυμερής διακυβέρνηση

⁷³Koslowski, R., 'Global mobility regimes', *Paper presented at the Global Mobility Regimes workshop*, Aspen Institute, New York, April 2009

Η διακυβέρνηση των προσφύγων είναι κυρίως πολυμερής, καθώς είναι το μοναδικό πεδίο διακυβέρνησης της μετανάστευσης, που διαθέτει ένα επίσημο καθεστώς, βασισμένο σε διεθνή σύμβαση, με εξειδικευμένο οργανισμό για την εποπτεία του. Το καθεστώς των προσφύγων είναι βασισμένο στην Σύμβαση της Γενεύης του 1951⁷⁴, την οποία έχουν υιοθετήσει τα περισσότερα κράτη του κόσμου και η οποία καθορίζει ποιός είναι πρόσφυγας και τα δικαιώματα τα οποία δικαιούται να απολαμβάνει. Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο της εφαρμογής της σύμβασης από τα κράτη μέλη. Το καθεστώς των προσφύγων είναι ξεχωριστό, καθώς είναι το μόνο πεδίο διακυβέρνησης της μετανάστευσης στο οποίο σχεδόν όλα τα κράτη έχουν συμφωνήσει να αναθέσουν την αρμοδιότητα σε ένα επίσημο, βασισμένο σε διεθνή σύμβαση, διακυβερνητικό πλαίσιο.⁷⁵

Γ.2. Παράνομη μετανάστευση – Περιφερειακή διακυβέρνηση

Η παράνομη μετανάστευση δεν διαθέτει τέτοιο επίσημο, πολυμερές διακυβερνητικό πλαίσιο. Εντούτοις, παρατηρείται αυξανόμενη επίσημη και ανεπίσημη διακρατική συνεργασία, σε ένα ευρύ πεδίο, κυρίως περιφερειακά. Διάφορες περιφερειακές οικονομικές κοινότητες, όπως η ΕΕ (αν και η ΕΕ είναι κάτι παραπάνω από αυτό), συνεργάζονται στην ρύθμιση της παράνομης μετακίνησης ανθρώπων μεταξύ των εξωτερικών συνόρων τους.

Γ.3. Οικονομική Μετανάστευση - Μονομερής/διμερής διακυβέρνηση

Η οικονομική μετανάστευση είναι το πεδίο διακυβέρνησης με την λιγότερο επίσημα δομημένη μορφή διεθνούς διακυβέρνησης. Το κύριο επίπεδο στο οποίο λαμβάνει χώρα η διακυβέρνηση της μετανάστευσης εργασίας είναι το επίπεδο του μοναδικού κυρίαρχου κράτους, το οποίο ελέγχει την είσοδο στην εθνική αγορά εργασίας. Η εξαίρεση εδώ αφορά σε κάποιες περιπτώσεις περιφερειακής συνεργασίας, όπως στο επίπεδο της ΕΕ, όπου έχει διαμορφωθεί ένα καθεστώς ελεύθερης μετακίνησης για εργασία μέσα στα όριά της. Παρόλα αυτά, η μετανάστευση για εργασία, σε γενικές γραμμές ρυθμίζεται από τα κράτη, τα οποία επιλέγουν το αν και πόσο θα απελευθερώσουν την σχετική πολιτική τους, με βάση τις δικές τους αγορές εργασίας και τα δικά τους συμφέροντα. Η διστακτικότητα των κρατών να διαμορφώσουν ένα δεσμευτικό, επίσημο πλαίσιο διακυβέρνησης στο συγκεκριμένο πεδίο, φαίνεται και από το γεγονός ότι τα περισσότερα κράτη προορισμού μεταναστών, δεν έχουν επικυρώσει την Σύμβαση του ΟΗΕ του 1990, για τα Δικαιώματα των Μεταναστών Εργαζομένων και των Οικογενειών τους.

⁷⁴ Σύμβαση της 28.4.1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων

⁷⁵ Betts, A., *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*, Cornell University Press, Ithaca, 2009, p. 2

4ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Α. ΘΕΣΜΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ

Η διακυβέρνηση σε επίπεδο ΕΕ, όσον αφορά στα πεδία διακυβέρνησης, ακολουθεί περίπου το γενικό πλαίσιο της διεθνούς διακυβέρνησης, όπως την περιγράψαμε προηγουμένως. Η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1992) έθεσε τα ζητήματα της μετανάστευσης και του ασύλου στο πλαίσιο της αρμοδιότητας της νεοσύστατης ΕΕ. Η αρχιτεκτονική της Συνθήκης αυτής αντικατοπτρίζει την αμφιθυμία πολλών από τα κράτη μέλη, κυρίως της Δανίας, της Γαλλίας, της Ελλάδας, της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, προς τη κοινοτικοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής. Έτσι, μαζί με άλλους τομείς «υψηλής» πολιτικής, όπως η αστυνομία και η δικαιοσύνη, τα θέματα μετανάστευσης τοποθετήθηκαν στον τρίτο πυλώνα, της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, όπου μόνο τα κράτη μέλη είχαν το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας και του βέτο, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήταν περιορισμένο και το Δικαστήριο της ΕΕ (ΔΕΕ) δεν είχε αρμοδιότητα. Τα θέματα που ήταν τώρα υπό αρμοδιότητα της ΕΕ στον τομέα της μετανάστευσης ήταν η οικογενειακή επανένωση, η παράνομη μετανάστευση, το άσυλο και τα εξωτερικά σύνορα. Αυτό ήταν δίχως άλλο μια σημαντική εξέλιξη, αλλά κατά τη διάρκεια αυτής της αρχικής περιόδου, η διακυβέρνηση αυτών των θεμάτων διεπόταν περισσότερο από διακυβερνητισμό, ο οποίος εκδηλωνόταν με έναν «κλειστό» και περιοριστικό τρόπο λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που προσέγγιζε τα θέματα από την άποψη της ασφάλειας.

Το σημείο καμπής ήταν η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), όταν διαρθρωτικές και διαδικαστικές αλλαγές δημιούργησαν ένα καθεστώς μετανάστευσης που έχει όλο και περισσότερο στοιχεία υπερεθνικής διακυβέρνησης. Με τη Συνθήκη αυτή πραγματοποιήθηκε η μεταφορά της μετανάστευσης και των θεμάτων ασύλου από τον τρίτο πυλώνα, στον «Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» του πρώτου πυλώνα.⁷⁶ Βέβαια, αυτή η μετάβαση ήταν λιγότερο ουσιαστική από ό, τι μπορεί να φαίνεται, αφού κατά τη διάρκεια των πρώτων πέντε ετών (1999-2004), η Επιτροπή απλά μοιραζόταν το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας με τα κράτη μέλη, ενώ η διαδικασία της συναπόφασης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν εφαρμόστηκε. Αυτό, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι εξακολουθείτο να απαιτείται η συναίνεση, σήμαινε ότι απουσίαζαν τα περισσότερα στοιχεία της κοινοτικοποίησης. Παρ'όλα

⁷⁶Caviedes, A., 'European Integration and the Governance of Migration', *Journal of Contemporary European Research*, 2016, 12 (1), p. 555

αυτά, η Συνθήκη του Άμστερνταμ φιλοδοξούσε να προσφέρει μια συνολική προοπτική στη μεταναστευτική πολιτική στο πλαίσιο ενός «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»⁷⁷ ο οποίος θεωρήθηκε ως ένας από τους νέους βασικούς στόχους της Ένωσης, όπως η εσωτερική αγορά τη δεκαετία του 1980. Η εφαρμογή βασίστηκε σε τρία πολυετή προγράμματα, του Τάμπερε (1999-2004), της Χάγης (2005-2009) και της Στοκχόλμης (2010-2014), με το καθένα συνοδεύεται από ένα σχέδιο δράσης.⁷⁸

Η Συνθήκη της Λισαβώνας (2009) επέφερε το τέλος της δομής των τριών πυλώνων. Με την Συνθήκη αυτή, οι αποφάσεις στα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής (άρθρα 79,80) λαμβάνονται πλέον με την συνήθη νομοθετική διαδικασία, δηλαδή με τη διαδικασία της «συναπόφασης» μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, με το τελευταίο να ψηφίζει με ειδική πλειοψηφία.⁷⁹ Επίσης, έχει αποκτήσει σημαντικό ρόλο και πλήρη αρμοδιότητα το ΔΕΕ, το οποίο αποφασίζει για όλα τα θέματα, σχετικά με το άσυλο και τη μετανάστευση. Έτσι, η τρέχουσα μορφή του θεσμικού πλαισίου φαίνεται υπερεθνική, ειδικά αν σκεφτούμε τον διευρυμένο ρόλο της Επιτροπής, του Ευρ. Κοιν. και του ΔΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, από την άλλη, απώλεσε τον ρόλο του να προτείνει νομοθεσία κατά αποκλειστικότητα το 1999 και κατόπιν, απώλεσε εντελώς αυτόν τον ρόλο το 2006. Ακολουθώντας αυτή την εξέλιξη, η Επιτροπή δημιούργησε μια ξεχωριστή Γενική Γραμματεία το 1999 για τα θέματα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, η οποία μετονομάστηκε σε DG Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας και η οποία το 2010 χωρίστηκε και το ένα σκέλος της έγινε η DG Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων, που υφίσταται ως σήμερα.

Πάντως, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβώνας, (άρθρο 79.5) η διακυβέρνηση της μετανάστευσης παραμένει ένας τομέας συντρέχουσας αρμοδιότητας, με τις εθνικές κυβερνήσεις να διατηρούν το δικαίωμα να αποφασίζουν για τον αριθμό των ΥΤΧ που θα δεχτούν στην επικράτειά τους. Αυτό σημαίνει ότι ο βασικός πυρήνας οποιασδήποτε μεταναστευτικής πολιτικής, δηλαδή ο αριθμός των ανθρώπων στους οποίους θα επιτραπεί η είσοδος, παραμένει στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών⁸⁰. Αυτό δε σημαίνει βεβαίως, ότι η ΕΕ δεν έχει λόγο σε ένα εύρος άλλων τομέων της μεταναστευτικής πολιτικής, όπως η οικογενειακή επανένωση, μέτρα που αφορούν τους επί μακρόν διαμένοντες, το άσυλο κ.α. Απεναντίας, λόγω της απροθυμίας να κοινοτικοποιηθεί το σύνολο της πολιτικής της οικονομικής μετανάστευσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσπαθεί να διευρύνει τη συνεργασία τουλάχιστον σε τομεακή βάση, με προτάσεις για διάφορες κατηγορίες μεταναστών. Εντούτοις, ο σεβασμός των προτιμήσεων των κρατών μελών διευκολύνεται από την ελαστικότητα του

⁷⁷ Βλ. πρώην άρθρα 61-69, Τίτλου IV της ΣΕΚ

⁷⁸ Triandafylidou, A., Gropas, R., *European immigration : a sourcebook*, 2nd Edition, (1st edition 2007), Aldershot: Ashgate, 2014, p.378

⁷⁹ Η ειδική πλειοψηφία επιτυγχάνεται εάν ψηφίσει υπέρ το 55% των κρατών μελών, που αντιπροσωπεύουν το 65% τουλάχιστον του πληθυσμού της ΕΕ

⁸⁰ Hampshire J., 'European migration governance since the Lisbon treaty: introduction to the special issue', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42 (4), 2015, p. 1

πλαίσιου των ευρωπαϊκών συνθηκών. Η ελαστικότητα έχει επιτρέψει σε κράτη μέλη να διαχωρίζουν τις θέσεις τους από συγκεκριμένες διατάξεις, με τις οποίες δεν συμφωνούν ή νιώθουν ότι δεν εκφράζουν τα συμφέροντά τους⁸¹. Η ελαστικότητα είναι περισσότερο μια πολιτική έννοια, παρά νομική, και εκφράζει την λιγότερο κακή λύση στα πρακτικά προβλήματα της συνεργασίας και της ενσωμάτωσης, σε επίμαχα ζητήματα που άπτονται στην εσωτερική ασφάλεια, όπως η μετανάστευση⁸².

Σε γενικές γραμμές παρατηρούμε μια ολοένα και αυξανόμενη πολύ-επίπεδη φύση στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση της μετανάστευσης, που εμπεριέχει πλέον υπερεθνικές, διεθνείς, εθνικές και υπό-εθνικές δομές εξουσίας και στηρίζεται σε ένα όλο και πιο περίπλοκο δίκτυο παραγόντων, που λειτουργούν σε κάθε επίπεδο και πολλές φορές σε διάφορα επίπεδα. Φυσικά, δεν είναι όλοι οι παράγοντες το ίδιο σημαντικοί, όμως δεν υπάρχει πλέον κάποιος τομέας της μεταναστευτικής πολιτικής που να μην περιλαμβάνει πολύπλοκες αλληλεπιδράσεις μεταξύ τους. Το όλο οικοδόμημα πάντως, στηρίζεται στον χώρο Schengen -το σημαντικότερο επίτευγμα της ΕΕ μαζί με το κοινό νόμισμα- μια ζώνη ελεύθερης κυκλοφορίας 26 χωρών, χωρίς συνοριακούς ελέγχους για τα εσωτερικά σύνορα μεταξύ τους, η οποία δημιουργήθηκε αρχικά από μια διακυβερνητική συμφωνία εκτός πλαισίου ΕΕ και ενσωματώθηκε στο δίκαιο της ΕΕ το 1997, με την Συνθήκη του Άμστερνταμ.⁸³

B. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

B.1. Άσυλο και παράνομη μετανάστευση: Αυξημένη κοινοτικοποίηση

Σε αυτό το πλαίσιο λοιπόν, ο τομέας με τη μεγαλύτερη κοινοτικοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής είναι το άσυλο. Μια σειρά Οδηγιών έχει θέσει εδώ και αρκετά χρόνια, τα ελάχιστα κριτήρια που πρέπει να τηρούνται στις διαδικασίες, τις προϋποθέσεις και τις συνθήκες υποδοχής και έχει δημιουργηθεί σταδιακά το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ), που περιλαμβάνει τον Κανονισμό «Δουβλίνο», τις Οδηγίες για το Άσυλο, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Στήριξης του Ασύλου (ΕΥΣΑ). Πιο πρόσφατα, η ενδυνάμωση του ΔΕΕ από την ΣΛΕΕ, με χορήγηση αρμοδιότητας σε αυτόν τον τομέα, είχε ως αποτέλεσμα αποφάσεις που περιορίζουν την ικανότητα των κρατών να επιστρέφουν αιτούντες άσυλο στην χώρα πρώτης εισόδου, μια αρχή που έθεσε ο Κανονισμός «Δουβλίνο II» του 2004.

⁸¹ Η πιο προφανής περίπτωση ελαστικότητας είναι η θέση της Δανίας, της Ιρλανδίας και του ΗΒ σε σχέση με τη Συνθήκη Schengen.

⁸² Geddes, A., 'The Transformation of European Migration Governance', *KFG Working Paper* (56), Berlin, 2013, p.10

⁸³ Monar, J., 'The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors, and Costs.' *Journal of Common Market Studies*, 39, pp. 747–764

Παράλληλα με το ΚΕΣΑ και με πολλούς τρόπους διαπλεκόμενο με αυτό, λόγω των μικτών ροών παράνομων μεταναστών και αιτούντων άσυλο στην ΕΕ, ο δεύτερος πιο κοινοτικοποιημένος κλάδος του μεταναστευτικού καθεστώτος στην ΕΕ είναι αυτός που η ΕΕ καλεί, «αγώνα ενάντια στην παράνομη μετανάστευση». Σε αυτόν τον αγώνα η ΕΕ χρησιμοποιεί διάφορα όπλα. Κάποια στοχεύουν στην παράνομη είσοδο στα εξωτερικά σύνορα και άλλα στην αναγνώριση και απομάκρυνση των παράνομα διαμενόντων. Από το 2005 η Υπηρεσία Εξωτερικών Συνόρων (FRONTEX) συντονίζει τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών και οργανώνει κοινές επιχειρήσεις σε ξηρά και θάλασσα. Επίσης, συμμετέχει ενεργά στη διαμόρφωση του κοινού συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, συμπεριλαμβανομένου του συστήματος παρακολούθησης EUROSUR⁸⁴ στη Μεσόγειο και την ανάπτυξη των λεγόμενων «έξυπνων» συνόρων. Εντούτοις, η πλειοψηφία των παράνομων μεταναστών στην ΕΕ έχουν εισέλθει νόμιμα και παρέμειναν κατά παράβαση του νόμου, αφού έληξε το νόμιμο διάστημα διαμονής τους. Για αυτή τη περίπτωση, η ΕΕ έχει θεσπίσει κοινά πρότυπα για την επιστροφή των παράνομων μεταναστών (Οδηγία Επιστροφών του 2008,⁸⁵) έχει νομοθετήσει κυρώσεις για τους εργοδότες που απασχολούν παράνομους μετανάστες εργάτες, (Οδηγία για Επιβολή Κυρώσεων στους Εργοδότες του 2009⁸⁶) και έχει υπογράψει έναν σεβαστό αριθμό Συμφωνιών Επανεισδοχής με τρίτες χώρες, με σκοπό την επαναπροώθηση των παράνομων ΥΤΧ.

B.2. Νόμιμη μετανάστευση: Χαμηλή κοινοτικοποίηση

Σε αντίθεση με το άσυλο και την παράνομη μετανάστευση, η πολιτική της ΕΕ όσον αφορά στην νόμιμη μετανάστευση, η οποία περιλαμβάνει την οικονομική μετανάστευση και την οικογενειακή επανένωση, καθώς και την πολιτική ενσωμάτωσης, είναι ανεπαρκώς αναπτυγμένη. Στη περίπτωση αυτή, όπως προαναφέραμε, οι αποφάσεις είναι κυρίως εθνική αρμοδιότητα και δεν διαφαίνεται προς το παρόν, προοπτική αλλαγής. Ο αριθμός των ΥΤΧ που θα δεχτεί ένα κράτος και ο τρόπος που τους ενσωματώνει, αποτελούν πολιτικά ευαίσθητα θέματα και είναι συνδεδεμένα με την έννοια της ιθαγένειας και της εθνικής ταυτότητας. Ωστόσο, η ΕΕ έχει να επιδείξει κάποια δράση σε αυτόν τον τομέα και έχει προσπαθήσει να διευρύνει τη συνεργασία, τουλάχιστον σε τομεακή βάση, με Οδηγίες για:

⁸⁴ Πρόκειται για δίκτυο συνεχούς επιτήρησης μέσω δορυφόρων και μη επανδρωμένων αεροσκαφών, αλλά και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών-μελών.

⁸⁵ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008

⁸⁶ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία 2009/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 2009

- **Τους μετανάστες υψηλής εξειδίκευσης (Οδηγία για τη Μπλε Κάρτα⁸⁷)**, με στόχο την κάλυψη ελλείψεων στην εσωτερική αγορά, που δεν μπορούν να καλυφθούν από υπηκόους της ΕΕ. Η μπλε κάρτα προσφέρει στους ΥΤΧ υψηλής ειδίκευσης που εργάζονται ήδη σε ένα κράτος μέλος, τη δυνατότητα να μετακινηθούν σε άλλα κράτη μέλη μετά από 18 μήνες, μαζί με μια μακροπρόθεσμη προοπτική για χορήγηση καθεστώτος μόνιμης διαμονής. Οι προϋποθέσεις που εμπεριέχει όμως για το ύψος του μισθού (πολύ υψηλό), σε συνδυασμό με τις διατάξεις που επιτρέπουν στις χώρες να δηλώνουν ότι η αγορά εργασίας τους είναι ανέτοιμη να απορροφήσει περαιτέρω υψηλής ειδίκευσης ΥΤΧ ή απλά να επιλέξουν να απέχουν εξ ολοκλήρου από την Οδηγία, παρέχουν στα κράτη μέλη μεγάλη ευελιξία στην ενσωμάτωσή της, έτσι ώστε είναι πολύ λίγοι οι επιτυχείς αιτούντες,⁸⁸ γεγονός που έκανε πρόσφατα την Επιτροπή να ζητά την αναθεώρησή της. Και παρόλο που η μετανάστευση υψηλής εξειδίκευσης θεωρείται «χαμηλής πολιτικής», όπου η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων είναι, υποτίθεται, λιγότερο προβληματική, ακόμη και η Γαλλία, η Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο – όπου ιστορικά υπάρχει ζήτηση σε υψηλής εξειδίκευσης ΥΤΧ, δίστασαν να απολέσουν μεγαλύτερο έλεγχο στο θέμα αυτό.
- **την εποχιακή εργασία,**⁸⁹ που επιβάλλει κοινά ελάχιστα κριτήρια για είσοδο σε εργάτες με μέγιστο διάστημα διαμονής τους 9 μήνες, με σημασία κυρίως για τον αγροτικό τομέα και τον τουρισμό, χωρίς να δημιουργεί όμως ξεχωριστή κατηγορία θεώρησης εισόδου.
- **τις ενδοεταίρικές μεταθέσεις,**⁹⁰ με στόχο στην διευκόλυνση των εταιρειών με έδρα εκτός της ΕΕ, να μεταφέρουν προσωρινά διάφορα στελέχη και εκπαιδευόμενους, σε θυγατρικές τους σε κράτη μέλη.
- **τους σπουδαστές, εκπαιδευόμενους και εθελοντές**⁹¹, που ρυθμίζει τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία εισόδου για τους ΥΤΧ με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία και έχει στόχο την προσέλκυση φοιτητών ΥΤΧ στην ΕΕ. Η μετανάστευση σε αυτή τη περίπτωση θεωρείται εξ' ορισμού προσωρινή και δεν εξαρτάται από τις συνθήκες των αγορών εργασίας των κρατών μελών.

⁸⁷ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία 2009/50/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 2009

⁸⁸ Βλ. Caviedes, Α., όπ. π., σελ. 559

⁸⁹ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία 2014/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014

⁹⁰ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία 2014/66/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαΐου 2014

⁹¹ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία 2004/114/ΕΚ του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2004

- **την ενδοευρωπαϊκή κινητικότητα των ερευνητών**,⁹² που ορίζει τους όρους εισδοχής ερευνητών, από τρίτες χώρες, στα κράτη μέλη, για διάστημα που υπερβαίνει τους τρεις μήνες, με σκοπό να υλοποιήσουν ερευνητικό σχέδιο στο πλαίσιο συμβάσεων υποδοχής με ερευνητικούς οργανισμούς. Στόχος της Οδηγίας, σύμφωνα με το προοίμιο της, είναι να καταστεί η Κοινότητα η πλέον ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης, να αποκτήσει μεγαλύτερη ελκυστικότητα για τους ερευνητές που προέρχονται από άλλα μέρη του κόσμου και να βελτιώσει τη θέση της ως πόλου έρευνας σε παγκόσμιο επίπεδο, σύμφωνα και με τους στόχους της Στρατηγικής της Λισαβώνας.

Όλες αυτές όμως οι Οδηγίες περιορίζονται στο να θέτουν ένα ελάχιστο επίπεδο υποχρεώσεων στις χώρες που ήδη έχουν τέτοιες πολιτικές και δεν αγγίζουν το ευαίσθητο θέμα της επιλογής του αριθμού των ΥΤΧ στους οποίους θα επιτραπεί η είσοδος, η οποία παραμένει στα κράτη. Περαιτέρω σχετική εναρμόνιση συντελέστηκε το 2011 με την **Οδηγία για την Ενιαία Άδεια Διαμονής και Εργασίας**,⁹³ που καθιέρωσε μία κοινή διαδικασία αίτησης και άδεια που παρέχει ταυτόχρονα δικαιώματα διαμονής και εργασίας, καθώς και κοινά δικαιώματα για τους ήδη διαμένοντες νόμιμα στην ΕΕ. Όμως και αυτή η Οδηγία δεν πετυχαίνει πλήρη εναρμόνιση, καθώς αφήνει μεγάλα περιθώρια διαφοροποίησης στα κράτη μέλη και δεν αφορά σε όλες τις κατηγορίες οικονομικών μεταναστών⁹⁴. Γενικότερα, σε επίπεδο διακυβέρνησης, όλες αυτές οι πολιτικές στο πεδίο της οικονομικής μετανάστευσης, ενώ παράγουν κάποια διαδικαστική εναρμόνιση και αποτελούν ένα τρόπο μέσω του οποίου μπορεί η Επιτροπή να προάγει θετικά μέτρα ενίσχυσης της κινητικότητας κάποιων προσώπων, εντούτοις, επιβάλλουν ελάχιστες υποχρεώσεις, επιτρέπουν την διακριτική ευχέρεια και δίνουν τον τελικό έλεγχο στα κράτη μέλη, με το ΕΚ και το ΔΕΕ να μην έχουν ιδιαίτερη ευχέρεια για πρωτοβουλίες.

Παρομοίως, η επίδραση της ΕΕ στην πολιτική οικογενειακής επανένωσης των κρατών μελών παραμένει αναμικτή, παρά την προσπάθεια της Επιτροπής να προσδιορίσει ελάχιστα κριτήρια για τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες θα επιτρέπεται η οικογενειακή επανένωση και θα διασφαλίζονται τα δικαιώματα των μελών οικογενείας. Η **Οδηγία για την Οικογενειακή Επανένωση** του 2003⁹⁵ δημιούργησε μεγάλες διαμάχες μεταξύ των κρατών μελών και της ΕΕ, με το ΕΚ να προσπαθεί να την ακυρώσει, καθώς θεωρούσε ότι παραβίαζε θεμελιώδη δικαιώματα. Τελικά, είχε μικρή ενσωμάτωση από τα κράτη μέλη, καθώς παρέχει μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στις κυβερνήσεις.⁹⁶ Το 2008 η Επιτροπή πρότεινε την

⁹² Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία 2005/71/ΕΚ του Συμβουλίου, της 12ης Οκτωβρίου 2005

⁹³ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία 2011/98/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011

⁹⁴ Pascouau, Y., McLoughlin, S., 'EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy', *European Policy Centre*, (24), January 2012

⁹⁵ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2003

⁹⁶ Hampshire, J., 'European migration governance since the Lisbon treaty: introduction to the special issue', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, (42), 2015, p. 5

ενδυνάμωση των κανόνων οικογενειακής επανένωσης, εκκινώντας σχετική διαβούλευση το 2011, αλλά σχεδόν όλες οι κυβερνήσεις αντιτέθηκαν στην αναθεώρηση της Οδηγίας.

Γενικότερα, εκτός του ότι και βάση της Συνθήκης της Λισαβώνας τα κράτη διατηρούν τον έλεγχο στον αριθμό των μεταναστών που δέχονται στο έδαφός τους, πολύ λίγες Οδηγίες έχουν εφαρμογή στο σύνολο της ΕΕ. Παρέχονται δυνατότητες μη συμμετοχής για την Δανία, την Ιρλανδία και το Η.Β, τις οποίες εκμεταλλεύονται σε διαφορετικό βαθμό, ανάλογα με την Οδηγία, ενώ επίσης, δεν συμμετέχουν όλες οι χώρες στη ζώνη Schengen. Παράλληλα, παρατηρείται σημαντική διαφοροποίηση και σε ότι αφορά στον ρυθμό και τις προϋποθέσεις ενσωμάτωσης των Οδηγιών στα διάφορα κράτη μέλη της Ένωσης, δημιουργώντας έτσι μια κατάσταση «πολλαπλών Ενώσεων».

B.3. Εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης – Σχέση μετανάστευσης και ανάπτυξης

Τέλος, μια όλο και πιο σημαντική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής τα τελευταία χρόνια, και αυτή που θα απασχολήσει το μεγαλύτερο μέρος της παρούσας εργασίας, είναι η λεγόμενη «εξωτερική διάσταση» της μετανάστευσης. Αυτή αναφέρεται στην προσπάθεια της ΕΕ να αναπτύξει συνεργατικές σχέσεις με τρίτες χώρες, ιδιαίτερα με αυτές στην νότια και ανατολική γειτονιά της,⁹⁷ με σκοπό να αντιμετωπίσουν από κοινού το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης και του εμπορίου ανθρώπων, να διαχειριστούν την νόμιμη μετανάστευση και το άσυλο και να μεγιστοποιήσουν την αναπτυξιακή επίδραση της μετανάστευσης στην ανάπτυξη των τρίτων χωρών. Η εξωτερική διάσταση στην ΕΕ οικοδομήθηκε σταδιακά, ξεκινώντας από το Συμβούλιο του Τάμπερε το 1999, αλλά έχει λάβει μεγάλη προσοχή τα τελευταία χρόνια, συμβαδίζοντας με την εξέλιξη του διεθνούς *soft law* δικαίου για τη μετανάστευση και την αποκρυστάλλωση των αρχών της κοινής ευθύνης και της εταιρικής σχέσης. Κυρίως όμως, όπως θα δούμε, γιατί η μία πλευρά της, που είναι ο περιορισμός της παράνομης μετανάστευσης εκτός των συνόρων της ΕΕ, βοήθησε τα κράτη να υπερνικήσουν σε ένα βαθμό τις δυσκολίες επιβολής των πολιτικών αυτών στο εσωτερικό.

Έτσι, από το 2005, η εξωτερική διάσταση οργανώθηκε μέσα στο πλαίσιο μιας συνολικότερης μεταναστευτικής πολιτικής, της λεγόμενης «Σφαιρικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης» (ΣΠΜ), η οποία ανανεώθηκε το 2011 ως «Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας» (ΣΠΜΚ). Η ΣΠΜΚ βασίζεται στο υφιστάμενο πλαίσιο περιφερειακής συνεργασίας στη Μεσόγειο και την Αφρική, όπως έχει διαμορφωθεί από τη Διαδικασία της Βαρκελώνης και την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, την Διαδικασία του Ραμπάτ και τον Διάλογο ΑΚΕ-ΕΕ για τη Μετανάστευση. Επίσης, περιλαμβάνει τη συνεργασία με

⁹⁷ Lavenex, S., 'Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control.' *WestEuropeanPolitics*, 29 (2), 2006, pp. 329–350

σχετικές υπηρεσίες της ΕΕ, όπως η Europol για την παράνομη διακίνηση και η Frontex⁹⁸ για την διαχείριση των συνόρων, και με διεθνείς οργανισμούς με την ανάλογη εξειδίκευση, για την υλοποίηση μεγάλου μέρους των σχετικών πολιτικών.

Το κομμάτι που θα διερευνήσουμε στην παρούσα εργασία, είναι ο ένας από τους τέσσερις πυλώνες της ΣΠΜΚ, που είναι η μεγιστοποίηση του αντίκτυπου της μετανάστευσης και της κινητικότητας στην ανάπτυξη. Στο πλαίσιο αυτό βλέπουμε την ΕΕ να προσπαθεί να συνδέσει την μετανάστευση με την ανάπτυξη, προσπαθώντας να αντιμετωπίσει αφενός τις γενεσιουργές αιτίες της μετανάστευσης στις ΤΜΧ, με στόχο την μείωση της μεταναστευτικής πίεσης και παράλληλα, βλέπουμε μία σταδιακά μεγαλύτερη προσπάθεια να χαλιναγωγήσει τα οφέλη της μετανάστευσης και της κινητικότητας για τις αγορές εργασίας της ΕΕ και για την ανάπτυξη των ΤΜΧ, ικανοποιώντας ταυτόχρονα τους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Όπως θα διαπιστώσουμε όμως, η προσέγγιση που επιχειρείται από πλευράς ΕΕ, βασίζεται σε πολύ μεγάλο βαθμό στην αιρεσιμότητα και στην υπό όρους συνεργασία, συνάπτοντας ασύμμετρες συμφωνίες (Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας) με τις χώρες προέλευσης, που τελικά έχουν στόχο τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης, μέσω συμφωνιών επανεισδοχής και συνοριακούς ελέγχους, παρά την ανάπτυξη των τρίτων χωρών.⁹⁹

Γ. ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΔΙΑΣΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Η εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης τοποθετείται σε ένα πλαίσιο διακυβέρνησης, το οποίο διαπερνά το διεθνές soft-law δίκαιο, από το οποίο δανείζεται τις βασικές αρχές, το περιφερειακό soft law δίκαιο της ΕΕ, στο πλαίσιο των διαλόγων ΕΕ-Αφρικής για τη μετανάστευση και τη κινητικότητα, τις Ανακοινώσεις της Επιτροπής και τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όπως μετουσιώνονται σε soft-law συμφωνίες (Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας) με τις ΤΜΧ, ένα κομμάτι σχετικά σκληρού Ευρωπαϊκού δικαίου που έχει οικοδομηθεί μέσω Οδηγιών, που αφορά όμως, όπως περιγράψαμε, σε κάποιες μόνο κατηγορίες μεταναστών και τέλος, μια όλο και αυξανόμενη σημασία ενός διμερούς επιπέδου, με διμερείς συμφωνίες μεταξύ τρίτων χωρών και κρατών μελών της ΕΕ που αφορούν συνολικότερη συνεργασία, κυρίως στο πλαίσιο της ΕΠΓ. Ας δούμε λοιπόν πώς εξελίχθηκε και

⁹⁸ Ο FRONTEX συντονίζει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, επικουρεί τα κράτη μέλη στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριακών φυλάκων, πραγματοποιεί αναλύσεις κινδύνου, επικουρεί τα κράτη μέλη σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα και παρέχει στα κράτη μέλη την αναγκαία στήριξη για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού.

⁹⁹ Βλ. Hampshire, J., *ibid*.

διαμορφώθηκε η εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης στο πλαίσιο των σχέσεων της ΕΕ με τις ΤΜΧ.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (1999)¹⁰⁰

Η εξωτερική διάσταση οικοδομήθηκε σταδιακά, ξεκινώντας από το Συμβούλιο του Τάμπερε το 1999. Εκεί τέθηκε το γενικό πλαίσιο πάνω στο οποίο οικοδομήθηκε η μεταναστευτική πολιτική της ένωσης και δρομολογήθηκε το πρώτο πολυετές πρόγραμμα στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Τον Οκτώβριο του 1999 λοιπόν, στην Ειδική Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε της Φινλανδίας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατέληξε σε μια σειρά συμπερασμάτων για το μεταναστευτικό θέμα, μεταξύ των οποίων ήταν και η ανάγκη ύπαρξης μιας κοινής προσέγγισης, με σκοπό την κοινωνική ένταξη των νόμιμων μεταναστών που διαμένουν στην Ε.Ε., την εξασφάλιση δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο εσωτερικό ενός κράτους – μέλους και την λήψη μέτρων καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης.

Όσον αφορά στην σχέση ανάπτυξης και μετανάστευσης, στα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε τονίσθηκε για πρώτη φορά η ανάγκη μιας εταιρικής σχέσης με τις τρίτες χώρες, μιας σφαιρικής προσέγγισης της μετανάστευσης και μιας συνοχής των εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών της Ένωσης. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι: «Η Ευρωπαϊκή Ένωση χρειάζεται μια σφαιρική προσέγγιση της μετανάστευσης βάσει της οποίας θα αντιμετωπίζονται ζητήματα πολιτικής, ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ανάπτυξης στις χώρες και περιοχές καταγωγής και διέλευσης» και ότι αυτό «απαιτεί την καταπολέμηση της φτώχειας, τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου και των ευκαιριών απασχόλησης, την πρόληψη συγκρούσεων και την εδραίωση δημοκρατικών καθεστώτων καθώς και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων». Για να επιτευχθεί αυτό, χρειάζεται «μεγαλύτερη συνοχή των εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών της Ένωσης. Η ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων με ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες αποτελεί επίσης ένα αποφασιστικό στοιχείο για την επιτυχία μιας τέτοιας πολιτικής, προκειμένου να προαχθεί η κοινή ανάπτυξη».

Θέτεται έτσι για πρώτη φορά ένα γενικό πλαίσιο που συνδέει την μετανάστευση με την ανάπτυξη των τρίτων χωρών, θέτοντας μια κατεύθυνση που καλεί την ΕΕ να συνδράμει για την βελτίωση των συνθηκών στις χώρες καταγωγής και διέλευσης για την αντιμετώπιση των ριζικών αιτιών της μετανάστευσης. Παράλληλα, «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνωρίζει την ανάγκη προσέγγισης των εθνικών νομοθεσιών όσον αφορά τις προϋποθέσεις εισδοχής και διαμονής πολιτών τρίτων χωρών», αλλά προειδοποιεί ότι θα πρέπει «να λαμβάνονται υπ' όψη όχι μόνον η ικανότητα υποδοχής κάθε κράτους μέλους, αλλά και οι ιστορικοί και πολιτιστικοί

¹⁰⁰ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Συμπεράσματα Προεδρίας Συμβουλίου, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε*, 15-16 Οκτ. 1999

του δεσμοί με τις χώρες καταγωγής». Παρατηρούμε δηλαδή ότι εκτός της αντιμετώπισης των γενεσιουργών αιτιών της μετανάστευσης, το Συμβούλιο καλεί για την νομοθετική εναρμόνιση των πολλών και διαφορετικών ρυθμίσεων που προβλέπονται στα κράτη μέλη της Ένωσης για τη νόμιμη μετανάστευση, καθώς τα κράτη μέλη διατηρούν τον πρώτο λόγο σε αυτό το κομβικής σημασίας για την ανάπτυξη των τρίτων χωρών, θέμα.

Εντούτοις, υπάρχει ένα πλήθος συμπερασμάτων του Συμβουλίου που αφορούν στην καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, την φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, τον εθελοντικό επαναπατρισμό και τις συμφωνίες επανεισδοχής με τις τρίτες χώρες, μαρτυρώντας μια προσέγγιση της μετανάστευσης, περισσότερο από τη σκοπιά του ελέγχου.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης (2002)¹⁰¹

Το Συμβούλιο της Σεβίλλης θέτει πιο συγκεκριμένα το πλαίσιο στο οποίο αναπτύσσεται μέχρι τις μέρες μας η μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης. Τότε για πρώτη φορά αποφασίστηκε ότι «κάθε μελλοντική συνεργασία και συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και μια Τρίτη χώρα θα περιλαμβάνει και έναν όρο για τη κοινή διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και τον υποχρεωτικό επαναπατρισμό των παράνομων μεταναστών». Το συμβούλιο, ενώ τόνισε τη σημασία της πιο στενής οικονομικής συνεργασίας, την ανάπτυξη του εμπορίου και την αναπτυξιακή βοήθεια, ως τρόπους στήριξης της οικονομικής ανάπτυξης των χωρών προέλευσης των μεταναστών, έθεσε πλέον ως όρο, την συμπερίληψη μιας υποχρεωτικής συμφωνίας επαναπατρισμού των παράνομων μεταναστών, ακόμα και αυτών που δεν είναι της ίδιας εθνικότητας με τη χώρα προέλευσης και που απλά εισήλθαν από την χώρα αυτή στην Ευρώπη. Σε αντάλλαγμα, στις τρίτες χώρες θα δίνονταν υποτίθεται κίνητρα όπως βελτιωμένη πρόσβαση στην ευρωπαϊκή αγορά, δασμολογικές προτιμήσεις στις εξαγωγές της και τεχνική και οικονομική βοήθεια για την εφαρμογή των υποχρεώσεων που θα αναλάμβανε η χώρα για την συγκράτηση της παράνομης μετανάστευσης.

Παρατηρούμε ότι για πρώτη φορά εισάγεται εδώ η έννοια της αιρεσιμότητας και μάλιστα της αρνητικής αιρεσιμότητας, καθώς όπως αναφέρεται στα συμπεράσματα του συμβουλίου «...ανεπαρκής συνεργασία με μία χώρα σε αυτόν τον τομέα θα έθετε σε κίνδυνο την εγκαθίδρυση στενότερων σχέσεων μεταξύ της χώρας αυτής και της Ένωσης». Όπως θα διαπιστώσουμε, από εκείνη τη στιγμή και έπειτα, η αιρεσιμότητα εισήλθε μόνιμα στις σχέσεις της ΕΕ με τις τρίτες χώρες. Σε αυτή την εξέλιξη έπαιξε αναμφίβολα ρόλο το τρομοκρατικό χτύπημα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, που δημιούργησε φόβο και διστακτικότητα στους λαούς των κρατών μελών και στους φορείς χάραξης πολιτικής στην Ένωση.

¹⁰¹Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Συμπεράσματα Προεδρίας Συμβουλίου, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, 21-22 Ιουνίου 2002*

«Ένταξη στην εξωτερική πολιτική των θεμάτων που συνδέονται με τη μετανάστευση»¹⁰² (2002)

Τον Δεκέμβρη του 2002 η Επιτροπή σε μια ανακοίνωσή της προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τίτλο «Ένταξη στην εξωτερική πολιτική των θεμάτων που συνδέονται με τη μετανάστευση», αναγνωρίζει για πρώτη φορά την αναπτυξιακή δυναμική της μετανάστευσης για τις τρίτες χώρες και προτείνει συγκεκριμένες πρωτοβουλίες, όχι μόνο για να αντιμετωπιστούν οι ριζικές αιτίες της μετανάστευσης, αλλά πλέον και για να μπορέσει να χρησιμοποιηθεί αυτή ως εργαλείο για την ανάπτυξη των τρίτων χωρών και να υπάρχει συνοχή μεταξύ των πολιτικών μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Συγκεκριμένα, όσον αφορά στους τρόπους με τους οποίους μπορεί η μετανάστευση να επιδράσει θετικά στην ανάπτυξη, όπως τους περιγράψαμε στο δεύτερο κεφάλαιο, η ανακοίνωση τονίζει, σε σχέση με τα εμβάσματα, τη «σημασία της εγκαθίδρυσης, με τη βοήθεια των κρατικών αρχών, των τραπεζικών ιδρυμάτων και των σχετικών επιχειρήσεων στις χώρες προορισμού, νόμιμων, αξιόπιστων και φθηνών καναλιών μεταφοράς εμβασμάτων προς τις αναπτυσσόμενες χώρες». Για τη νόμιμη μετανάστευση αναγνωρίζει την «έλλειψη ολοκληρωμένων και συνολικών πολιτικών στην ΕΕ» και τονίζει την «ανάγκη εναρμόνισης των εθνικών πολιτικών των κρατών μελών, με σκοπό την ρύθμιση της νόμιμης πρόσβασης των εργαζομένων μεταναστών στην ΕΕ». Συνεχίζει, για τη διαρροή εγκεφάλων: «Η πολιτική αυτή θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τα συμφέροντα της ΕΕ, αλλά και αυτά των τρίτων χωρών, με σκοπό την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαρροής εγκεφάλων». Επιπλέον, προτείνει την «θέσπιση ενός κώδικα καλής πρακτικής για τις κρατικές δομές υγείας των αναπτυγμένων χωρών, που να ρυθμίζει και να περιορίζει την στελέχωσή τους με ιατρικό προσωπικό από αναπτυσσόμενες χώρες που πλήττονται από ελλείψεις σχετικού προσωπικού». Σε αυτό το πλαίσιο, εισάγεται για πρώτη φορά η έννοια της προσωρινής και κυκλικής μετανάστευσης, καθώς η ανακοίνωση αναφέρει ότι «υπάρχουν σενάρια νίκης για όλους, όπου ωφελούνται και οι χώρες προέλευσης και οι χώρες προορισμού και οι μετανάστες, όταν οι τελευταίοι διατηρούν κοινωνικούς και οικονομικούς δεσμούς με τις πατρίδες τους και επιστρέφουν σε αυτές, είτε μόνιμα, είτε προσωρινά». Αναφέρεται επίσης στις δυσκολίες που συναντούν οι μετανάστες που επιστρέφουν στην πατρίδα τους, που μπορεί να σχετίζονται με «τα δικαιώματα συνταξιοδότησής τους, την απώλεια του δικαιώματος να επιστρέψουν πίσω στην ΕΕ κ.α.» και την ανάγκη να δοθούν συγκεκριμένες λύσεις σε αυτά, με αλλαγές στη νομοθεσία. Η ανακοίνωση επίσης αναγνωρίζει τον ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει η διασπορά και τονίζει την «σημασία εύρεσης πολιτικών που να εντείνουν τις σχέσεις της διασποράς με την χώρα της και να ενταχθεί αυτή πολιτικά και οικονομικά στην αναπτυξιακή διαδικασία της πατρίδας της».

¹⁰² Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ένταξη στην εξωτερική πολιτική των θεμάτων που συνδέονται με τη μετανάστευση, [COM(2002) 703 τελικό της 3ης Δεκεμβρίου 2002]

Τέλος, σε σχέση με την αιρεσιμότητα που εισήχθη στο συμβούλιο της Σεβίλλης και αφορά τον όρο για τις συμφωνίες επανεισδοχής, ως προϋπόθεση για την στενότερη σχέση ΕΕ και τρίτων χωρών, η ανακοίνωση αναγνωρίζει ότι «οι συμφωνίες επανεισδοχής μπορεί να έχουν σημαντικές επιπτώσεις για τις τρίτες χώρες και ότι μπορεί να επιβαρυνθούν με σημαντικό κόστος και τεχνικές δυσκολίες, καθώς θα υποχρεωθούν να επαναπατρίσουν ένα πλήθος ανθρώπων» και ως εκ τούτου «η ΕΕ και τα κράτη μέλη θα πρέπει να παρέχουν συμπληρωματικά κίνητρα». Τονίζει όμως ότι «σε επίπεδο ΕΕ είναι περιορισμένα τα κίνητρα που μπορούν να δοθούν, καθώς σε ότι αφορά τη βελτιωμένη πρόσβαση στην ευρωπαϊκή αγορά, τα κίνητρα δεν μπορούν να μην είναι συμβατά με το πλαίσιο που θέτει ο ΠΟΕ», ενώ σε ότι αφορά τις βελτιωμένες ευκαιρίες για νόμιμη μετανάστευση, «όπως για παράδειγμα μια γενναίοδωρη πολιτική παροχής θεωρήσεων εισόδου ή αυξημένα ποσοστά θέσεων για μετανάστες-εργάτες, αυτό θα απαιτούσε την ουσιαστικότητα συνεργασία και συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών», κάτι που δεν υφίσταται.

Σε γενικότερο επίπεδο η ανακοίνωση συστήνει πολιτικές που από τη μία προσπαθούν να αντιμετωπίσουν τις ριζικές αιτίες της μετανάστευσης, μέσω της αναπτυξιακής πολιτικής της Ένωσης (και αναφέρεται συγκεκριμένα σε πολιτικές που ευνοούν την ανάπτυξη του εμπορίου, την επίλυση συγκρούσεων, τη διατροφική ασφάλεια, την καλή διακυβέρνηση κ.α.) και από την άλλη, συστήνει πολιτικές που αφορούν στη συνεργασία με τις τρίτες χώρες στο ζήτημα της μετανάστευσης αυτής καθεαυτής και τις θετικές επιδράσεις που αυτή μπορεί να έχει στην ανάπτυξη. Η ανακοίνωση αυτή αποτελεί συνεπώς, μια θετική εξέλιξη, καθώς για πρώτη φορά αναγνωρίζονται σχέσεις και συστήνονται συγκεκριμένες πρωτοβουλίες, που συνδέουν με περισσότερο θετικούς τρόπους την μετανάστευση με την ανάπτυξη. Από την άλλη, θεωρείται ως δεδομένη η περιορισμένη δυνατότητα της ΕΕ να στηρίξει με ουσιαστικότερους τρόπους τις τρίτες χώρες, λόγω των περιορισμών που τίθενται από διεθνείς συμφωνίες και από το δεδομένο, περιορισμένο επίπεδο ολοκλήρωσης της ΕΕ.

Πρόγραμμα της Χάγης (2004)¹⁰³

Την περίοδο εκείνη είχαν αρχίσει να γίνονται αισθητές οι ελλείψεις στην αγορά εργασίας της ΕΕ και η γήρανση του ενεργού πληθυσμού της. Έτσι, στη Χάγη αναγνωρίζεται ότι «Η νόμιμη μετανάστευση θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ενίσχυση της οικονομίας που βασίζεται στη γνώση και στην προαγωγή της οικονομικής ανάπτυξης και θα συμβάλει κατ'

¹⁰³ Ευρωπαϊκή Ένωση, *Το Πρόγραμμα της Χάγης: Πώς θα ενισχυθεί ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 13 Δεκ. 2004, [2005/C 53/01]

αυτόν τον τρόπο στην υλοποίηση της στρατηγικής της Λισσαβώνας». ¹⁰⁴ Ωστόσο, παρά την αναγνώριση αυτής της πραγματικότητας, η μεταναστευτική πολιτική της Ευρώπης δεν γίνεται πιο ανοιχτή, καθώς, όσον αφορά στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες, τονίζεται ότι η πολιτική της ΕΕ θα πρέπει να έχει ως στόχο «να βοηθήσει τις τρίτες χώρες, στις προσπάθειές τους για να βελτιώσουν την ικανότητα που διαθέτουν για τη διαχείριση της μετανάστευσης ...την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την ενημέρωση για νόμιμους διαύλους μετανάστευσης,... τη δημιουργία ικανότητας ελέγχου των συνόρων, την ενίσχυση της ασφάλειας των εγγράφων και την αντιμετώπιση του προβλήματος της επιστροφής των παράνομων μεταναστών». Παρατηρούμε συνεπώς, ότι η προσοχή εστιάζεται κυρίως σε θέματα ασφάλειας και καθόλου στην αύξηση των ευκαιριών για νόμιμη μετανάστευση και ότι η μόνη αναφορά σε αυτή, γίνεται στο πλαίσιο της απλής ενημέρωσης για τους υφιστάμενους νόμιμους διαύλους μετανάστευσης.

Επιπροσθέτως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο «καλεί το Συμβούλιο και την Επιτροπή να συνεχίσουν τη διαδικασία της πλήρους ένταξης της μετανάστευσης στις υπάρχουσες και τις μελλοντικές σχέσεις της ΕΕ με τρίτες χώρες», ενώ σε σχέση με τη συνοχή των πολιτικών, τονίζει ότι «Οι πολιτικές που διασυνδέουν μετανάστευση, αναπτυξιακή συνεργασία και ανθρωπιστική βοήθεια θα πρέπει να διαθέτουν συνοχή και να αναπτύσσονται με σύμπραξη και διάλογο με χώρες και περιοχές καταγωγής».

Από την άλλη πλευρά, η προσοχή εστιάζεται σαφώς στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και υπάρχει μια πληθώρα σχετικών προτάσεων, καθώς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί για την «εφαρμογή μιας αποτελεσματικής πολιτικής απομάκρυνσης και επαναπατρισμού», την «εγκαθίδρυση ενός Ταμείου Επιστροφών μέχρι το 2007», την «έγκαιρη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής, την «ισχυροποίηση των ελέγχων και της παρακολούθησης στα εξωτερικά σύνορα», την «εγκαθίδρυση ενός Ταμείου Διαχείρισης Εξωτερικών Συνόρων μέχρι το τέλος του 2006», την «καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης μέσω μέτρων ασφαλείας όπως βιομετρικά δεδομένα σε ταξιδιωτικά έγγραφα» και «μιας κοινής πολιτικής χορήγησης θεωρήσεων εισόδου».

Συμπεραίνουμε τελικά, ότι το πρόγραμμα αυτό, όσον αφορά στην διασύνδεση της ανάπτυξης των τρίτων χωρών και της μετανάστευσης είχε μάλλον ελάχιστα να επιδείξει, πέρα από ένα γενικό κάλεσμα για ανάγκη συνοχής των πολιτικών αυτών. Και αυτό γιατί είχε εντωμεταξύ προηγηθεί, εκτός από το τρομοκρατικό χτύπημα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, και αυτό του Μαρτίου του 2004 στη Μαδρίτη. Έτσι, μετά τη Χάγη, η ελευθερία, η δικαιοσύνη, ο έλεγχος στα εξωτερικά σύνορα, η εσωτερική ασφάλεια και η πρόληψη της τρομοκρατίας θεωρούνται ως αδιαχώριστες συνιστώσες στο πλαίσιο της Ένωσης στο σύνολό της.

¹⁰⁴ Κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας (Μάρτιος 2000), οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων θέσπισαν την λεγόμενη «στρατηγική της Λισσαβώνας», με σκοπό να καταστεί η Ευρωπαϊκή Ένωση, η πιο ανταγωνιστική οικονομία στον κόσμο.

«Μετανάστευση και Ανάπτυξη: Μερικές σαφείς κατευθύνσεις»¹⁰⁵ (2005)

Το 2005 η Επιτροπή δημοσιεύει μια ανακοίνωση που αποτελεί κατά κάποιον τρόπο συνέχεια της ανακοίνωσης του 2002 που εκθέσαμε προηγουμένως και συνεχίζει τη θετική προσπάθεια ανεύρεσης πιθανών δράσεων που θα μπορούσαν να δρομολογηθούν σε επίπεδο ΕΕ και σε συνεργασία με τις τρίτες χώρες. Το εύρος της ανακοίνωσης ήταν περιορισμένο σε τρία ζητήματα, στο πλαίσιο της μετανάστευσης Βορρά-Νότου: Στα εμβάσματα, τη διασπορά, τη διαρροή εγκεφάλων και την επίδρασή τους στην ανάπτυξη των τρίτων χωρών. Η ανακοίνωση αυτή αξίζει προσοχή, καθώς είναι η πρώτη φορά που ένα διακυβερνητικό σώμα, όπως η Επιτροπή, προτείνει μία τόσο σαφή και ολοκληρωμένη δέσμη μέτρων σε σχέση με την θετική διασύνδεση μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Συγκεκριμένα, σε σχέση με τα εμβάσματα, στην ανακοίνωση συναντάμε πολλές από τις προτάσεις που περιγράψαμε στο 2^ο κεφάλαιο, όπως στην ανάγκη να γίνουν αφενός «φθηνότερα, γρηγορότερα και ασφαλέστερα», αφετέρου να «ενισχυθούν οι αναπτυξιακές τους επιδράσεις». Αυτό, μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω:

- της βελτίωσης της συλλογής των δεδομένων, που θα βοηθήσει στην κατανόηση των μεταναστευτικών ροών, την ενδυνάμωση του ανταγωνισμού και της διαφάνειας, με την επιβολή της υποχρέωσης στις σχετικές εταιρείες μεταφοράς εμβασμάτων, να καταστήσουν πλήρως διαφανείς τις διάφορες υπηρεσίες τους και την εγκαθίδρυση ενός πανευρωπαϊκού δικτυακού πόρταλ, με πληροφορίες για το κόστος και τις προϋποθέσεις που ισχύουν για τα διάφορα κανάλια μεταφοράς.
- την δημιουργία ενός ενιαίου νομικού πλαισίου σε όλη την ΕΕ, με την εναρμόνιση των πολλών διαφορετικών μέχρι σήμερα, εθνικών ρυθμιστικών πλαισίων. Σε αυτό το σημείο δίνεται ιδιαίτερη σημασία στην πρόταση για μια Οδηγία για τους παρόχους υπηρεσιών πληρωμών, όπου θα τοποθετεί ένα ενιαίο πλαίσιο υποχρεώσεων στους παρόχους αυτών των υπηρεσιών.
- τεχνική βοήθεια στις τρίτες χώρες, μέσω των διαφόρων προγραμμάτων της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕ), για την βελτίωση της οικονομικής και χρηματοοικονομικής υποδομής τους
- τεχνική βοήθεια σε πιλοτικά προγράμματα και πρωτοβουλίες που υιοθετούν νέες τεχνολογίες που καθιστούν τη μεταφορά εμβασμάτων μια φθηνή, άμεσα διαθέσιμη και ανταγωνιστική υπηρεσία
- βελτίωση της πρόσβασης σε χρηματοοικονομικές υπηρεσίες στις αναπτυσσόμενες χώρες και ιδιαίτερα στις υπηρεσίες μικρό-χρηματοδότησης
- παροχής χρηματοδότησης σε έργα που αναλαμβάνουν από κοινού μέλη της διασποράς, κράτη μέλη και τοπικοί οργανισμοί, για την ενίσχυση της τοπικής ανάπτυξης.

¹⁰⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Η σχέση μετανάστευσης-ανάπτυξης: ορισμένες συγκεκριμένες κατευθύνσεις*, [COM(2005) 390 τελικό της 1.9.2005]

- Χρηματοοικονομική διαμεσολάβηση της Επιτροπής, ώστε να διευκολύνει τις συνεργασίες μεταξύ των χρηματοοικονομικών οργανισμών και των υπηρεσιών μικρό-χρηματοδότησης.

Σε σχέση με τη **διασπορά**, η ανακοίνωση προτείνει:

- Την παροχή βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες ώστε να χαρτογραφήσουν την διασπορά τους και τις ικανότητές της, μέσω δημιουργίας βάσεων δεδομένων στις οποίες τα μέλη της διασποράς θα μπορούν να εγγραφούν
- Την αναγνώριση και την εμπλοκή οργανώσεων της διασποράς, που θα μπορούσαν να αναλάβουν τον ρόλο του εκπροσώπου των χωρών τους στις συνομιλίες
- Την εγκαθίδρυση μηχανισμών ανταλλαγής νεολαίας, σε κάποιες μεταναστευτικές κοινότητες.

Σε σχέση με την **κυκλική μετανάστευση** η ανακοίνωση περιέχει προτάσεις, όπως:

- Ενίσχυση της κυκλικότητας μέσω πολιτικών που να δίνουν προτεραιότητα εισόδου σε μετανάστες που έχουν ήδη εργαστεί σε κάποιο κράτος μέλος και επέστρεψαν στην πατρίδα τους στο τέλος του συμβολαίου τους, όπως ήταν υποχρεωμένοι.
- Διευκόλυνση της επιστροφής στη πατρίδα, μέσω προγραμμάτων στήριξης της ενσωμάτωσής τους στη χώρα τους. Επίσης, μέσω της μεταφοράς των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και την αναγνώριση των προσόντων τους.
- Στήριξη σε προγράμματα e-learning για την ενίσχυση της διασύνδεσης μεταξύ μεταναστών ερευνητών που εργάζονται στην ΕΕ και των ερευνητικών οργανισμών στις χώρες προέλευσης
- Στήριξη μέσω του προγράμματος Aeneas¹⁰⁶ σε έργα με τα οποία τα μέλη της διασποράς βοηθούν την βιώσιμη ανάπτυξη της πατρίδας τους.

Σε σχέση με την αντιμετώπιση της **διαρροής εγκεφάλων**, αναγνωρίζεται ότι είναι ένα ευρύ φαινόμενο που σχετίζεται με την παγκοσμιοποίηση και ότι κάθε χώρα επηρεάζεται διαφορετικά, συνεπώς οι πολιτικές θα πρέπει να είναι εξειδικευμένες για τις ιδιαίτερες ανάγκες κάθε χώρας. Επίσης, αναγνωρίζεται ότι εμπίπτει σε ένα τομέα πολιτικής, όπου τα κράτη μέλη διατηρούν την ουσιαστική αρμοδιότητα και άρα, σε κοινοτικό επίπεδο, οι δυνατότητες δράσης είναι περιορισμένες. Στην ανακοίνωση τονίζεται επίσης, ότι ήδη από το 2002 είχε γίνει πρόταση από την Επιτροπή για έναν Κώδικα Καλής Πρακτικής για την ρύθμιση της στελέχωσης σε τομείς, όπου αυτή θα είχε αρνητικές επιπτώσεις στις αναπτυσσόμενες χώρες, αλλά τα κράτη μέλη δεν είχαν την επιθυμητή αντίδραση. Οι σχετικές προτάσεις θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν:

- Την στήριξη σε αναπτυσσόμενες χώρες για την βελτίωση της γνώσης τους για την αγορά εργασίας τους και τις πιθανές ελλείψεις σε τομεακό επίπεδο, ώστε να αναγνωριστούν πιθανά προβλήματα.

¹⁰⁶ Βλ. αναλυτικότερα σελ. 100

- Την ρύθμιση της στελέχωσης στα κράτη μέλη, με μηχανισμούς όπως Κώδικες Καλής Πρακτικής, ώστε να περιοριστεί η στελέχωση σε περιπτώσεις όπου αυτή θα είχε αρνητικές επιπτώσεις στους αντίστοιχους τομείς στις τρίτες χώρες
- Στήριξη συνεργασιών μεταξύ οργανισμών, νοσοκομείων, πανεπιστημίων, ερευνητικών κέντρων, μεταξύ της ΕΕ και των τρίτων χωρών και διενέργεια ερευνητικών δραστηριοτήτων από κοινού.

Αυτή η ανακοίνωση της Επιτροπής είναι σίγουρα πολύ πιο προοδευτική και αποτελεί μια συνολική πρόταση για την δημιουργία μιας συνολικότερης προσέγγισης σε σχέση με την μετανάστευση και την ανάπτυξη.

«Μέτρα προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης¹⁰⁷» (2005)

Στα τέλη του 2005 η Επιτροπή εκδίδει άλλη μια ανακοίνωση που ενθαρρύνει μια πιο ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική, καθώς σύμφωνα με την ανακοίνωση, οι προτεραιότητες που πρέπει να έχει μια συνολική κοινοτική μεταναστευτική πολιτική, εκτός των θεμάτων που άπτονται της παράνομης μετανάστευσης, είναι:

- ένας ισορροπημένος διάλογος για ένα ευρύ φάσμα μεταναστευτικών ζητημάτων, στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης με τις τρίτες χώρες
- η αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της μετανάστευσης, όπως είναι η φτώχεια και η ανασφάλεια
- η οικοδόμηση των δεσμών μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης, π.χ. με την προώθηση ασφαλέστερων, ευκολότερων και φθηνότερων εμβασμάτων, τη διευκόλυνση του ρόλου των μελών της διασποράς ως παραγόντων ανάπτυξης, την αναζήτηση λύσεων για την προσωρινή ή κυκλική μετανάστευση και τον μετριασμό της επίδρασης της απώλειας εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού σε ευαίσθητους τομείς.
- η ευαισθητοποίηση για τις νόμιμες μεταναστευτικές οδούς στα κράτη μέλη, ενώ η ΕΕ και οι εμπλεκόμενες χώρες προέλευσης, θα πρέπει να καθορίσουν και να υποστηρίξουν σχέδια, μέσω των οποίων μπορεί να ευνοηθεί η νόμιμη μετακίνηση σπουδαστών, ερευνητών και εργαζόμενων, σε μόνιμη ή προσωρινή βάση.

Τέλος, τοποθετεί όλο το πλαίσιο διαπραγμάτευσης για τη μετανάστευση εντός της ΕΠΓ: «Για τις χώρες εκείνες που έχουν ήδη διαπραγματευθεί ένα σχέδιο δράσης, η ευρωπαϊκή πολιτική καλής γειτονίας παρέχει και στις δύο πλευρές ένα συγκροτημένο πλαίσιο

¹⁰⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Μέτρα προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης - Πρώτος απολογισμός μετά το HamptonCourt*, [COM(2005) 621 τελικό της 30.11.2005]

διαλόγου...που επιτρέπει στην ΕΕ να δίδει εξατομικευμένες απαντήσεις...στις ειδικές τους ευαισθησίες».

Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης¹⁰⁸ – Συμβούλιο των Βρυξελλών (2005)

Το 2005, μετά τα συγκλονιστικά γεγονότα στη Θεούτα και τη Μελίγια, στα οποία πολλοί Αφρικανοί μετανάστες σκοτώθηκαν, ενώ προσπαθούσαν να διασχίσουν τα μπλόκα γύρω από δύο ισπανικούς θύλακες στο Μαρόκο, φάνηκε πλέον ξεκάθαρα, ότι η προσέγγιση του ζητήματος της μετανάστευσης από τη πλευρά της ασφάλειας, είχε όρια. Τα γεγονότα αυτά έστειλαν σήμα στους φορείς χάραξης πολιτικής στην ΕΕ, να επαναπροσδιορίσουν την πολιτική τους σε μια πιο σφαιρική προσέγγιση. Έτσι, στον απόηχο των γεγονότων αυτών, καθώς και των δύο προηγούμενων ανακοινώσεων που ωθούσαν για μια πιο ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική, οι πολιτικοί ηγέτες της ΕΕ υιοθέτησαν στα συμπεράσματα του συμβουλίου των Βρυξελλών την «Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης», ως την εξωτερική διάσταση της ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης. Δηλαδή ως το πλαίσιο με το οποίο καθορίζεται ο τρόπος διεξαγωγής του πολιτικού διαλόγου και της επιχειρησιακής συνεργασίας της ΕΕ με τρίτες χώρες στον τομέα της μετανάστευσης, βάσει σαφώς καθορισμένων προτεραιοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της συνεργασίας για την ανάπτυξη.

Η ΣΠΜ βασίζεται στα υπάρχοντα περιφερειακά συστήματα διακυβέρνησης, όπως η Διαδικασία της Βαρκελώνης, ο Διάλογος Μετανάστευσης ΑΚΕ-ΕΕ και η Διαδικασία του Ραμπάτ, που θα αναλύσουμε στη συνέχεια. Στα συμπεράσματα του συμβουλίου επισυνάπτονται στα παραρτήματα, αφενός η προηγούμενη ανακοίνωση του 2005, αφετέρου ένα κείμενο με τίτλο «Παγκόσμια προσέγγιση της μετανάστευσης: Δράσεις προτεραιότητας εστιαζόμενες στην Αφρική και τη Μεσόγειο», που περιλαμβάνει διάφορες προτάσεις στο πλαίσιο της σφαιρικής αυτής προσέγγισης. Σύμφωνα με αυτό το κείμενο, σκοπός της σφαιρικής προσέγγισης είναι να «διασφαλίσει ότι η μετανάστευση θα αποβεί προς όφελος όλων των σχετικών χωρών». Συγκεκριμένα, «πρέπει να αναληφθεί δράση για να μειωθούν τα ρεύματα παράνομης μετανάστευσης και οι απώλειες ανθρώπινων ζωών, να εξασφαλιστεί η ασφαλής επιστροφή των παράνομων μεταναστών ... και να δημιουργηθούν οι ικανότητες για μια καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης, μεγιστοποιώντας επίσης τα οφέλη που όλοι οι εταίροι μπορούν να αποκομίσουν από τη νόμιμη μετανάστευση».

Τα οφέλη των τρίτων χωρών σύμφωνα με την σφαιρική προσέγγιση της μετανάστευσης θα προκύψουν από διάφορες δράσεις που προβλέπονται στο κείμενο, όπως:

- Πραγματοποίηση μελέτης για την καλύτερη κατανόηση των κυρίων αιτίων των μεταναστεύσεων, ώστε να χαραχθούν οι μακροπρόθεσμοι προσανατολισμοί.

¹⁰⁸ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, Προεδρία του Συμβουλίου προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, *Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης: Δράσεις προτεραιότητας με επίκεντρο την Αφρική και τη Μεσόγειο*, 13 Δεκ. 2005

- Ανάλυση πρωτοβουλιών για την προώθηση φθηνότερων και ευκολότερα διαθέσιμων υπηρεσιών μεταφοράς εμβασμάτων, καθώς και για να στηριχθούν οι διεξαγόμενες προσπάθειες από τους διεθνείς οργανισμούς για τη συγκέντρωση ακριβέστερων πληροφοριών σχετικά με τις ροές εμβασμάτων.
- Εξέταση της στήριξης των προσπαθειών που καταβάλλονται από τα αφρικανικά κράτη για να διευκολύνουν τα μέλη της διασποράς να συμβάλουν στην ανάπτυξη της χώρας καταγωγής τους.
- Διερεύνηση των δυνατοτήτων άμβλυνσης των επιπτώσεων που οφείλονται στην απώλεια δεξιοτήτων σε ευάλωτους τομείς (λόγω της διαρροής εγκεφάλων),
- Να χρησιμοποιηθούν όλα τα διαθέσιμα πλαίσια συνεργασίας με μεσογειακούς εταίρους, ώστε να προληφθεί και να καταπολεμηθεί η λαθρομετανάστευση και η εμπορία ανθρώπων, να ενισχυθεί η ικανότητα καλύτερης διαχείρισης της μετανάστευσης και να διερευνηθούν οι καλύτεροι δυνατοί τρόποι για μια βελτιωμένη ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση και τις δυνατότητες που προσφέρει η αγορά εργασίας.
- Διοργάνωση ενημερωτικών εκστρατειών με στόχο τους εν δυνάμει μετανάστες, προκειμένου να ενημερωθούν σχετικά με τους υπάρχοντες νόμιμους διαύλους μετανάστευσης.
- Να ενισχυθεί ο διάλογος ώστε να καλύψει ευρύ φάσμα τομέων, αρχίζοντας από τη δημιουργία θεσμών και ικανοτήτων και την ουσιαστική ένταξη των νομίμων μεταναστών, έως τα θέματα της επιστροφής και της ουσιαστικής υλοποίησης των υποχρεώσεων επανεισδοχής, προκειμένου να αρχίσει η συνεργασία προς αμοιβαίο όφελος σε αυτόν τον τομέα.

Είναι προφανές ότι η ΣΠΜ αποτελεί ένα σημαντικό σημείο καμπής όσον αφορά τον τρόπο που γίνεται αντιληπτή η εξωτερική διάσταση της πολιτικής μετανάστευσης της ΕΕ, δεδομένου ότι επιδιώκει να προσφέρει ένα ολοκληρωμένο και ισορροπημένο πλαίσιο που θα καλύπτει σε πιο ισότιμη βάση τις διάφορες πτυχές της μετανάστευσης. Πράγματι, η ρητορική που χρησιμοποιείται αλλάζει προς το προοδευτικότερο, καθώς για πρώτη φορά γίνεται λόγος για «οφέλη που όλοι μπορούν να αποκομίσουν από τη νόμιμη μετανάστευση» και για «πραγματική εταιρική σχέση» και «διάλογο». Παρόλα αυτά, με μια προσεκτικότερη ανάγνωση, συνεχίζεται να δίνεται περισσότερο βάρος σε θέματα όπως η παράνομη μετανάστευση και η καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Οι θετικές πρωτοβουλίες που προτείνονται δίνουν την εντύπωση ότι είναι προσεκτικά επιλεγμένες ως προς τις υποχρεώσεις, τις οποίες θα κληθεί να αναλάβει η ΕΕ σε αυτή τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες, όπως: «Καλύτερη κατανόηση αιτιών μετανάστευσης», «εξέταση της στήριξης προς τη διασπορά», «διερεύνηση των δυνατοτήτων άμβλυνσης των επιπτώσεων της διαρροής εγκεφάλων», «βελτιωμένη ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με νόμιμη μετανάστευση», «ενημερωτικές εκστρατείες για υπάρχοντες διαύλους μετανάστευσης», «ενίσχυση διαλόγου» κ.α. Δεν γίνεται πουθενά λόγος

για απτές δράσεις σχετικά με την πραγματική αύξηση των δυνατοτήτων νόμιμης μετανάστευσης και την διασύνδεση μετανάστευσης και ανάπτυξης. Αντιθέτως, οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται στις τρίτες χώρες είναι πολύ πιο ουσιαστικές: Υλοποίηση υποχρεώσεων επανεισδοχής, καταπολέμηση λαθρομετανάστευσης, κ.α.

Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας (2007)¹⁰⁹

Στο πνεύμα της «πραγματικής εταιρικής σχέσης» και του «διαλόγου» που έθεσε η ΣΠΜ, αλλά και των υποδείξεων του Προγράμματος Δράσης για Αλλαγή (2006) η Επιτροπή εξέδωσε μια ανακοίνωση το 2007 που έθετε το πιο ολοκληρωμένο, έως τότε, πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των τρίτων χωρών. Το πλαίσιο αυτό ήταν βασισμένο σε αμοιβαίες υποχρεώσεις και πρωτοβουλίες σε θέματα που αφορούν στην κινητικότητα, την μετανάστευση και το άσυλο. Η ανακοίνωση αυτή της Επιτροπής της 16^{ης} Μαΐου 2007 για την «Κυκλική μετανάστευση και τις εταιρικές σχέσεις κινητικότητας μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών» εστίαζε σε δύο άξονες, όπως μαρτυράει και ο τίτλος του, την κυκλική μετανάστευση και τις εταιρικές σχέσεις κινητικότητας.

Σε σχέση με τις εταιρικές σχέσεις κινητικότητας (ΕΣΚ), η ανακοίνωση είναι ξεκάθαρη και ιδιαίτερα προοδευτική στη ρητορική της, καθώς είναι η πρώτη φορά που δηλώνεται ρητά ως στόχος η διευκόλυνση της πρόσβασης των ΥΤΧ στην ΕΕ. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι η Επιτροπή «παροτρύνει την ΕΕ να συνάψει συνεργασίες με τρίτες χώρες με στόχο τη διευκόλυνση της πρόσβασης των υπηκόων τους στην ΕΕ». Όμως, η αιρεσιμότητα διατηρείται ως εργαλείο πολιτικής, καθώς σύμφωνα με την ανακοίνωση, οι συνεργασίες αυτές θα αφορούν «μόνο χώρες που είναι αποφασισμένες να συνεργαστούν με την ΕΕ για την διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, συμπεριλαμβάνοντας την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης». Σύμφωνα με την ανακοίνωση, «κάθε τέτοια συνεργασία θα δρομολογείται υπό το γενικότερο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ με την κάθε χώρα, θα είναι ειδικά προσαρμοσμένη στις ανάγκες και τις φιλοδοξίες όλων των μερών και αντίστοιχη με το επίπεδο των δεσμεύσεων που είναι προετοιμασμένη να αναλάβει η τρίτη χώρα, ιδιαίτερα όσον αφορά στη παράνομη μετανάστευση». Αυτές οι δεσμεύσεις των τρίτων χωρών μπορούν να περιλαμβάνουν:

- την υποχρέωση επανεισδοχής στο έδαφος της των υπηκόων της που διαμένουν παράνομα σε κάποιο κράτος μέλος, καθώς και των υπηκόων τρίτων χωρών που διέλευσαν από αυτή για να εισέλθουν παράνομα στην ΕΕ,

¹⁰⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, σχετικά με την κυκλική μετανάστευση και τις εταιρικές σχέσεις κινητικότητας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τρίτων χωρών, [COM(2007) 248 τελικό της 16ης Μαΐου 2007]

- την οργάνωση ενημερωτικών εκστρατειών για την αποθάρρυνση της παράνομης μετανάστευσης,
- την ισχυροποίηση των συνοριακών ελέγχων και την αντιμετώπιση της πλαστογραφίας των ταξιδιωτικών εγγράφων.

Από την πλευρά της η ΕΕ και τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να παρέχουν:

- Βελτιωμένες ευκαιρίες για νόμιμη μετανάστευση στους ΥΤΧ, με σεβασμό όμως πάντα στις προτεραιότητες και τις ανάγκες των κρατών-μελών της ΕΕ
- Χρηματική και τεχνική βοήθεια προς τις τρίτες χώρες ώστε να αναπτύξουν την ικανότητά τους να διαχειρίζονται τις μεταναστευτικές ροές, όπως για παράδειγμα: παροχή πληροφοριών για τις εργασιακές ανάγκες των κρατών μελών, στήριξη της κινητικότητας των σπουδαστών, των ερευνητών, των εθελοντών και των νέων επαγγελματιών, παροχή τεχνικής και γλωσσικής εκπαίδευσης σε αλλοδαπούς υπηκόους που πρόκειται να εργαστούν στην ΕΕ, υπηρεσίες που συνδέουν τα κενά εργασίας στην ΕΕ με τη προσφορά εργασίας στις τρίτες χώρες, διευκόλυνση της ενσωμάτωσης των επιστρεφόντων ΥΤΧ στην κοινωνία της πατρίδας τους και συνεργασία για την διευκόλυνση της μεταφοράς των εμβασμάτων.
- Μέτρα για την αντιμετώπιση της διαρροής εγκεφάλων και την προώθηση της κυκλικής μετανάστευσης. Σε αυτή τη προσπάθεια, το γεγονός ότι κάθε συνεργασία κινητικότητας είναι ξεχωριστή και μπορεί να περιλαμβάνει μέτρα για συγκεκριμένες κατηγορίες εργαζομένων σε τομείς που δέχονται σχετικές πιέσεις, είναι από μόνο του σημαντικό. Επιπλέον όμως, αυτά τα μέτρα μπορεί να περιλαμβάνουν δεσμεύσεις από τα κράτη μέλη ότι δεν θα προσλαμβάνουν εργαζόμενους από ευαίσθητους τομείς, μέτρα διευκόλυνσης της κινητικότητας, καθώς και στήριξη στις τρίτες χώρες για να δημιουργήσουν μια ελκυστική αγορά εργασίας, ιδιαίτερα για τους υψηλά εξειδικευμένους εργαζόμενους.
- Απλοποίηση των διαδικασιών για την έκδοση θεωρήσεων εισόδου μικρής διάρκειας, με καλύτερη οργάνωση των σχετικών υπηρεσιών και των διαδικασιών και με «Συμφωνίες για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων» για συγκεκριμένες κατηγορίες μεταναστών.

Όσον αφορά στον δεύτερο άξονα, την **κυκλική μετανάστευση**, η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να αναζητήσουν τρόπους διευκόλυνσής της, λόγω ανάγκης ύπαρξης μιας αξιόπιστης εναλλακτικής στην παράνομη μετανάστευση. Εμμέσως δηλαδή, γίνεται παραδοχή ότι η παράνομη μετανάστευση είναι απόρροια, μεταξύ άλλων, του περιορισμένου αριθμού ευκαιριών νόμιμης μετανάστευσης. Σύμφωνα με την ανακοίνωση, η κυκλική μετανάστευση ορίζεται ως «μία μορφή μετανάστευσης της οποίας η διαχείριση επιτρέπει κάποιο βαθμό νόμιμης κινητικότητας μεταξύ δύο χωρών» και περιλαμβάνει κυρίως τις εξής μορφές μετανάστευσης:

- Αυτής των ΥΤΧ που διαμένουν και εργάζονται στην ΕΕ και που επιθυμούν να ξεκινήσουν μια δραστηριότητα στην χώρα προέλευσής τους, διατηρώντας όμως την κύρια διαμονή τους σε κάποιο από τα κράτη μέλη. Αυτή η κατηγορία αφορά ομάδες όπως,

επιχειρηματίες, επιστήμονες, ιατρούς και γενικά επαγγελματίες που επιθυμούν να στηρίξουν την πατρίδα τους, εργαζόμενοι κατά διαστήματα εκεί.

- Αυτής των ΥΤΧ που διαμένουν εκτός της ΕΕ και επιθυμούν να εργαστούν σε εποχιακή ή προσωρινή απασχόληση ή να σπουδάσουν στην ΕΕ, με τον απαραίτητο όρο να επιστρέψουν στην πατρίδα τους όταν λήξει η άδειά τους. Αυτή η κατηγορία αφορά εποχιακούς εργαζόμενους, φοιτητές, ερευνητές, εκπαιδευόμενους και αποφοίτους που επιθυμούν να εργαστούν για ένα διάστημα στην ΕΕ πριν επιστρέψουν στη πατρίδα τους, καθώς και εθελοντές. Σε αυτή τη κατηγορία η κυκλικότητα μπορεί να ενισχυθεί περαιτέρω με την παροχή ειδικών προνομίων στη κινητικότητα μεταξύ της πατρίδας τους και του κράτους μέλους που διέμεναν προηγουμένως, μέσω για παράδειγμα απλοποιημένων διαδικασιών εισόδου.

Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή υποστηρίζει ότι «η συμφωνία σε ένα ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο θα μπορούσε να βελτιώσει την κυκλική μετανάστευση» και παρόλο που η νομοθεσία σε όλα τα κράτη μέλη περιλαμβάνει κάποιους κανόνες που προωθούν σε ένα βαθμό την κυκλικότητα, αυτή θα μπορούσε να διευκολυνθεί με την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών. Ειδικότερα, η ανακοίνωση αναφέρεται στην εισαγωγή στοιχείων κυκλικής μετανάστευσης στα νομοθετήματα που είχαν τότε ανακοινωθεί, όπως:

- Την πρόταση Οδηγίας για τους μετανάστες υψηλής εξειδίκευσης
- Την πρόταση Οδηγίας για τους εποχιακούς εργαζόμενους
- Την πρόταση Οδηγίας για τους άμισθους εκπαιδευόμενους

Επίσης η Επιτροπή προτείνει την επανεξέταση των ήδη νομοθετημένων πολιτικών και την εισαγωγή της κυκλικότητας σε αυτές. Συγκεκριμένα, στις εξής:

- Την Οδηγία 2003/109/ΕΚ για το καθεστώς των επί μακρών διαμενόντων, όπου μέχρι στιγμής, κάποιος που απουσιάζει πάνω από 12 μήνες από την ΕΕ χάνει τα δικαιώματά του, ενώ θα μπορούσε να δοθεί παράταση στο διάστημα αυτό για 2 ή 3 έτη.
- Την Οδηγία 2004/114/ΕΚ και 2005/71/ΕΚ για την είσοδο σπουδαστών, εθελοντών, εκπαιδευόμενων, όπου θα μπορούσαν να εισαχθούν άδειες πολλαπλής εισόδου, επιτρέποντας στον κάτοχο να απουσιάζει για πολλές περιόδους χωρίς να χάνει τα δικαιώματά του.

Επίσης, η ανακοίνωση προτείνει κάποια μέτρα τα οποία μπορούν να ενσωματωθούν στις πολιτικές της ΕΕ, που να προωθούν την κυκλικότητα, όπως για παράδειγμα:

- Η ανταμοιβή των τυπικών και νομιμοφρόνων μεταναστών, με χορήγηση πρόσθετων κινήτρων, διευκολύνσεων και ευκαιριών για μελλοντική μετανάστευση, όπως άδειες πολλαπλής εισόδου, απλοποιημένες διαδικασίες εισόδου κ.α.
- Η διευκόλυνση της επανένταξής τους στην πατρίδα τους κατά την επιστροφή τους, ιδιαίτερα στη περίπτωση των επαγγελματιών. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει στήριξη στην ανεύρεση εργασίας και στο επιχειρείν, την βοήθεια για την αναγνώριση των ικανοτήτων

που απέκτησαν στο εξωτερικό, χρηματική βοήθεια, φορολογικές ελαφρύνσεις στις αποταμιεύσεις τους κ.α.

Τέλος, όσον αφορά στην αντιμετώπιση της διαρροής εγκεφάλων, η νέα αυτή πολιτική αρκείται να αναφέρει ότι θα στοχεύει στην «εκμετάλλευση των θετικών επιδράσεων της μετανάστευσης στην ανάπτυξη και θα ανταποκρίνεται στις ανάγκες των χωρών προέλευσης σε σχέση με την μεταφορά ικανοτήτων και των συνεπειών της διαρροής εγκεφάλων».

Καθώς το πλαίσιο αυτό πολιτικής ισχύει αναθεωρημένο έως σήμερα και βάσει αυτού έχουν προκύψει αντίστοιχες συμφωνίες με τρίτες χώρες, θα αναλύσουμε το αναθεωρημένο κείμενο στη συνέχεια της εργασίας, αφού αναφερθούμε στις τρεις επόμενες ανακοινώσεις που έθεσαν την βάση της αναθεώρησης της ΣΠΜ και του μέσου των ΕΚΚ.

Πρόγραμμα της Στοκχόλμης¹¹⁰ (2010)

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης καθορίζει τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για τον χώρο δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας για την περίοδο 2010-14 και αποτελεί συνέχεια των προγραμμάτων του Τάμπερε και της Χάγης, τα οποία προηγήθηκαν. Στο πρόγραμμα αυτό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο «αναγνωρίζει τόσο τις ευκαιρίες όσο και τις προκλήσεις που θέτει η αυξημένη κινητικότητα των προσώπων και υπογραμμίζει ότι μια μετανάστευση με καλή διαχείριση μπορεί να ωφελήσει όλους τους ενδιαφερομένους». Σε αυτό το πλαίσιο, προσπαθεί να θέσει τη μετανάστευση στην υπηρεσία της αντιμετώπισης του δημογραφικού προβλήματος της Ένωσης, τονίζοντας ότι «στο πλαίσιο των σημαντικών δημογραφικών προκλήσεων, σε συνδυασμό με την αυξημένη ζήτηση εργασίας, η εφαρμογή ευέλικτων πολιτικών μετανάστευσης θα συμβάλει σημαντικά στην οικονομική ανάπτυξη της Ένωσης». Ταυτόχρονα, για να αντιμετωπίζονται καλύτερα και επαρκώς οι διακυμάνσεις των μεταναστευτικών ροών, το Συμβούλιο καλεί για «σοβαρές προσπάθειες για την οικοδόμηση και την ενίσχυση του διαλόγου και της εταιρικής σχέσης μεταξύ Ένωσης και τρίτων χωρών, περιφερειών και οργανισμών» και «αύξηση της συνοχής μεταξύ των πολιτικών μετανάστευσης και άλλων τομέων πολιτικής, όπως η εξωτερική και η αναπτυξιακή πολιτική και η πολιτική εμπορίου, απασχόλησης, υγείας και εκπαίδευσης». Στο πλαίσιο αυτό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογραμμίζει διαρκώς την ανάγκη να αποτελέσει η μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης αναπόσπαστο τμήμα της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης και αναγνωρίζει ότι η Σφαιρική Προσέγγιση για τη Μετανάστευση έχει αποδειχθεί σημαντική, ως στρατηγικό πλαίσιο για τον σκοπό αυτό. Τονίζει την ανάγκη να αναπτυχθεί και να ενοποιηθεί περαιτέρω αυτή η ολοκληρωμένη προσέγγιση, με τη «συνεχή και εκτεταμένη χρήση του μέσου των Εταιρικών Σχέσεων Κινητικότητας» ως του κύριου πλαισίου στρατηγικής, συνολικής και μακροπρόθεσμης

¹¹⁰Ευρωπαϊκή Ένωση, *Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης: Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες* [Επίσημη Εφημερίδα C 115 της 4.5.2010]

συνεργασίας για τη διαχείριση της μετανάστευσης με τις τρίτες χώρες. Λαμβανομένου υπόψη του προαιρετικού τους χαρακτήρα «οι εταιρικές σχέσεις θα πρέπει να είναι ευέλικτες και να ανταποκρίνονται στις ανάγκες τόσο της Ένωσης όσο και των χωρών εταίρων».

Σε σχέση με τη μετανάστευση και την ανάπτυξη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο «υπογραμμίζει την ανάγκη να ληφθούν περαιτέρω μέτρα για τη μεγιστοποίηση του θετικού και την ελαχιστοποίηση του αρνητικού αντίκτυπου της μετανάστευσης στην ανάπτυξη, σύμφωνα με την Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης». Αυτά, θα πρέπει να «συνδέονται στενά με τις προσπάθειες για την ανάπτυξη ευκαιριών αξιοπρεπούς και παραγωγικής εργασίας και βελτιωμένων επιλογών μέσων διαβίωσης στις τρίτες χώρες, ώστε να ελαχιστοποιηθεί η διαρροή εγκεφάλων».

Προς τούτο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να υποβάλει πριν από το 2012 προτάσεις όσον αφορά τα ακόλουθα:

- τη περαιτέρω προώθηση στις αποτελεσματικές, ασφαλείς και χαμηλού κόστους μεταφορές εμβασμάτων και να ενισχυθεί ο αντίκτυπος των μεταφορών εμβασμάτων στην ανάπτυξη.
- τη σκοπιμότητα της δημιουργίας μιας κοινής πύλης της Ένωσης για τις μεταφορές εμβασμάτων, ώστε να ενημερώνονται οι μετανάστες σχετικά με τα έξοδα μεταφοράς και να ενθαρρύνεται ο ανταγωνισμός μεταξύ των φορέων παροχής των σχετικών υπηρεσιών
- τη δυνατότητα να συμμετέχουν περισσότερο οι ομάδες της διασποράς στις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες της Ένωσης και πώς μπορούν τα κράτη μέλη της Ένωσης να στηρίζουν τις ομάδες αυτές στις προσπάθειές τους για την ενίσχυση της ανάπτυξης στις χώρες καταγωγής τους,
- τη δυνατότητα να διερευνηθεί περαιτέρω η έννοια της κυκλικής μετανάστευσης και να μελετηθούν τρόποι για τη διευκόλυνση της τακτικής κυκλοφορίας μεταναστών.

Όσον αφορά στη κινητικότητα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τονίζει την ανάγκη να «συνεχίσουν να διερευνούν τις δυνατότητες που παρέχει η σύναψη συμφωνιών διευκόλυνσης της έκδοσης θεωρήσεων με τρίτες χώρες», καθώς και να «ενταχθεί η κοινή πολιτική θεωρήσεων σε ένα ευρύτερο όραμα που θα λαμβάνει υπόψη διάφορα μελήματα εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής», ενώ «καλεί την Επιτροπή να υποβάλει μελέτη σχετικά με τη δυνατότητα να θεσπισθεί κοινός ευρωπαϊκός μηχανισμός έκδοσης θεωρήσεων μικρής διάρκειας».

Εντούτοις, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και σε αυτή τη περίπτωση, δίνει ιδιαίτερη σημασία στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και τους ελέγχους στα σύνορα, με προτάσεις για περαιτέρω ανάπτυξη της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, μεταξύ άλλων μέσω της ενίσχυσης του ρόλου του FRONTEX, αυξημένη επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ Frontex και των χωρών προέλευσης και διέλευσης, υποστήριξη της δημιουργίας περισσότερων υποδομών σε τρίτες χώρες, ώστε να μπορούν να ελέγχουν αποτελεσματικά τα εξωτερικά τους σύνορα, συνέχιση της σταδιακής ανάπτυξης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosir) στα νότια και ανατολικά σύνορα, με στόχο τη δημιουργία ενός συστήματος που θα χρησιμοποιεί σύγχρονες τεχνολογίες και θα στηρίζει τα κράτη μέλη,

διενέργεια μελετών μεταξύ κρατών μελών και FRONTEX στον τομέα του αυτοματοποιημένου ελέγχου στα σύνορα, ενισχυμένη ανταλλαγή πληροφοριών και στενότερη συνεργασία μεταξύ αρχών συνοριοφυλακής και άλλων αρχών επιβολής του νόμου, έναρξη λειτουργίας του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SISII)¹¹¹, σταδιακή λειτουργία του συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS)¹¹² και τέλος, τη δημιουργία ενός έξυπνου ηλεκτρονικού συστήματος για την καταχώριση της εισόδου στα κράτη μέλη και της εξόδου από αυτά.

Τέλος, σύμφωνα με το κείμενο, η Ένωση και τα κράτη μέλη θα πρέπει να «εντείνουν τις προσπάθειές τους για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών», με την αναβάθμιση της συνεργασίας με χώρες καταγωγής και διέλευσης και τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής, εντός του πλαισίου της Σφαιρικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης και πλήρη εφαρμογή από τα κράτη μέλη των ενωσιακών διατάξεων, σύμφωνα με τις οποίες, η απόφαση επιστροφής που έχει εκδοθεί από ένα κράτος μέλος είναι εκτελεστέα σε ολόκληρη την Ένωση.

«Διάλογος για την μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με τις ώρες της Νότιας Μεσογείου»¹¹³ (2011)

Τα ιστορικά γεγονότα που συνέβησαν στη Νότια Μεσόγειο από τα τέλη του 2010 με τους πολίτες των χωρών αυτών να εκφράζουν δυναμικά τη βούλησή τους για δημοκρατία, εργασία, σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, αμερόληπτη και αποτελεσματική λειτουργία των κρατικών θεσμών και δίκαιη χρησιμοποίηση των δημόσιων πόρων, ενέπνευσαν τους πολίτες πολλών χωρών στον αραβικό κόσμο, σε ένα φαινόμενο που έμεινε γνωστό ως «Αραβική Άνοιξη». Αυτά τα ιστορικά γεγονότα προκάλεσαν επίσης σημαντικές μετακινήσεις πληθυσμών. Οι συγκρούσεις που ξέσπασαν στη Λιβύη από τα μέσα Φεβρουαρίου του 2011, προκάλεσαν τονεκτοπισμό περίπου 800.000 ατόμων διαφόρων εθνικοτήτων προς τιςγειτονικές χώρες, ιδιαίτερα προς την Τυνησία και την Αίγυπτο. Ορισμένοι από αυτούςκατευθύνθηκαν στην Ιταλία και τη Μάλτα, διασχίζοντας τη Μεσόγειο με αυτοσχέδιες βάρκες, χάνοντας κάποιες φορές τη ζωή τους. Στα μέσα Ιανουαρίου του 2011

¹¹¹ Είναι ένα σύστημα πληροφοριών ευρείας κλίμακας που περιέχει καταχωρίσεις προσώπων και αντικειμένων, με σκοπό την άρνηση της εισόδου ή την απαγόρευση παραμονής και χρησιμοποιείται από συνοριακούς φύλακες, τελωνειακούς υπαλλήλους, αρχές θεωρήσεων και επιβολής του νόμου σε ολόκληρο το χώρο Σένγκεν, με σκοπό την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας.

¹¹² Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) αποτελεί εργαλείο που υποστηρίζει την υλοποίηση της κοινής πολιτικής θεωρήσεων της ΕΕ. Επιτρέπει στα κράτη του Σένγκεν να ανταλλάσσουν δεδομένα σχετικά με τις θεωρήσεις.

¹¹³ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Διάλογος για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου*, [COM(2011) 292 τελικό της 24/05/2011]

είχαν ήδη φθάσει στις ακτές της ιταλικής νήσου Λαμπεντούζα και της Μάλτας περίπου 35.000 μετανάστες από την Τυνησία και τη Λιβύη.

Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ σε μια προσπάθεια να προσφέρει στήριξη στους πολίτες της Νότιας Μεσογείου παρουσίασε μια ποικιλία προτάσεων και μέτρων για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την διεθνή προστασία, στις ανακοινώσεις της στις 4 και 24 Μαΐου του 2011. Βασική υπόθεση εργασίας των ανακοινώσεων, ήταν ότι η ενεργός διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, η ενίσχυση των δυνατοτήτων νόμιμης μετανάστευσης, παράλληλα με μέτρα για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, έχουν θετικό αντίκτυπο τόσο στην ΕΕ όσο και στις χώρες εταίρους.

Εκτός από τα βραχυπρόθεσμα μέτρα διαχείρισης της έκρυθμης τότε κατάστασης, στην ανακοίνωση υπήρχαν και μέτρα μακροπρόθεσμης προοπτικής, που στόχο είχαν:

- Την αντιμετώπιση των βασικών αιτίων της μετανάστευσης σε διαρθρωτικό επίπεδο και κυρίως την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος δημιουργίας θέσεων απασχόλησης και βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης σε όλη την περιοχή. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ύπατη Εκπρόσωπος, προκειμένου να ανταποκριθούν στις προκλήσεις αυτές, πρότειναν να αναπτυχθεί μακροπρόθεσμη εταιρική σχέση για τη δημοκρατία και την κοινή ευημερία με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου, με βάση μια προσέγγιση που περιλαμβάνει τρεις πτυχές, μια από τις οποίες είναι η βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και η οικονομική μεγέθυνση, με έντονη έμφαση σε θέματα απασχόλησης και σε κοινωνικά θέματα.
- Την εξασφάλιση ότι η μετανάστευση και η κινητικότητα μεταξύ των χωρών της ΕΕ και τη Νότιας Μεσογείου εντάσσονται σε νόμιμες διαδικασίες και πραγματοποιούνται με τακτικό και αποτελεσματικό τρόπο. Τα μέτρα αυτά συνεπάγονται ότι θα πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες που θα βοηθήσουν τους αναζητούντες απασχόληση από τις χώρες αυτές, να βρουν ευκαιρίες απασχόλησης στο εξωτερικό, για το κοινό συμφέρον των συγκεκριμένων χωρών και ατόμων, καθώς και της ΕΕ και των κρατών μελών της. Αυτή η τελευταία πρόκληση θα πρέπει να εξεταστεί στο ευρύτερο πλαίσιο της εξέλιξης της δημογραφικής κατάστασης της ΕΕ, καθώς και με βάση τις ελλείψεις εργατικού δυναμικού που αντιμετωπίζει.

Σύμφωνα με την ανακοίνωση, η Επιτροπή προτίθεται να χρησιμοποιήσει πλήρως το εργαλείο που είναι διαθέσιμο στο πλαίσιο της ΣΠΜ, δηλαδή το μέσο των ΕΣΚ, το οποίο αποτελεί εργαλείο κρίσιμης σημασίας, ωφέλιμο και για τις δύο πλευρές, διότι τους επιτρέπει να βελτιώσουν και να διαχειριστούν καλύτερα τη μετανάστευση και την κινητικότητα, όχι μόνο των υπηκόων των χωρών εταίρων, αλλά και των υπηκόων άλλων χωρών, κυρίως των χωρών της Υπό-σαχάριας Αφρικής και της Μέσης Ανατολής, των οποίων γίνεται όλο και συχνότερη η διαμονή ή διέλευση από το έδαφος των χωρών της Νότιας Μεσογείου. Οι εταιρικές σχέσεις κινητικότητας θα προσαρμοστούν στη συγκεκριμένη κατάσταση και στις ανάγκες των χωρών της Νότιας Μεσογείου και θα εφαρμοστούν οι ακόλουθες αρχές:

1. Διαφοροποίηση: ο διάλογος θα προτείνεται και θα διεξάγεται με βάση τη συγκεκριμένη κατάσταση κάθε χώρας εταίρου (προσέγγιση ανά χώρα), και θα λαμβάνει υπόψη τον βαθμό προόδου που πραγματοποιείται και που αντικατοπτρίζεται στις εθνικές πρακτικές.
2. Διμερής προσέγγιση: θα συνάπτεται χωριστή συμφωνία διαλόγου μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών της, καθώς και με κάθε χώρα εταίρο.
3. Προϋποθέσεις: τα αναμενόμενα αποτελέσματα του διαλόγου θα εξαρτώνται από τις προσπάθειες που καταβάλλονται και από την πρόοδο που σημειώνεται σε όλους τους τομείς (μετανάστευση, κινητικότητα και ασφάλεια).
4. Παρακολούθηση: οι εταίροι θα συμφωνήσουν να θεσπίσουν έναν αποτελεσματικό μηχανισμό παρακολούθησης της συγκεκριμένης εφαρμογής της εταιρικής σχέσης.

Οι εταιρικές σχέσεις κινητικότητας θα γίνουν αντικείμενο πολιτικής συμφωνίας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών της, καθώς και της ενδιαφερόμενης χώρας εταίρου, και θα συμπεριλάβουν όλα τα μέτρα (νομοθετικά ή πρακτικά) που ζητήθηκαν και συμφωνήθηκαν και από τα δύο μέρη. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι εταιρικές σχέσεις θα συγκεντρώνουν όλα τα σχετικά μέτρα με συστηματικό και περιεκτικό τρόπο και θα αποσκοπούν: 1) στη βελτίωση της οργάνωσης της νόμιμης μετανάστευσης, 2) στη μεγιστοποίηση του θετικού αντίκτυπου της μετανάστευσης στην ανάπτυξη, και 3) στην αποτελεσματική καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Επιπλέον, η εταιρική σχέση θα συμπεριλάβει επίσης σειρά μέτρων που προορίζονται να εξασφαλίσουν 4) την προώθηση και τον σεβασμό των δικαιωμάτων των μεταναστών, τόσο των υπηκόων των χωρών εταίρων όσο και των υπηκόων τρίτης χώρας που διέρχονται από τη επικράτειά της.

Συγκεκριμένα, όσον αφορά στην μεγιστοποίηση του θετικού αντίκτυπου της μετανάστευσης στην ανάπτυξη, η ανακοίνωση αναφέρεται ενδεικτικά στα εξής μέτρα:

- βελτίωση και διευκόλυνση της πρόσβασης σε διαύλους νόμιμης μετανάστευσης για πιθανούς μετανάστες με βάση σαφώς προσδιορισμένες ανάγκες εργατικού δυναμικού στην ΕΕ και σε άλλες χώρες προορισμού
- τακτικές ανταλλαγές εμπειρογνομόνων και ορθών πρακτικών στο πλαίσιο των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης, έτσι ώστε να συμβάλλουν στην βελτίωση των επιπέδων ικανότητας ανεύρεσης απασχόλησης και των προοπτικών εργασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών
- ανάπτυξη των ικανοτήτων της χώρας εταίρου να συμμετάσχει στην αποτελεσματική οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, καθώς και στον τομέα της αναγνώρισης των δεξιοτήτων και της επανένταξης των μεταναστών
- στήριξη της ανάπτυξης και της εφαρμογής στη χώρα εταίρο, πολιτικών για την προώθηση της χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, καθώς και της απασχόλησης, της ικανότητας ανεύρεσης απασχόλησης και όλων των πτυχών της αξιοπρεπούς εργασίας, με στόχο επίσης, τη μείωση της «διαρροής εγκεφάλων».

- μεγιστοποίηση του αντίκτυπου της μετανάστευσης στην ανάπτυξη, συμπεριλαμβανομένης της μείωσης του κόστους των εμβασμάτων και της διοχέτευσής τους σε βιώσιμες επενδύσεις, της ενίσχυσης της εργασίας με ενώσεις της διασποράς και με την εφαρμογή μέτρων για την αντιμετώπιση της «διαρροής εγκεφάλων».
- διευκόλυνση της κοινωνικής και επαγγελματικής επανένταξης των υπηκόων της χώρας εταίρου που επιστρέφουν τη χώρα τους

Επίσης, για ενίσχυση της κινητικότητας, η ΕΕ θα προσφέρει στις χώρες εταίρους τη δυνατότητα σύναψης συμφωνίας για απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων. Ωστόσο, το περιεχόμενο της συμφωνίας θα είναι διαφορετικό από τον έναν εταίρο στον άλλο. Οι συμφωνίες θα συνάπτονται για κάθε περίπτωση ξεχωριστά, αλλά θα προβλέπουν τουλάχιστον τη στήριξη της κινητικότητας των φοιτητών, των ερευνητών και των επιχειρηματιών.

Επίσης, ανάλογα με τις πραγματικές δυνατότητες και τις ανάγκες των κρατών μελών της ΕΕ που ενδιαφέρονται να συμμετάσχουν ενεργά σε εταιρικές σχέσεις κινητικότητας και ανάλογα με τις ανάγκες των αντίστοιχων αγορών εργασίας, και λαμβανομένου υπόψη του δικαιώματός τους να καθορίζουν τον αριθμό των οικονομικών μεταναστών που θα φιλοξενήσουν στην επικράτειά τους, οι εταιρικές σχέσεις για την κινητικότητα θα μπορούσαν επίσης να προβλέπουν ειδικά καθεστώτα για τη διευκόλυνση της οικονομικής μετανάστευσης μεταξύ των ενδιαφερόμενων κρατών μελών και των χωρών της Νότιας Μεσογείου. Τα καθεστώτα αυτά θα μπορούν να επιτρέψουν 1) την κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων ή/και απλουστευμένων νομικών πλαισίων για την κυκλική μετανάστευση και για την εποχιακή μετανάστευση, 2) τη δημιουργία υποδομών για τη διαχείριση των μεταναστευτικών εμβασμάτων για την ενίσχυση του αναπτυξιακού τους αντίκτυπου, 3) τη δημιουργία υποδομών για την αποτελεσματική σύνδεση μεταξύ προσφοράς και ζήτησης εργασίας και για τη διαχείριση της επιστροφής και της επανένταξης, 4) την αναγνώριση των επαγγελματικών και ακαδημαϊκών ικανοτήτων και προσόντων, 5) την ανάπτυξη και την εφαρμογή νομικών πλαισίων για τη βελτίωση της δυνατότητας μεταφοράς των κοινωνικών δικαιωμάτων, 6) την ενίσχυση της πρόσβασης σε πληροφορίες σχετικά με κενές θέσεις εργασίας στις αγορές εργασίας των κρατών μελών της ΕΕ.

Όμως, η αύξηση της κινητικότητας όπως περιγράφεται ανωτέρω, θα εξαρτηθεί από την εκπλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων, σκοπός των οποίων είναι να συμβάλουν στη δημιουργία ασφαλούς περιβάλλοντος στο οποίο η κυκλοφορία προσώπων θα γίνεται μέσω νόμιμων διαύλων και με βάση τις συμφωνηθείσες λεπτομέρειες. Οι ειδικοί όροι που πρέπει να πληρούνται από κάθε χώρα θα ποικίλλουν, ανάλογα με την εκτίμηση που αφορά την επίτευξη των στόχων που έχουν συμφωνηθεί, καθώς και με το επίπεδο συνεργασίας που η χώρα αυτή έχει αναπτύξει με την ΕΕ. Τα ειδικά μέτρα που αναφέρονται ενδεικτικά στην ανακοίνωση περιλαμβάνουν ενδεικτικά τα εξής:

- θέσπιση ρυθμίσεων εκούσιας επιστροφής
- σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με την ΕΕ, που θα περιέχουν διατάξεις σχετικά με την

επανεισδοχή των δικών τους υπηκόων, καθώς και υπηκόων τρίτων χωρών

- σύναψη συμφωνίας συνεργασίας με τον FRONTEX

- δημιουργία υποδομών στον τομέα της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, της ασφάλειας των εγγράφων και της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος, καθώς και της εμπορίας ανθρώπων και της παράνομης διακίνησης μεταναστών

- συνεργασία στις κοινές επιχειρήσεις επιτήρησης στη Μεσόγειο Θάλασσα, μεταξύ άλλων με την ενδεχόμενη συνεργασία με το σχέδιο EUROSUR, μόλις θεσπιστεί.

«Εταιρική σχέση για τη δημοκρατία και την κοινή ευημερία με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου»¹¹⁴ (2011)

Παράλληλα με την προηγούμενη ανακοίνωση, το φως της δημοσιότητας είδε και μια άλλη ανακοίνωση, η οποία έθετε στόχο την αναθεώρηση του τρόπου συνεργασίας της ΕΕ με τις γειτονικές της χώρες στο πλαίσιο της ΕΠΓ, ως απάντηση στις ραγδαίες εξελίξεις στο πολιτικό τοπίο στη νότια μεσόγειο. Η ανακοίνωση με τίτλο «Εταιρική σχέση για τη δημοκρατία και την κοινή ευημερία με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου» θα έθετε πιο επιτακτικά από ποτέ την ανάγκη εκδημοκρατισμού, ανάπτυξης θεσμών, σεβασμού των θεμελιωδών ελευθεριών, συμμετοχής της ΚτΠ, ενίσχυσης των ΜΜΕ, βελτίωσης των εκπαιδευτικών συστημάτων και των συστημάτων υγείας και ανάπτυξης των φτωχότερων περιοχών, μέσω αναθεώρησης της ΕΠΓ, βελτίωσης του πολιτικού διαλόγου και αναβάθμισης των Εταιρικών Σχέσεων.

Η νέα αυτή προσέγγιση στηρίζεται στη λογική «περισσότεροι πόροι για περισσότερες μεταρρυθμίσεις» και στη «διαφοροποιημένη μεταχείριση» και δίνει τη δυνατότητα στις τρίτες χώρες που πραγματοποιούν τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις να αναβαθμίσουν την εταιρική σχέση τους με την ΕΕ και να πλέξουν ακόμα πυκνότερους δεσμούς μαζί της. Στο πλαίσιο αυτό, στο τέταρτο μέρος της ανακοίνωσης προτάθηκε να εξασφαλιστεί σε αυτές τις χώρες, η δυνατότητα έναρξης διαλόγου για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια, με σκοπό να βελτιωθούν και να διευκολυνθούν οι νόμιμοι δίαυλοι μετανάστευσης και κινητικότητας των πολιτών, μεταξύ των χωρών αυτών και της ΕΕ. Σύμφωνα με την ανακοίνωση αυτό μπορεί να συμβεί μέσω:

- της σύναψης Εταιρικών Σχέσεων Κινητικότητας
- της συνεργασίας των κρατών μελών για την εναρμόνιση των πολιτικών θεώρησης εισόδου και γενικά της νομοθεσίας νόμιμης μετανάστευσης. Εδώ η ανακοίνωση εστιάζει ιδιαίτερα σε σπουδαστές, ερευνητές και επιχειρηματίες.
- Την διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνιών για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων εισόδου με τις χώρες της νότιας μεσογείου. Σε αυτό το θέμα η Επιτροπή καλεί

¹¹⁴ Κοινή Ανακοίνωση στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Εταιρική σχέση για τη δημοκρατία και την κοινή ευημερία με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου*, [COM (2011) 200 τελικό της 8.3.2011]

την άμεση υιοθέτηση της Οδηγίας για τους εποχιακούς εργάτες και τους ενδοεταίρικά μετακινούμενους υπαλλήλους, που θα ενισχύσουν την κινητικότητα προς την ΕΕ.

Η ανακοίνωση προβλέπει ότι, σε μακροπρόθεσμο επίπεδο και με την προϋπόθεση ότι έχουν εφαρμοστεί επιτυχώς οι συμφωνίες για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων εισόδου και οι συμφωνίες επανεισδοχής, θα μπορούσε να συζητηθεί η σταδιακή απελευθέρωση των θεωρήσεων εισόδου για κάθε χώρα ξεχωριστά, λαμβανομένης υπόψη της συνολικής σχέσης με την κάθε χώρα και αφού έχουν βεβαίως εγκατασταθεί συνθήκες ασφαλούς και καλά ρυθμισμένης κινητικότητας.

Όσον αφορά στην βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, η ανακοίνωση καταδεικνύει τις αιτίες που οδήγησαν στην αραβική άνοιξη, δηλαδή την ανισότητα στον πλούτο, την έλλειψη οικονομικής και κοινωνικής προόδου, την ανεργία, το αδύναμο εκπαιδευτικό σύστημα που δεν παράγει τις απαιτούμενες για την αγορά ικανότητες και το χαμηλό επίπεδο εμπορίου.

Ως απάντηση σε αυτά τα προβλήματα, η Επιτροπή προτείνει :

- Την ενίσχυση του ρόλου των ΜΜΕ με την εγκαθίδρυση κατάλληλου ρυθμιστικού πλαισίου που να προάγει τον ανταγωνισμό και την επιχειρηματικότητα.
- Την ενίσχυση του ρόλου και της χρηματοδότησης των διεθνών αναπτυξιακών οργανισμών ΕΙΒ και ΕΒΡΔ.
- Την σύναψη συμφωνιών απελευθέρωσης εμπορίου, πέρα από τα βιομηχανικά, για τα αγροτικά προϊόντα και τις υπηρεσίες
- Την σταδιακή εναρμόνιση του θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου των τρίτων χωρών με αυτό της ΕΕ, στα ζητήματα της πολιτικής ανταγωνισμού, τις επενδύσεις, της δημόσιας προμήθειας και τα φυτό-υγειονομικά μέτρα κ.α.

Τελικός σκοπός όλων των ανωτέρω είναι η δημιουργία ελεύθερων ζωνών συναλλαγών, χτίζοντας στις υπάρχουσες Ευρώ-μεσογειακές Εταιρικές Σχέσεις Συνεργασίας και τα Προγράμματα Δράσης της ΕΠΓ.

Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας και νέες Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας¹¹⁵ (2011)

Οι προτάσεις αυτές της Επιτροπής που παρουσιάστηκαν στις δύο παραπάνω ανακοινώσεις, υιοθετήθηκαν πλήρως από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του ίδιου χρόνου και η ΕΕ ανέλαβε αμέσως δράση, ξεκινώντας σχετικούς διαλόγους με την Τυνησία, το Μαρόκο και την Αίγυπτο, με σκοπό την σύναψη Εταιρικών Σχέσεων Κινητικότητας.

¹¹⁵ Ανακοίνωση στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Η Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας*, [COM(2011) 743 τελικό της 18.11.2011]

Εν τω μεταξύ, το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να παρουσιάσει μια εκτίμηση για την μέχρι τότε πορεία της ΣΠΜ, καθώς και να προτείνει ένα ακόμα πιο συνεκτικό και συνολικό στρατηγικό πλαίσιο για τις σχέσεις της ΕΕ με τις τρίτες χώρες. Ένα πλαίσιο που να αντιμετωπίζει τις νέες προκλήσεις, να εμπεριέχει μεγαλύτερη συνοχή μεταξύ των διάφορων πολιτικών της ΕΕ, να αντικατοπτρίζει καλύτερα τους στρατηγικούς στόχους της και να τους μεταφράζει σε σαφείς προτάσεις για διάλογο και συνεργασία με τις γειτονικές χώρες. Αποτέλεσμα αυτής της προσπάθειας ήταν η νέα Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας (ΣΠΜΚ), η οποία σχεδιάστηκε ώστε να καταστεί δυνατή η εκμετάλλευση των πλεονεκτημάτων της σωστά οργανωμένης μετανάστευσης από όλους και να αντιμετωπιστούν οι νέες προκλήσεις. Σύμφωνα με το κείμενο, η ΣΠΜΚ θα πρέπει να καθοδηγείται από τους διαλόγους για τη Μετανάστευση και την Κινητικότητα, οι οποίοι αποτελούν τη θεμελιώδη διαδικασία με την οποία η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ έχει ενσωματωθεί στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ.

Σε γενικές γραμμές, η ρητορική στην ΣΠΜΚ αναφέρεται ρητά στην μεγιστοποίηση της αναπτυξιακής επίδρασης της μετανάστευσης και της κινητικότητας, η οποία αποτελεί πλέον έναν από τους τέσσερις πυλώνες της μεταναστευτικής πολιτικής, μαζί με τη νόμιμη μετανάστευση και τη κινητικότητα, την παράνομη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία και το άσυλο. Επίσης, προσεγγίζει το όλο ζήτημα περισσότερο από τη πλευρά του μετανάστη, σε σχέση με το παρελθόν, και αναφέρεται στην ανάγκη οι πολιτικές να σχεδιάζονται με γνώμονα την αντιμετώπιση των πραγματικών προβλημάτων των ανθρώπων στους οποίους αναφέρονται και να μην αντιμετωπίζονται οι άνθρωποι αυτοί ως αριθμοί ή ροές.

Επιπλέον, η αναθεωρημένη ΣΠΜΚ έχει στρατηγικό στόχο την ισχυροποίηση της διασύνδεσης και της συνοχής μεταξύ των εσωτερικών και εξωτερικών διαστάσεων των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ. Σύμφωνα λοιπόν με αυτόν τον στόχο και σε σχέση με το ζήτημα των ευκαιριών νόμιμης μετανάστευσης, η Επιτροπή συνδέει, στην ανακοίνωση, την κοινή ευρωπαϊκή πολιτική θεωρήσεων εισόδου με την κινητικότητα και καλεί να ληφθούν υπόψη οι σχέσεις μεταξύ της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής θεωρήσεων για τη διαμονή μικρής διάρκειας, τις εθνικές πολιτικές θεωρήσεων των κρατών μελών για διαμονή μεγαλύτερου χρόνου και την ΣΠΜ. Προτείνει έτσι την ενσωμάτωση της κινητικότητας στην ΣΠΜ και την αναβάθμιση της ΣΠΜ σε ΣΠΜΚ.

Επίσης, όσον αφορά στη νόμιμη μετανάστευση, η ΣΠΜΚ συνδέει την μετανάστευση με την κοινοτική αναπτυξιακή στρατηγική «Ευρώπη 2020»¹¹⁶, που έχει στόχο, μεταξύ άλλων, την διατήρηση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της ΕΕ και την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος, καθώς η γήρανση του πληθυσμού σε μακροπρόθεσμο επίπεδο θα οδηγήσει στην κατακόρυφη μείωση του ποσοστού των ατόμων που εργάζονται (ηλικίας 20-

¹¹⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής, *Ευρώπη 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*, [COM(2010) 2020 τελικό της 3.3.2010]

64), σε σχέση με εκείνων που δεν εργάζονται (65+)¹¹⁷. Σε αυτό το πλαίσιο, η μετανάστευση «οφείλει να συνεισφέρει στην εξασφάλιση ενός εργατικού δυναμικού, ικανού να αντιμετωπίσει τις νέες εξελισσόμενες δημογραφικές και οικονομικές προκλήσεις» και έτσι η Επιτροπή καλεί για την έναρξη διαλόγου με τον ιδιωτικό τομέα και τους εργοδότες ώστε να ανευρεθούν τρόποι κάλυψης των κενών θέσεων εργασίας που παρατηρούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο σε συγκεκριμένους τομείς».

Εκκινώντας από την κατανόηση ότι μια ρεαλιστική μεταναστευτική πολιτική περιλαμβάνει αναπόφευκτα περισσότερους διαύλους νόμιμης μετανάστευσης, η Επιτροπή παρουσίασε στην ΣΠΜΚ και τις νέες ΕΣΚ ως το απαύγασμα του νέου διαλόγου μεταξύ της ΕΕ και των εταίρων χωρών. Αυτές οι εταιρικές σχέσεις υποτίθεται θα περιελάμβαναν πιο ολοκληρωμένα μέτρα, διασφαλίζοντας ότι η κινητικότητα θα ήταν αμοιβαία επωφελής. Θα παρείχαν μεγαλύτερη πρόσβαση σε νόμιμους διαύλους μετανάστευσης, παράλληλα με την ενισχυμένη ικανότητα ελέγχου των συνόρων και θα περιελάμβαναν πρωτοβουλίες με στόχο την καλύτερη διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης από τις τρίτες χώρες, για παράδειγμα, σχετικές με την εύρεση εργασίας, την επαγγελματική και γλωσσική εκπαίδευση, την αναγνώριση τίτλων και την επιστροφή και ενσωμάτωση των επιστρεφόντων στη πατρίδα τους.

Οι ανανεωμένες Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας θα αποτελούν το βασικό πλαίσιο μέσα στο οποίο θα εκτυλιχθεί η ΣΠΜΚ. Η διαπραγμάτευση για αυτές θα λαμβάνει χώρα μέσα στο πλαίσιο των διαλόγων για την μετανάστευση και τη κινητικότητα και αφού έχει προηγηθεί κάποια πρόοδος σε αυτούς. Στη πράξη, οι ανανεωμένες Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας εκτός του ότι συνδέουν την κινητικότητα με την διαμονή μικρής διάρκειας, περιέχοντας πρωτοβουλίες για την ενθάρρυνσή της, περιέχουν όλα τα στοιχεία που αναφέρονται στην ανακοίνωση του 2007 (βλέπε σελ. 54), δηλαδή ο στόχος είναι θεωρητικά η διευκόλυνση της πρόσβασης των υπηκόων τους στην ΕΕ, αλλά υπό την προϋπόθεση, πάλι, δεσμεύσεων των τρίτων χωρών, σχετικά με την ισχυροποίηση των συνοριακών ελέγχων, την αντιμετώπιση της πλαστογραφίας των ταξιδιωτικών εγγράφων και κυρίως, μιας ταυτόχρονης διαπραγμάτευσης για μια συμφωνία επανεισδοχής των υπηκόων τους, καθώς και των ΥΤΧ που διέλευσαν από το έδαφός τους.

Έτσι, η ΣΠΜΚ και η ΕΣΚ υιοθετούν τις κατευθύνσεις των δύο προηγούμενων ανακοινώσεων και ενισχύουν την αιρεσιμότητα, αφού θέτουν ως προϋπόθεση για την διευκόλυνση της κινητικότητας (με την αναίρεση ή μείωση των περιορισμών στην πολιτική θεωρήσεων εισόδου), την επιτυχή εκπλήρωση συγκεκριμένων υποχρεώσεων από τις τρίτες χώρες, καθώς υποστηρίζεται ότι μόνο έτσι μπορεί να διασφαλιστεί ότι η κινητικότητα θα λαμβάνει χώρα σε ασφαλές περιβάλλον. Υπό την προϋπόθεση ότι τα ανωτέρω νομικά εργαλεία (Συμφωνίες Επανεισδοχής και Συμφωνίες για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων εισόδου), καθώς και άλλα πολιτικά εργαλεία, λειτουργούν ικανοποιητικά, «η ΕΕ θα μπορούσε να αναλογιστεί τη δυνατότητα να κάνει σταδιακά και υπό όρους, βήματα για την

¹¹⁷ Eurostat, *Key EU Migratory Statistics, Population and social conditions*, (38), 2011

συνολική απελευθέρωση της πολιτικής θεωρήσεων εισόδου, για συγκεκριμένες χώρες και λαμβάνοντας υπόψη την συνολική σχέση με την χώρα αυτή».

Όσον αφορά στη διαρροή εγκεφάλων, η ανακοίνωση αναφέρεται γενικώς και αορίστως στην ανάγκη να ληφθούν μέτρα για την αντιμετώπισή της, αλλά από την άλλη, αναφέρεται σε αυτή και από τη σκοπιά του παγκόσμιου ανταγωνισμού ανεύρεσης ταλέντων και πως η ΕΕ οφείλει να συμμετέχει σε αυτόν, συνδέοντας προφανώς το συγκεκριμένο ζήτημα με την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ στο παγκόσμιο στερέωμα και θέτοντας ουσιαστικά σε δεύτερη μοίρα τα προβλήματα που αυτό επιφέρει στις αναπτυσσόμενες χώρες.

Ένα δεύτερο εναλλακτικό πλαίσιο συνεργασίας που εισάγεται, είναι το «Κοινό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση και τη Κινητικότητα (ΚΘΜΚ)». Το πλαίσιο αυτό είναι μια επιλογή για τις χώρες εταίρους και την ΕΕ, σε περιπτώσεις όπου και οι δύο πλευρές επιθυμούν να δημιουργήσουν ένα προηγμένο επίπεδο συνεργασίας, αλλά όπου μία ή η άλλη πλευρά δεν είναι έτοιμη να δεσμευτεί πλήρως σε υποχρεώσεις και δεσμεύσεις. Αν τα δύο μέρη συμφωνούν, το κοινό αυτό πρόγραμμα θα μπορούσε να αναβαθμιστεί αργότερα σε μια ΕΣΚ.

Όσον αφορά στη δομή και το περιεχόμενό τους, οι Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας έχουν τη μορφή μιας κοινής πολιτικής δήλωσης μεταξύ της ΕΕ, των ενδιαφερόμενων κρατών μελών και της τρίτης χώρας και βασίζονται σε αμοιβαίες υποχρεώσεις, που δεν είναι όμως επισήμως δεσμευτικές και δεν δημιουργούν υποχρεώσεις ή δικαιώματα. Αποτελούν κείμενα πολιτικής δήλωσης τα οποία διαπραγματεύεται η Επιτροπή ως εκπρόσωπος των κρατών μελών. Μπορούν να γίνουν καλύτερα κατανοητές ως ένα πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται και υλοποιούνται διάφορα έργα, τα οποία ουσιαστικά εφαρμόζουν την πολιτική αυτή δήλωση. Μία λίστα με τα έργα που έχουν προτείνει η Επιτροπή, τα κράτη μέλη και η ενδιαφερόμενη χώρα, επισυνάπτεται ως Παράρτημα της πολιτικής δήλωσης. Η πραγματοποίηση των έργων αυτών υπόκειται στην οικονομική και τεχνική δυνατότητα και τους πόρους που θα διατεθούν από την ΕΕ και τα κράτη μέλη και με σεβασμό στον διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ τους. Όπως προαναφέραμε, η πολιτική αυτή δήλωση περιλαμβάνει θεωρητικά όλες τις πτυχές της μετανάστευσης, όπως την κινητικότητα και την κυκλική μετανάστευση, την νόμιμη μετανάστευση, την απελευθέρωση των διαδικασιών θεώρησης εισόδου, την σχέση μετανάστευσης και ανάπτυξης, την παράνομη μετανάστευση, τον συνοριακό έλεγχο κ.α. Έχει ενδιαφέρον να αναλύσουμε ένα πραγματικό τέτοιο κείμενο με μια τρίτη μεσογειακή χώρα, για να διερευνήσουμε τις προτάσεις έργων που περιλαμβάνονται, ώστε να εξάγουμε τα συμπεράσματα μας, όσον αφορά την σχέση της ρητορικής, στις Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας, με την πραγματικότητα και να ανακαλύψουμε κατά πόσον αξιοποιούνται οι θετικές επιδράσεις της μετανάστευσης στην ανάπτυξη.

Εταιρική Σχέση Κινητικότητας ΕΕ- Μαρόκου¹¹⁸

Για παράδειγμα, η Εταιρική Σχέση Κινητικότητας ΕΕ-Μαρόκου που υπεγράφη το 2013, περιλαμβάνει 62 έργα, όμως η λίστα αυτή συνεχώς αλλάζει, καθώς νέα έργα μπορούν να προταθούν. Γενικά, κάθε Εταιρική Σχέση Κινητικότητας μπορεί να περιέχει διαφορετικά έργα, καθώς είναι ειδικά προσαρμοσμένη στη κάθε χώρα.¹¹⁹

Στον πρόλογο λοιπόν, της Εταιρικής Σχέσης Κινητικότητας ΕΕ-Μαρόκου αναφέρεται ρητά ως σκοπός της, η «καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης, βάσει μιας ισορροπημένης και συνολικής προσέγγισης, για το αμοιβαίο όφελος των ενδιαφερόμενων μερών», «μέσα στο υφιστάμενο πλαίσιο της Ευρώ-Μεσογειακής Εταιρικής Σχέσης, του Σχεδίου Δράσης της ΕΠΓ και των περιφερειακών και διεθνών διαδικασιών, όπως η Διαδικασία του Ραμπάτ...και στο πλαίσιο της Σφαιρικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης». Αναγνωρίζεται το γεγονός ότι «η φτώχεια και η κοινωνικό-οικονομική ανισότητα είναι οι βασικές αιτίες των μεταναστευτικών κινήσεων», οι οποίες «απαιτούν δράση για την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της μετανάστευσης μέσω της εφαρμογής αναπτυξιακών έργων στις χώρες προέλευσης, αλλά και την μεγιστοποίηση της αναπτυξιακής επίδρασης της μετανάστευσης στην ανάπτυξη». Ταυτόχρονα, «αναγνωρίζεται η ιδιαίτερη θέση του Μαρόκου ως χώρα προέλευσης, διέλευσης και τελικού προορισμού μεταναστών, και άρα η ανάγκη για προσπάθειες καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και των δικτύων των διακινητών».

Έτσι λοιπόν, οι στόχοι της ΕΣΚ ΕΕ-Μαρόκου είναι:

- Η καλύτερη διαχείριση της κινητικότητας των ανθρώπων για μικρές περιόδους και της νόμιμης και οικονομικής μετανάστευσης, λαμβάνοντας υπόψη τις αγορές εργασίας των μελών της συμφωνίας.
- Η ενίσχυση της συνεργασίας στο θέμα της μετανάστευσης και της ανάπτυξης για την εκμετάλλευση των θετικών επιδράσεων στην ανάπτυξη του Μαρόκου και της ΕΕ.
- Η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και η προώθηση αποτελεσματικών πολιτικών επιστροφής και επανεισδοχής
- Η προστασία των προσφύγων

Σε αυτό το πλαίσιο, οι σημαντικότερες προτάσεις που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα και διαπερνούν τη σχέση μετανάστευσης-ανάπτυξης είναι οι εξής:

¹¹⁸ Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States, [6139/13 ADD 1 REV 3, Brussels, 3 June 2013]

¹¹⁹ Reslow, N., 'The new politics of EU migration policy: analysing the decision-making process of the Mobility Partnerships', *Paper prepared for the multinational conference 'Migration: A World in Motion*, Maastricht University, Feb 2010, p. 6

1. Νόμιμη μετανάστευση

Όσον αφορά στις **νέες ευκαιρίες για νόμιμη μετανάστευση** για όλες τις κατηγορίες προσώπων, το κείμενο περιλαμβάνει την εξής μία (1) πρόταση από την ΕΕ :

- Από **ΕΕ**: Έναρξη διαπραγματεύσεων μεταξύ της ΕΕ και του Μαρόκου για τη σύναψη συμφωνίας για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων εισόδου, προκειμένου να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη κινητικότητα μεταξύ της ΕΕ και του Μαρόκου. Οι διαπραγματεύσεις βρίσκονται σε εξέλιξη.

Όσον αφορά στις **υποστηρικτικές/ενημερωτικές δράσεις για τους υπάρχοντες δίαυλους νόμιμης μετανάστευσης**, το κείμενο περιλαμβάνει τις παρακάτω έξι (8) προτάσεις, από την ΕΕ και πέντε κράτη μέλη:

- Από **ΕΕ**: Η δικτυακή πύλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (<http://ec.europa.eu/immigration>), που ξεκίνησε από την Επιτροπή το Νοέμβριο του 2011, προσφέρει πληροφορίες που είναι χρήσιμες για τους Μαροκινούς υπηκόους που ενδιαφέρονται να μεταναστεύσουν σε ένα κράτος μέλος της ΕΕ.
- Από **ΕΕ**: Ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών απασχόλησης από τα διάφορα κράτη μέλη που ενδιαφέρονται και του Μαρόκου, μέσω του προγράμματος EUROMED Μετανάστευση III¹²⁰, ένα περιφερειακό έργο που χρηματοδοτείται από το ΕΝΠΙ.
- Από **ΕΕ**: Ενίσχυση της ικανότητας της εθνικής υπηρεσίας του Μαρόκου για την προώθηση της απασχόλησης και των δεξιοτήτων.
- Από **ΕΕ**: Συνεργασία προκειμένου να διευκολυνθεί η αμοιβαία αναγνώριση των επαγγελματικών και ακαδημαϊκών προσόντων, με στήριξη για τη δημιουργία ενός εθνικού πλαισίου πιστοποιήσεων στο Μαρόκο και διασύνδεσή του με το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο, καθώς και στήριξη για τη δημιουργία κοινών πιστοποιήσεων σε συγκεκριμένους κλάδους, όπως στον τουρισμό.
- Από **ΕΕ**: Εκσυγχρονισμός του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης του Μαρόκο μέσω του προγράμματος Erasmus+¹²¹, που επέτρεψε την ανάπτυξη των εργαλείων που βελτιώνουν τη συγκρισιμότητα και τη συμβατότητα των δεξιοτήτων που αποκτούν οι φοιτητές.
- Από **Βέλγιο, Ιταλία, Ισπανία**: Καλύτερη ενημέρωση των μαροκινών πολιτών σχετικά με τις επιλογές για τη νόμιμη μετανάστευση προς την ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των

¹²⁰ Βλ. αναλυτικά 5^ο Κεφάλαιο, σελ. 90

¹²¹ Βλ. αναλυτικά 5^ο Κεφάλαιο, σελ. 93

όρων εισόδου και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτούς, με ενημερωτικές εκστρατείες.

- Από **Γαλλία**: Οργάνωση πρωτοβουλιών για την προώθηση των υπαρχόντων πλαισίων μετανάστευσης εργασίας με τη συμμετοχή γαλλικών και μαροκινών εταιρειών, για να δοθεί στήριξη στους νέους επαγγελματίες να βρουν δουλειά που να ταιριάζει στο προφίλ τους.
- Από **Γερμανία**: Η δικτυακή πύλη "Make it in Germany"¹²² είναι μια πρωτοβουλία για την πρόσληψη ειδικευμένου προσωπικού. Η πύλη δείχνει ποιοί τομείς αναζητούν εξειδικευμένο προσωπικό και εξηγεί τους όρους και τις προϋποθέσεις για την απασχόληση στη Γερμανία.

2. Μόνιμη Επιστροφή

Σχετικά με την **διευκόλυνση της μόνιμης επιστροφής** των ΥΤΧ στην πατρίδα τους, οι πρωτοβουλίες που περιλαμβάνονται στο κείμενο είναι οι εξής έξι (5), από την ΕΕ και τρία κράτη μέλη:

- Από **ΕΕ**: Να εξεταστούν τρόποι για την ενίσχυση της δυνατότητας μεταφοράς των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης για τους μαροκινούς εργαζόμενους στην ΕΕ και των μελών των οικογενειών τους, όπως προβλέπεται και στο πλαίσιο των άρθρων 65 έως 68 της Ευρώ-μεσογειακής Εταιρικής Σχέσης ΕΕ – Μαρόκου, για τη δυνατότητα μεταφοράς των συντάξεων και των επιδομάτων.
- Από **Πορτογαλία**: Ένα πρόγραμμα τεχνικής συνεργασίας για την ανάπτυξη εκστρατειών ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης για τους μαροκινούς μετανάστες εργάτες, σχετικά με το θέμα των κοινωνικών τους δικαιωμάτων στην Πορτογαλία.
- Από **Ιταλία**: Μαθήματα στην Ιταλία για τους Μαροκινούς που απασχολούνται στον τομέα της γεωργίας και των τροφίμων για τη στήριξη των μαροκινών μεταναστών που διαμένουν νόμιμα στην ΕΕ να αποκτήσουν επαγγελματικές ή ακαδημαϊκές δεξιότητες που θα τους επιτρέψουν να αναπτύξουν βιώσιμες οικονομικές δραστηριότητες και να βελτιώσουν την απασχολησιμότητά τους κατά την επιστροφή τους στο Μαρόκο.
- Από **Ιταλία**: Μαθήματα στους μαροκινούς εκπαιδευτές που εργάζονται στα δημόσια κέντρα κατάρτισης, για τη βελτίωση των δεξιοτήτων τους σε ορισμένους τομείς, ώστε να διευκολυνθεί η κοινωνική επανένταξη των μεταναστών και των οικογενειών τους που επιστρέφουν οικειοθελώς στο Μαρόκο.
- Από **Γαλλία**: Πρόγραμμα βοήθειας επανένταξης: Συμφωνία μεταξύ OFII (Γαλλικό Γραφείο για τη Μετανάστευση και την Ένταξη) και ANAPEC (Μαροκινή Εθνική Υπηρεσία για την Προώθηση της Απασχόλησης και Δεξιοτήτων)

¹²² Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.make-it-in-germany.com> (10/03/2016)

3. Κυκλική Μετανάστευση και κινητικότητα

Όσον αφορά στην **διευκόλυνση της κυκλικής μετανάστευσης** και της κινητικότητας, οι προτάσεις του κειμένου είναι οι εξής επτά (7) από την ΕΕ και τρία κράτη μέλη:

- Από **ΕΕ**: Να συνεχιστεί η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και του Μαρόκου σχετικά με την απλούστευση των διαδικασιών για την πρόσβαση, τη νόμιμη διαμονή (συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας έκδοσης θεωρήσεων πολλαπλών εισόδων και μακράς διαμονής) και την απαλλαγή από τα τέλη διαχείρισης, για ορισμένες κατηγορίες προσώπων, εκμεταλλεζόμενοι και την ελαστικότητα της νομοθεσίας της ΕΕ για τις θεωρήσεις.
- Από **ΕΕ**: Έργα μέσω του προγράμματος “Tempus” και του διάδοχου του από το 2014, “Erasmus+”, για τη βελτίωση της συνοχής μεταξύ της πολιτικής για την κινητικότητα των προσώπων και των άλλων πολιτικών (εμπορίου, εκπαίδευσης, έρευνας, πολιτισμού), προκειμένου να καταστεί ευκολότερο για τους μαροκινούς εκπαιδευόμενους, φοιτητές, ακαδημαϊκούς, ερευνητές, επιχειρηματίες και τις γυναίκες να εισέλθουν και να μείνουν στα κράτη μέλη της ΕΕ.
- Από **ΕΕ**: Προώθηση της κινητικότητας για τους μαροκινούς φοιτητές, ερευνητές και ακαδημαϊκούς, με παροχή της δυνατότητας να παρακολουθήσουν ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης της ΕΕ, μέσω των προγραμμάτων Erasmus Mundus¹²³ και Marie Curie της ΕΕ και των διαδόχων τους από το 2014 και μετά, (δηλαδή το Erasmus+ και το Marie Skłodowska - Curie¹²⁴) και εντατικοποίηση των πανεπιστημιακών ανταλλαγών.
- Από **Γαλλία**: Απλούστευση της διαδικασίας έκδοσης των αδειών διαμονής των φοιτητών με σκοπό τις σπουδές ή την επαγγελματική εμπειρία
- Από **Γαλλία**: Διευκόλυνση της κινητικότητας των προσώπων, μέσω έκδοσης θεωρήσεων πολλαπλών εισόδων και μικρής διάρκειας έως 3 μήνες, σε Μαροκινούς που διατηρούν πολιτισμικές και οικονομικές σχέσεις με την Γαλλία.
- Από **Ισπανία**: Διευκόλυνση της διαδικασίας για την έκδοση θεωρήσεων, συμπεριλαμβανομένων των θεωρήσεων πολλαπλών εισόδων για ορισμένες κατηγορίες ανθρώπων και μείωση στο ελάχιστο του χρόνου που απαιτείται για την έκδοση θεωρήσεων εισόδου για ανθρωπιστικούς λόγους.
- Από **Γερμανία**: Πρόταση ώστε να επιτραπεί στους μαροκινούς κατόχους άδειας μόνιμης διαμονής, να εγκαταλείψουν τη χώρα για διάστημα έως 24 μήνες χωρίς να χάσουν τα δικαιώματά τους από την εν λόγω άδεια παραμονής.

¹²³ Βλ. αναλυτικά 5^ο Κεφάλαιο, σελ. 92

¹²⁴ Βλ. αναλυτικά 5^ο Κεφάλαιο, σελ. 93

4. Διασπορά

Σχετικά με την ενδυνάμωση του ρόλου **διασποράς** για την ανάπτυξη της πατρίδας της, η Εταιρική Σχέση Κινητικότητας ΕΕ-Μαρόκου περιλαμβάνει τις εξής έντεκα (10) προτάσεις από την ΕΕ και τέσσερα κράτη μέλη:

- Από **ΕΕ**: Ο σχεδιασμός του προφίλ των βασικών κοινοτήτων των Μαροκινών που ζουν στην ΕΕ και η εύρεση τρόπων να αξιοποιηθούν οι ικανότητές τους στον σχεδιασμό αναπτυξιακής πολιτικής.
- Από **ΕΕ**: Στήριξη του Υπουργείου των Μαροκινών που Διαμένουν στο Εξωτερικό (ΥΜΔΕ) για την ενθάρρυνση των παραγωγικών επενδύσεων στο Μαρόκο και τα επιχειρηματικά «start-ups».
- Από **ΕΕ**: Υποστήριξη για την έναρξη καινοτόμων επιχειρήσεων στο Μαρόκο, την Αλγερία και την Τυνησία, με τη συνεισφορά της τεχνογνωσίας από μετανάστες επιχειρηματίες που ζουν στην Ευρώπη.
- Από **Γαλλία**: Μέτρα για τη στήριξη της ανάπτυξης των επιχειρήσεων που διευθύνονται από μαροκινούς μετανάστες.
- Από **Γαλλία**: Μέτρα με στόχο να χρησιμοποιηθούν οι ικανότητες των Μαροκινών μεταναστών για την ανάπτυξη του Μαρόκου και να στηριχθούν οι αναπτυξιακές πρωτοβουλίες από τους μαροκινούς μετανάστες που διαμένουν στην Γαλλία.
- Από **Ολλανδία**: Προσωρινή επιστροφή μελών της μαροκινής διασποράς με εξειδίκευση, ώστε να μεταφέρουν τις δεξιότητές τους στην πατρίδα τους (με συμμετοχή του ΔΟΜ)
- Από **Ολλανδία**: Προώθηση της συμμετοχής των μαροκινών υπηκόων που κατοικούν στις Κάτω Χώρες, στην ανάπτυξη επιχειρήσεων στο Μαρόκο.
- Από **Γερμανία**: Πρόγραμμα υποστήριξης σχετικά με τη διαδικασία έναρξης μιας επιχείρησης στη χώρα προέλευσης, με σεμινάρια και εξατομικευμένες συμβουλές.
- Από **Γερμανία**: Πρόγραμμα για την υποστήριξη των ενώσεων της Διασποράς, στο έργο τους για την προώθηση της ανάπτυξης στο Μαρόκο. Η υποστήριξη παρέχεται σε μορφή χρηματοδότησης, προγραμματισμού και δικτύωσης.
- Από **Βέλγιο**: MEDMA - σχέδιο για την κινητοποίηση των Μαροκινών που ζουν στο Βέλγιο για να συμβάλουν στην ανάπτυξη του Μαρόκο. (με συμμετοχή του ΔΟΜ).

5. Εμβάσματα

Όσον αφορά στα **εμβάσματα**, το κείμενο περιλαμβάνει μόνο μία (1) πρόταση: Από **Ολλανδία**: Μείωση του κόστους των εμβασμάτων των Μαροκινών μεταναστών, μέσω χρήσης της ιστοσελίδας «GeldnaarHuis».Ενώ παρόλο που υπήρχε πρόταση της Επιτροπής, κανένα κράτος μέλος δεν κατέθεσε πρόταση που να αφορά την οικονομική εκπαίδευση των μεταναστών και των οικογενειών τους -αποδεκτών των χρηματικών εμβασμάτων- σχετικά με την παραγωγική επένδυση των εμβασμάτων αυτών στην πατρίδα τους.

6. Διαρροή Εγκεφάλων

Σχετικά με το επίμαχο θέμα της **διαρροής εγκεφάλων**, οι μόνες προτάσεις για το θέμα αυτό καθ' αυτό είναι:

- Της **ΕΕ**: Και αφορά την διατήρηση επαφής με τους πρώην υπότροφους φοιτητές, μέσα από το πρόγραμμα Erasmus Mundus (πλέον Erasmus+)
- Της **Γερμανίας**: Ένα πρόγραμμα για την επιστροφή των εξειδικευμένων μαροκινών μεταναστών, που θα τους στηρίζει στην επιστροφή τους στο Μαρόκο και την επανένταξή τους εκεί, με συμβουλές, βοήθεια για να βρουν δουλειά και σε ορισμένες περιπτώσεις, οικονομική βοήθεια (π.χ. επιδοτήσεις στον μισθό τους), με στόχο να συντελέσουν στην μόνιμη μεταφορά της τεχνογνωσίας που έχουν αποκτήσει.

7. Υπόλοιπα ζητήματα και παράνομη μετανάστευση

Επίσης, υπάρχουν και δύο οριζόντιου τύπου προτάσεις από την ΕΕ, που σχετίζονται με την ανάγκη μεγαλύτερης συνοχής μεταξύ της μετανάστευσης και των πολιτικών για την ανάπτυξη, την απασχόληση, το εμπόριο και την οικονομία, όπου ουσιαστικά προτείνεται η προώθηση της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των χωρών που είναι εταίροι σε Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας.

Ακόμα, υπάρχουν και έξι (6) προτάσεις από τέσσερα κράτη μέλη, που αφορούν την ένταξη των μαροκινών μεταναστών στην ΕΕ, όπως η συνεργασία για την υλοποίηση ενεργητικών πολιτικών για την καταπολέμηση του αποκλεισμού και της ξενοφοβίας και για την προώθηση του ρόλου των ενώσεων της μαροκινής διασποράς στη διαδικασία της ένταξης.

Αντιθέτως, η Εταιρική Σχέση Κινητικότητας ΕΕ-Μαρόκου δίνει μεγαλύτερο βάρος στην παράνομη μετανάστευση. Συνοπτικά, στο παράρτημα με τις προτάσεις βρίσκουμε 28 προτάσεις από την ΕΕ και 8 κράτη-μέλη, που αφορούν την αποτροπή και την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, της διακίνησης ανθρώπων και τον έλεγχο των συνόρων. Οι περισσότερες από αυτές περιστρέφονται γύρω από την ανάπτυξη ικανοτήτων του Μαρόκο σε θεσμικό, νομικό και επιχειρησιακό επίπεδο, για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, την ενδυνάμωση της ανταλλαγής πληροφοριών, την τεχνική συνεργασία στον συνοριακό έλεγχο, την αναγνώριση και την αποσάθρωση των δικτύων των διακινητών και την βελτίωση της ασφάλειας των ταξιδιωτικών εγγράφων, καθώς και την συνέχιση των διαπραγματεύσεων για μια συμφωνία επανεισδοχής, την συνεργασία στην πραγματοποίηση ενημερωτικών εκστρατειών για τους κινδύνους της παράνομης μετανάστευσης και την διευκόλυνση της εθελοντικής επιστροφής και της επανένταξης των παράνομων μεταναστών.

Μπορούμε να συνοψίσουμε τα ανωτέρω ευρήματα στον παρακάτω πίνακα:

Νόμιμη μετανάστευση	ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ/ΚΡΑΤΗ
νέες ευκαιρίες μετανάστευσης υποστηρικτικές δράσεις	1 / ΕΕ 8 / ΕΕ+5
Μόνιμη Επιστροφή	5/ ΕΕ+3
Κυκλική Μετανάστευση	7 / ΕΕ+3
Διασπορά	10 / ΕΕ+4
Εμβάσματα	1 / 1
Ένταξη	6 / ΕΕ+4
Διαρροή Εγκεφάλων	2/ ΕΕ + 1
Παράνομη μετανάστευση	28 / ΕΕ+8

Δ. ΑΝΑΛΥΣΗ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ήδη από το Συμβούλιο του Τάμπερε τονίσθηκε η ανάγκη μιας εταιρικής σχέσης με τις τρίτες χώρες και μιας συνοχής των εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών της Ένωσης. Στόχος, αυτά τα πρώτα χρόνια της εξωτερικής διάστασης της μετανάστευσης, ήταν η βελτίωση των συνθηκών στις χώρες καταγωγής και διέλευσης και η αντιμετώπιση των ριζικών αιτιών της μετανάστευσης. Εκείνη τη περίοδο δεν λαμβάνονταν ιδιαίτερα υπόψη οι θετικές σχέσεις που μπορεί να προκύψουν μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης. Σταδιακά, η Επιτροπή με πρωτοποριακά κείμενα -για διακυβερνητικό σώμα- αναζήτησε πιθανές δράσεις για την θετική διασύνδεση μετανάστευσης και ανάπτυξης που θα μπορούσαν να δρομολογηθούν σε συνεργασία με τις τρίτες χώρες. Παρόλα αυτά, τα τρομοκρατικά χτυπήματα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου και της Μαδρίτης επηρέασαν την κοινή γνώμη και τους φορείς χάραξης πολιτικής της ΕΕ και η προσοχή του Συμβουλίου εστιάστηκε περισσότερο σε θέματα ασφαλείας, με αποτέλεσμα η ελευθερία, η δικαιοσύνη, ο έλεγχος στα εξωτερικά σύνορα, η εσωτερική ασφάλεια και η πρόληψη της τρομοκρατίας, να θεωρούνται ως αδιαχώριστες συνιστώσες στο πλαίσιο της Ένωσης. Παράλληλα, συνδέθηκε η μετανάστευση με την υλοποίηση της στρατηγικής της Λισσαβώνας για την ανταγωνιστικότητα της Ευρωπαϊκής οικονομίας.

Μετά την Αραβική Άνοιξη και τις μεγάλες μετακινήσεις πληθυσμών που συνέβησαν στην Μεσόγειο, η ΕΕ προσπάθησε να διευρύνει την χρήση του εργαλείου των Εταιρικών Σχέσεων Κινητικότητας με τις τρίτες χώρες, ένα πλαίσιο συνεργασίας που είχε ήδη ανακοινωθεί από το 2007 από την Επιτροπή και για πρώτη φορά έθετε ρητά ως στόχο την διευκόλυνση της πρόσβασης των ΥΤΧ στην ΕΕ. Βάσει της Συνθήκης της Λισαβώνας όμως, η διευκόλυνση αυτή δεν μπορεί να υπερβαίνει τη δυνατότητα που προσδιορίζεται από τις ανάγκες και τις επιθυμίες των κρατών μελών, ενώ εκτός αυτού, η διευκόλυνση αυτή παρέχεται

υπό τον όρο της συνεργασίας των τρίτων χωρών σε ένα εύρος άλλων θεμάτων, που άπτονται με την ασφάλεια, όπως έλεγχος των συνόρων και η σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής.

Οι Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας φαίνονται θεωρητικά να είναι μια συμβιβαστική λύση μεταξύ των δύο κινητήριων δυνάμεων στην ΕΕ: από τη μία, της νεοφιλελεύθερης αντίληψης όπου η μετανάστευση είναι κάτι θετικό για όλους και μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την αντιμετώπιση των ελλείψεων εργατικού δυναμικού και των δημογραφικών προκλήσεων – σύμφωνα και με την στρατηγική «Ευρώπη 2020»- και από την άλλη, των νέο-εθνικιστικών φωνών, που ανησυχούν για την απειλή της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος.¹²⁵ Διότι οι ΕΣΚ είναι θεωρητικά «αμοιβαία επωφελείς» για όλα τα μέρη: α)Τα κράτη μέλη, αφού ρυθμίζουν την κινητικότητα ανάλογα με τις ανάγκες τους, αλλά και την ΕΕ, αφού μέσω αυτών δημιουργείται, θεωρητικά, ανάπτυξη στις τρίτες χώρες και συνεπώς μειώνεται η μεταναστευτική πίεση προς την ίδια. β)Τις τρίτες χώρες, αφού κερδίζουν από την αυξημένη κινητικότητα των υπηκόων τους και από τα οφέλη από την μεταφορά των ικανοτήτων και των εμβασμάτων τους. γ)Τέλος, τους ίδιους τους μετανάστες, αφού μέσω της απλούστευσης της έκδοσης θεωρήσεων τους δίνεται η ευκαιρία για καλύτερες οικονομικές προοπτικές στην ΕΕ, καθώς και να συμμετέχουν στην ανάπτυξη της πατρίδας τους.

Δυστυχώς όμως τα πράγματα δεν είναι ακριβώς έτσι. Κατ' αρχάς οι ΕΣΚ δεν είναι νομικώς δεσμευτικές και δεν υπάρχει μηχανισμός επίβλεψης, γεγονός που αποτελεί έκφανση της ισορροπίας δυνάμεων στις ΕΣΚ, που είναι προς όφελος της ΕΕ¹²⁶. Διότι αν οι τρίτες χώρες πάψουν να συμμορφώνονται με τις επιθυμίες της ΕΕ για τον έλεγχο των συνόρων, θα ισχύσει η ρήτρα αιρεσιμότητας και θα ανασταλούν οι όποιες διευκολύνσεις στην έκδοση θεωρήσεων εισόδου. Αντιθέτως, αν τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν συμμορφωθούν με την συμφωνία, η μόνη πίεση που μπορεί να ασκήσει η Τρίτη χώρα είναι αυτή του μετριασμού του ελέγχου των συνόρων της, κάτι το οποίο η ΕΕ μπορεί πιθανότατα να αντιμετωπίσει με τη FRONTEX και το νομικό της πλαίσιο, κάτι που όμως θα επιφέρει αρνητικότερες επιπτώσεις στους ίδιους τους μετανάστες. Ένα ακόμη στοιχείο αυτής της ανισορροπίας ισχύος σχετίζεται με την εφαρμογή των ΕΣΚ: Η Επιτροπή διαπραγματεύεται τις ΕΣΚ για λογαριασμό των ενδιαφερόμενων κρατών μελών, αλλά η εφαρμογή τους εξαρτάται από τη σύναψη διμερών συμφωνιών μεταξύ των κρατών μελών και τη χώρα εταίρο, κάτι το οποίο, όχι μόνο δεν είναι βέβαιο ότι θα συμβεί, αλλά αντιθέτως, η προσκόλληση των κρατών μελών στο θέμα της αρμοδιότητας για την νόμιμη μετανάστευση, δημιουργεί μεγάλες δυσκολίες στην διαπραγμάτευση της Επιτροπής με τις τρίτες χώρες. Συνεπώς δεν υπάρχει αξιόλογο κίνητρο συμμετοχής σε αυτές τις συμφωνίες για τις χώρες αυτές.

¹²⁵ Martin, M., 'Extension of Mobility Partnerships with Euro-Mediterranean Partners', *Institute for the Mediterranean IEMed*, Annual Yearbook 2012, p. 279

¹²⁶ Reslow, N., *The external dimension of EU Justice and Home Affairs: the role of third countries in EU migration policy*. Paper prepared for the 6th ECPR General Conference, Reykjavik, August 2011.

Δεύτερον, παρατηρείται μια αποσπασματική προσέγγιση με ασύμμετρα αποτελέσματα, όπου τα πλεονεκτήματα της εφαρμογής μιας ΕΣΚ για την Τρίτη χώρα, είναι περιορισμένα μόνο σε κάποια κράτη μέλη, αυτά δηλαδή που καταθέτουν τις προτάσεις στις ΕΣΚ, ενώ η συμφωνία επανεισδοχής που είναι υποχρεωμένη η Τρίτη χώρα να συνάψει με την ΕΕ εφαρμόζεται στο σύνολο της ΕΕ.¹²⁷

Επιπροσθέτως, ένα άλλο στοιχείο που προβληματίζει μελετώντας τα κείμενα και τα παραρτήματα των ΕΣΚ, είναι οι ελλειπείς απτές προτάσεις που συνδέουν την μετανάστευση με την ανάπτυξη. Είδαμε ενδεικτικά στη ΕΣΚ ΕΕ-Μαρόκου -και αυτό ισχύει σε γενικότερο επίπεδο- ότι, όσον αφορά στις ευκαιρίες νόμιμης μετανάστευσης, που είναι το σημαντικότερο στοιχείο της μεταναστευτικής πολιτικής και αυτό που επηρεάζει καθοριστικά την αναπτυξιακή επίδραση της μετανάστευσης, η μοναδική πρόταση εξαντλείται στην έναρξη διαπραγματεύσεων μεταξύ της ΕΕ και του Μαρόκου για τη σύναψη συμφωνίας για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων εισόδου, κάτι που όπως παρατηρήσαμε, θα εξαρτηθεί από τη προηγούμενη σύναψη μιας συμφωνίας επανεισδοχής για τους Μαροκινούς υπηκόους, καθώς και για άλλους ΥΤΧ. Η βελτιωμένη κινητικότητα μέσω των συμφωνιών απλοποίησης των διαδικασιών θεωρήσεων εισόδου προσφέρεται κι εδώ λοιπόν ως «καρότο». Εκτός αυτού, μια τέτοια συμφωνία δεν είναι καθόλου εύκολη. Αξίζει να παρατηρήσουμε ότι η ΕΕ προσπαθεί εδώ και πολλά χρόνια να συνάψει μια τέτοια συμφωνία με το Μαρόκο, χωρίς επιτυχία. Η δυσκολία της συμφωνίας αυτής έγκειται κυρίως στο γεγονός ότι το Μαρόκο (και όποια άλλη χώρα συνάψει Εταιρική Σχέση Κινητικότητας) καλείται να δεχτεί στο έδαφός της, όχι μόνο τους δικούς της υπηκόους, αλλά και άλλους ΥΤΧ που διέλευσαν από αυτή. Αυτό όμως δημιουργεί υπέρμετρα οικονομικά βάρη σε μια αναπτυσσόμενη ακόμα χώρα, βάρη που δεν μπορεί να μετριάσει η συμφωνία για απλοποίηση της έκδοσης θεωρήσεων εισόδου. Και αυτό, διότι σύμφωνα με τα κείμενα, προσφέρει μικρή μόνο αύξηση της κινητικότητας, αφού θα αφορά μόνο τους διαμένοντες για μικρή διάρκεια, μέχρι 90 μέρες.¹²⁸ Συνεπώς, δεν συμβάλει αποφασιστικά στην βελτίωση της κινητικότητας των ΥΤΧ προς την ΕΕ, ενώ δεν δημιουργεί ευκαιρίες πιο μακρόχρονης διαμονής.¹²⁹ Επίσης, δεν υπάρχει σχεδόν καμία προοπτική για απελευθέρωση της κινητικότητας, μέσω απελευθέρωσης των θεωρήσεων. Η ΕΕ προτιμά την πολιτική της διευκόλυνσης της έκδοσης θεωρήσεων, έτσι ώστε η κινητικότητα να εξαρτάται από την έκδοση της θεώρησης εισόδου.

Επιπροσθέτως, οι περισσότερες απτές προτάσεις που αφορούν στην νόμιμη μετανάστευση σχετίζονται με ενημερωτικές κυρίως εκστρατείες και υποστηρικτικές δράσεις και όχι για διαύλους νόμιμης μετανάστευσης, ενώ οι προτάσεις για βελτίωση της

¹²⁷ Βλ. Martin, M., όπ.π. σελ. 281

¹²⁸ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 610/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26 Ιουνίου 2013, για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΕ) 562/2006

¹²⁹ Carrera, S., Cassarino, J.P., et al., 'EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow?', *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, (87), January 2016, p. 7

κινητικότητας αφορούν μόνο κάποιες κατηγορίες προσώπων, κυρίως φοιτητές και εκπαιδευόμενους, με τη χρήση ήδη υφιστάμενων ευρωπαϊκών προγραμμάτων κινητικότητας όπως το Erasmus+. Γενικότερα, πολλές από τις προτάσεις που συναντάμε στα κείμενα αυτά, όπως αυτό της μεταφοράς των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και της κινητικότητας των φοιτητών, είναι προτάσεις που ήδη υπάρχουν σε διμερείς συμφωνίες μεταξύ κρατών μελών και των ΤΜΧ ή σε Σχέδια Δράσης στο πλαίσιο της ΕΠΓ, όπως θα αναλύσουμε στο επόμενο κεφάλαιο και δεν προσφέρουν προστιθέμενη αξία στη συμφωνία.

Στις ΕΣΚ δεν συναντάμε επίσης ιδιαίτερες προσπάθειες για την αντιμετώπιση της διαρροής εγκεφάλων ή προτάσεις που να σχετίζονται με τα εμβάσματα. Ενδεικτικά, η ΕΣΚ ΕΕ-Μαρόκου περιλαμβάνει μόνο μία πρόταση από ένα κράτος μέλος και αφορά απλά την προτροπή για χρήση μιας ιστοσελίδας με πληροφορίες για τα κόστη των εμβασμάτων, ενώ παρόλο που υπήρχε πρόταση της Επιτροπής, κανένα κράτος μέλος δεν κατέθεσε κάποια πρωτοβουλία που να αφορά την οικονομική εκπαίδευση των μεταναστών και των οικογενειών τους, σχετικά με την παραγωγική επένδυση των εμβασμάτων αυτών στην πατρίδα τους. Πρόοδο παρατηρούμε σχετικά με την ενδυνάμωση του ρόλου διασποράς, όπου υπάρχει κάποια μεγαλύτερη προσπάθεια και συμμετοχή από τα κράτη μέλη. Στην ΕΣΚ ΕΕ-Μαρόκου, τέσσερα κράτη έχουν καταθέσει προτάσεις και υπάρχει ήδη ένας αριθμός έργων που έχουν ξεκινήσει με τη συμμετοχή και διεθνών οργανισμών.

Αντιθέτως, για την παράνομη μετανάστευση βλέπουμε πολύ μεγαλύτερη πρόθεση συμμετοχής από τα κράτη μέλη. Στην ΕΣΚ ΕΕ-Μαρόκου οχτώ κράτη συμμετέχουν με 28 προτάσεις που αφορούν την αποτροπή και την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και του ελέγχου των συνόρων, όπως τις αναλύσαμε προηγουμένως, δημιουργώντας σαφείς ενδείξεις για το πού εστιάζεται κυρίως η προσοχή στις ΕΣΚ.

Στο χρηματοδοτικό επίπεδο, επίσης φαίνεται μια προτίμηση στον περιορισμό της μετανάστευσης, αντί στη σύνδεσή της με αναπτυξιακούς στόχους. Η ΣΠΜΚ δεν έχει ξεχωριστό χρηματοδοτικό εργαλείο και συνεπώς, υλοποιείται μέσω μιας ποικιλίας διαθέσιμων χρηματοδοτικών εργαλείων, στα οποία περιλαμβάνονται συνήθως εργαλεία του τομέα της ασφάλειας¹³⁰, δηλαδή τα ταμεία της «Κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας» και των «Εσωτερικών Υποθέσεων», όπως το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (AMIF). Αυτό το ταμείο όμως, που σχεδιάστηκε για τη περίοδο 2014-2020 με συνολικό προϋπολογισμό 3,13 δις €, δεν έχει στο πρόγραμμά του τη χρηματοδότηση δράσεων που θα μπορούσαν να ενισχύσουν το αναπτυξιακό αντίκτυπο της μετανάστευσης και ουσιαστικά, απλά συνένωσε κάτω από ένα ενιαίο σχήμα τα προηγούμενα ταμεία που υπήρχαν, δηλαδή το Ταμείο Ένταξης, το Ταμείο Επιστροφών, το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων και το Ταμείο Προσφύγων, τα οποία μετά από αναζήτηση των χρηματοδοτούμενων δράσεων κατά τη περίοδο λειτουργίας τους,

¹³⁰ European Confederation of Relief and Development NGOs, 'Cohrence for Migration and Secutiry and what about Development?' *CONCORD Policy Paper on Migration and development*, 2015, p. 4

μέχρι το 2013, ανακαλύψαμε ότι δεν χρηματοδότησαν ούτε ένα σχετικό τέτοιο έργο.¹³¹ Αυτό βέβαια είναι αναμενόμενο, καθώς δεν είχαν τέτοια στοχοθέτηση. Ενδεικτικά πάντως, από άποψη προϋπολογισμού, ακόμα και από αυτά τα ταμεία, το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, με σκοπό την καλύτερη διαχείριση και έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και τη στήριξη των επιχειρήσεων της Frontex, κατείχε τη μερίδα του λέοντος, με πόρους €1,8 δις για τη περίοδο 2007-2013.

Συνοψίζοντας, οι ΕΣΚ αναπαράγουν προηγούμενα λάθη και προσεγγίζουν την μετανάστευση από τη πλευρά της ασφάλειας, γεγονός που δημιουργεί ερωτήματα, σε σχέση με την προστιθέμενη αξία αυτής της πολιτικής. Διότι είναι προφανές ότι δεν εισάγεται κάποια ουσιαστική αλλαγή πολιτικής. Όλες αυτές οι προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτώνται οι «όποιες» ευκαιρίες νόμιμης μετανάστευσης και η ελλιπής πρακτική διασύνδεση μετανάστευσης-ανάπτυξης, αντανakλούν τις πρακτικές της εξωτερίκευσης στο πλαίσιο της ΕΠΓ, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω.

¹³¹ Βλ. αναλυτικά τα έργα, στην ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/index_en.htm (15/4/2016)

5^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΔΙΑΣΤΑΣΗΣ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΕΙΤΟΝΙΑΣ ΤΗΣ ΕΕ

Σε πλήρη αντιστοιχία με τις εξελίξεις στην μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ βρίσκεται η πολιτική γειτονίας της με τις ΤΜΧ, αφενός σε ευρύτερο περιφερειακό και υπό-περιφερειακό επίπεδο, στο πλαίσιο της Στρατηγικής Εταιρικής Σχέσης ΕΕ-Αφρικής και της Διαδικασίας του Ραμπάτ, αφετέρου σε στενότερο περιφερειακό και διμερές επίπεδο, όπως έχει οικοδομηθεί από το 1995, στο πλαίσιο της Διαδικασίας της Βαρκελώνης και από το 2004 μέχρι σήμερα, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας. Άλλωστε, οι δύο πολιτικές αυτές της Ένωσης, η μεταναστευτική και η γειτονίας, διαπλέκονται και αλληλοσυσχετίζονται, καθώς οι διάλογοι για τη μετανάστευση και τη κινητικότητα και όλη η ΣΠΜΚ εδράζεται πάνω στις ήδη διαμορφωμένες σχέσεις συνεργασίας της Ένωσης με τις γειτονικές της χώρες. Οι βασικές τάσεις που παρατηρούμε στην πολιτική γειτονίας της ΕΕ είναι από τη μία πλευρά, η σταθερή προσπάθεια δημιουργίας και διατήρησης μιας ελεύθερης αγοράς και ενός καθεστώτος ελεύθερου εμπορίου μεταξύ της ΕΕ και των ΤΜΧ και από την άλλη ένα όλο και πιο περιοριστικό πλαίσιο ελεύθερης μετακίνησης, η οποία σταδιακά προσεγγίζεται όλο και περισσότερο από τη πλευρά της ασφάλειας. Σε αυτό το πλαίσιο, η στήριξη για την ανάπτυξη και την αποδόμηση των βαθύτερων αιτιών της μετανάστευσης, παρέχεται όλο και περισσότερο με μια λογική αιρεσιμότητας, όπου κυριαρχεί μια προσέγγιση «περισσότερες μεταρρυθμίσεις για περισσότερη βοήθεια». Την ατζέντα των μεταρρυθμίσεων όμως, την ετοιμάζει ο ισχυρός, η ΕΕ, με πολύ μικρή συμμετοχή των τρίτων χωρών, συνεπώς πρόκειται για μια ασύμμετρη σχέση, μακριά από την ρητορική για «πραγματική εταιρική σχέση» και για «συνολική προσέγγιση».

Α. Η Δήλωση της Βαρκελώνης & οι Ευρώ-μεσογειακές Συμφωνίες Σύνδεσης

Η Ευρώ-μεσογειακή Εταιρική Σχέση (ή διαδικασία της Βαρκελώνης)¹³² ξεκίνησε το 1995 με την ευρώ-μεσογειακή διάσκεψη στην Βαρκελώνη, με στόχο την συνεργασία μεταξύ των τότε 15 κρατών μελών της ένωσης και 12 συνεργαζόμενων χωρών της Μεσογείου (Αλγερία, Κύπρο, Αίγυπτο, Ισραήλ, Ιορδανία, Λίβανο, Μάλτα, Μαρόκο, Συρία, Τυνησία, Τουρκία και

¹³² Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference, 27-28/11/1995

Παλαιστινιακή Αρχή¹³³), σε ένα εύρος οικονομικών, πολιτικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και θεμάτων ασφαλείας. Η λογική της ήταν οικοδομημένη γύρω από τρεις πυλώνες συνεργασίας: Την πολιτική συνεργασία σε επίπεδο ασφάλειας, με στόχο την εγκαθίδρυση μιας περιοχής ειρήνης και σταθερότητας, την οικονομική συνεργασία, δημιουργώντας μια περιοχή αμοιβαίας ευημερίας και έναν χώρο ελεύθερου εμπορίου και την συνεργασία σε πολιτιστικό και κοινωνικό επίπεδο, προωθώντας την κατανόηση μεταξύ των πολιτισμών. Ο πυρήνας της πολιτικής αυτής διαπνεόταν από μια λογική ανάπτυξης της περιφέρειας, με στόχο την επίτευξη της ασφάλειας, μέσω όμως μιας κανονιστικής διάχυσης από το εσωτερικό της ΕΕ προς τα εξωτερικά της σύνορα.¹³⁴ Η ΕΕ διαδραμάτιζε τότε τον ρόλο μιας κανονιστικής δύναμης και μιας δύναμης «του καλού». Σύμφωνα με το όραμα αυτό, η σταθερότητα και η ασφάλεια στην περιοχή θα ήταν δυνατές, μέσω της σταδιακής αποδόμησης των πολιτικών και κοινωνικοοικονομικών παραγόντων που δημιουργούσαν αστάθεια στις χώρες της Ν. Μεσογείου.

Αυτή η πολιτική, οικονομική και κοινωνική εταιρική σχέση που ξεκίνησε με τη Δήλωση της Βαρκελώνης βασίστηκε σε **συμφωνίες σύνδεσης** μεταξύ της ΕΕ, των κρατών μελών και των μεσογειακών κρατών-εταίρων. Πέρα από το διμερή χαρακτήρα τους και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε κράτους-εταίρου, οι συμφωνίες σύνδεσης έχουν παρόμοια δομή. Στόχος τους είναι να προωθήσουν τα εξής, όπως αναφέρονται στο άρθρο 1 κάθε τέτοιας συμφωνίας:¹³⁵

- να παράσχουν κατάλληλο πλαίσιο για τον πολιτικό διάλογο
- να οδηγήσουν στην προοδευτική απελευθέρωση των συναλλαγών στον τομέα των εμπορευμάτων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων
- να προωθήσουν τη συνεργασία σε άλλους τομείς αμοιβαίου ενδιαφέροντος
- να διευκολύνουν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των ΤΧΜ
- να ενθαρρύνουν την περιφερειακή συνεργασία

Όσον αφορά στην συνεργασία στο τομέα της μετανάστευσης, υπάρχει σε κάθε τέτοια συμφωνία με μια μεσογειακή χώρα, εξειδικευμένα άρθρα με παρόμοιους στόχους, προτεραιότητες και υποχρεώσεις. Συνήθως στις συμφωνίες αυτές συναντάμε προτεραιότητες όπως:

- διάλογο για την επίτευξη προόδου στο θέμα της οικονομικής μετανάστευσης και της ενσωμάτωσης
- διάλογο για την διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης και την επαναπροώθηση των παράνομα διαμενόντων στα κράτη μέλη

¹³³ Η Λιβύη είχε ρόλο παρατηρητή από το 1999-2012

¹³⁴ Laursen, Finn., *Comparative Regional Integration: Theoretical Approaches*, London: Ashgate, 2003

¹³⁵ Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partners_countries/r14104_en.htm (16/04/2016)

- μεταφορά συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων των ΥΤΧ στην πατρίδα τους
- οργάνωση προγραμμάτων και έργων για την μείωση της μεταναστευτικής πίεσης, ιδιαίτερα μέσω της βελτίωσης των όρων διαβίωσης, την δημιουργία θέσεων εργασίας και της επαγγελματικής εκπαίδευσης
- εφαρμογή και η χρηματοδότηση προγραμμάτων ανταλλαγής νεολαίας μεταξύ των τρίτων χωρών και κρατών μελών, για την καλλιέργεια κατανόησης και σεβασμού μεταξύ τους.

Βλέπουμε ότι οι στόχοι των συμφωνιών στοχεύουν, εκτός από την μείωση της μεταναστευτικής πίεσης μέσω της βελτίωσης των συνθηκών στις τρίτες χώρες, στην αύξηση της προσωρινής κινητικότητας, όσον αφορά κυρίως τη νεολαία (βασικά δηλαδή τους φοιτητές), καθώς και την διευκόλυνση της μόνιμης επιστροφής των μεταναστών στην πατρίδα τους, μέσω της δυνατότητας μεταφοράς των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων. Υπάρχει δηλαδή μία προσπάθεια που αναφέρεται κυρίως στην αντιμετώπιση των γενεσιουργών αιτιών της μετανάστευσης και την μείωση της μεταναστευτικής πίεσης και πολύ λιγότερο στην εκμετάλλευση των θετικών σχέσεων της μετανάστευσης με την ανάπτυξη, όπως τις αναπτύξαμε στο πρώτο τμήμα της εργασίας. Εντούτοις, υπάρχει πολύ μικρότερη έμφαση στην διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης, -σε σχέση με τις μελλοντικές πολιτικές- αν και υπάρχει κάποια αναφορά και σε αυτή.

Η ανάλυση των κειμένων της Διαδικασία της Βαρκελώνης, αποκαλύπτει ότι η μετανάστευση δεν αποτελούσε τότε, ούτε ζήτημα ασφαλείας, ούτε γενικά θέμα ιδιαίτερης προτεραιότητας. Σε αυτό βέβαια συνηγορούσε και το γεγονός ότι την δεκαετία του 1990 η μετανάστευση από τις χώρες της Μεσογείου προς την ΕΕ αντιπροσώπευε μόλις το 8% της συνολικής μετανάστευσης στην γηραιά ήπειρο.¹³⁶ Η ΕΕ τότε ήταν πιο έτοιμη να αποδεχθεί ένα πιθανό ρίσκο, με μια σχετική ελευθερία στο θέμα της μετανάστευσης, με πιθανό όφελος όμως, την μείωση των μεταναστευτικών ροών, μέσω της αύξησης των ευκαιριών και του βιοτικού επιπέδου των μεταναστών και των χωρών τους, σε αρμονία άλλωστε με τον κανονιστικό στόχο της ΕΕ. Πράγματι, στην διακήρυξη της Βαρκελώνης οι εταίροι αναγνωρίζουν «την σημασία του ρόλου της μετανάστευσης στις σχέσεις τους». Και παρόλο που το ζήτημα της μετανάστευσης δεν ήταν ιδιαίτερα επεξεργασμένο, είναι ορατό το κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο αυτή εντάσσεται: ο βασικός μελλοντικός στόχος της συνεργασίας είναι η μείωση των μεταναστευτικών πιέσεων, μεταξύ άλλων, μέσω επαγγελματικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων, και προγραμμάτων στήριξης για τη δημιουργία θέσεων εργασίας, υποδεικνύοντας έτσι μια ισχυρή δέσμευση να αντιμετωπιστούν οι ριζικές αιτίες της μετανάστευσης, όχι όμως μέσω πολιτικών ασφαλείας, αλλά μέσω μιας κανονιστικής εργαλειοθήκης, η οποία δεν αποσκοπεί να περιορίσει την κινητικότητα των ανθρώπων, αλλά αντιθέτως, αποτελεί μια εναλλακτική προσέγγιση. Η λογική αυτής της προσέγγισης ήταν ότι η

¹³⁶ Haizam Amirah F., Youngs, R.,(eds.), 'The Euro-Mediterranean partnership : assessing the first decade', *Institute of International Relations, Perspectives*, (28), Madrid, 2007, pp. 103-107

ΕΕ οφείλει να προσπαθήσει να επηρεάσει τους παράγοντες που ωθούν τους ανθρώπους να εγκαταλείψουν τις πατρίδες τους.¹³⁷ Εντούτοις, δεν υπάρχει ακόμα ιδιαίτερη επεξεργασία των θετικών σχέσεων που μπορεί να προκύψουν μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης, όπως τις αναπτύξαμε στο πρώτο μέρος.

Β. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (2004) και τα Σχέδια Δράσης

Το 2004 η ΕΕ έθεσε σε ισχύ την ΕΠΓ ως συνέχεια της Διαδικασίας της Βαρκελώνης, με στόχο την διατήρηση της εικόνας της ως μια δύναμη του καλού, στις σχέσεις της με τις γειτονικές της χώρες. Ένα σύνολο 16 γειτονικών χωρών συμμετέχει στην ΕΠΓ. Από αυτές, οι 10 είναι αραβικές χώρες: Αίγυπτος, Αλγερία, Ιορδανία, Ισραήλ, Λίβανος, Λιβύη, Μαρόκο, Παλαιστίνη, Συρία και Τυνησία¹³⁸. Με μια πρώτη ματιά, η ΕΠΓ φαίνεται να ανταποκρίνεται στις υποσχέσεις για μια Ευρώπη, θετική δύναμη στις διεθνείς σχέσεις, καθώς το κείμενο στρατηγικής της ΕΠΓ¹³⁹ του 2004, διαβεβαιώνει ότι η ΕΕ έχει πρόθεση να προωθήσει την «σταθερότητα, την ασφάλεια και την ευημερία για όλους», με τη χρήση κινήτρων, αντί για κυρώσεων και να «καλλιεργήσει την συνεργασία σε θέματα κοινού ενδιαφέροντος».

Η φιλόδοξη αυτή πολιτική είχε στόχο να προσφέρει, μέσω μιας διμερούς συμφωνίας, μια προνομιούχο σχέση σε έναν εταίρο, στη βάση μιας αμοιβαίας δέσμευσης σε κοινές αξίες (δημοκρατία, ανθρώπινα δικαιώματα, οικονομία της αγοράς, νομοκρατία, χρηστή διαχείριση και βιώσιμη ανάπτυξη) και αποβλέπει σε μια βαθιά πολιτική σχέση και οικονομική ενοποίηση. Το βάθος της σχέσης εξαρτάται από το βαθμό στον οποίο μετουσιώνονται σε πράξη από τον εταίρο αυτές οι αξίες, δηλαδή κυριαρχεί μια λογική «περισσότεροι πόροι για περισσότερες μεταρρυθμίσεις». Πρακτικά, η ΕΕ και κάθε εταίρος της ΕΠΓ συμφωνούν σε ένα διμερές **Σχέδιο Δράσης**, που καλύπτει ένα μεγάλο εύρος κοινών θεμάτων και περιλαμβάνουν 8-10 τομείς προτεραιότητας, μέσα στους οποίους περιλαμβάνεται και η κινητικότητα των ανθρώπων. Τα πρώτα Σχέδια Δράσης υπό την ΕΠΓ υπογράφηκαν το 2005. Με βάση αυτά η ΕΕ σύνταξε έγγραφα στρατηγικής σχεδόν για κάθε χώρα για τη περίοδο 2007-2013 και ενδεικτικά προγράμματα για τις περιόδους 2007-2010 και 2010-2013. Αυτά βασίζονται και χτίζουν πάνω στις υφιστάμενες διμερείς ευρώ-μεσογειακές συμφωνίες της Διαδικασίας της Βαρκελώνης.

Στα περισσότερα από αυτά τα Σχέδια Δράσης, τα μέτρα που αφορούν στη μετανάστευση σχετίζονται με δύο βασικές θεματικές. Πρώτον, η ΕΕ στοχεύει στην βελτίωση της ικανότητας διαχείρισης της μετανάστευσης των εταίρων, προσφέροντάς τους τεχνική και

¹³⁷ Aubarell, G., Zapata-Barrero, R., Aragall, X., 'New Directions of National Immigration Policies: The development of the external dimension and its relationship with the Euro-Mediterranean Process', *EuroMesco Paper*, (79), 1-19.

¹³⁸ www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.5.4.html (17/04/2016)

¹³⁹ Communication from the Commission, *European Neighbourhood Policy, Strategy Paper* [COM(2004) 373 final, Brussels, 12.5.2004]

χρηματική βοήθεια για την ενίσχυση της ασφάλειας των εγγράφων και του ελέγχου των συνόρων. Δεύτερον, υπήρχε η σκέψη για σταδιακή απελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων εισόδου και διευκόλυνσης της μετακίνησης από τις γειτονικές χώρες προς την ΕΕ.¹⁴⁰ Όμως, στο κρίσιμο αυτό τρίτο ζήτημα, η δέσμευση από τη πλευρά της ΕΕ είναι ελάχιστη. Σύμφωνα με το κείμενο στρατηγικής της ΕΠΓ, «η ΕΕ μπορεί να εξετάσει την πιθανότητα να χαλαρώσουν οι προϋποθέσεις χορήγησης θεώρησης εισόδου μικρής διάρκειας, για κάποιες, αμοιβαία αποδεκτές, κατηγορίες προσώπων». Αυτή ακριβώς η πιθανότητα διευκόλυνσης της μετανάστευσης προς την ΕΕ θα αποτελέσει βασικά το «δόλωμα», το κίνητρο στις σχέσεις της με τους μεσογειακούς εταίρους. Στα περισσότερα Σχέδια Δράσης, το μόνο από μέτρο που συναντάμε ως προς την νόμιμη μετανάστευση είναι η διενέργεια ενημερωτικών εκστρατειών για τις ευκαιρίες νόμιμης μετανάστευσης στην ΕΕ και για τους κινδύνους της παράνομης μετανάστευσης και μερικές πρωτοβουλίες για την διευκόλυνση της κινητικότητας, συγκεκριμένων όμως κατηγοριών προσώπων, όπως οι φοιτητές.

Αντιθέτως, τα κείμενα θέτουν συνήθως πολύ πιο σαφείς και δεσμευτικές υποχρεώσεις στις τρίτες χώρες, όσον αφορά στην παράνομη μετανάστευση και τον συνοριακό έλεγχο. Στο τμήμα τους που αφορά στη συνεργασία στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, τα Σχέδια Δράσης περιέχουν πρωτοβουλίες όπως «ανταλλαγή πληροφοριών και στήριξη δράσεων για την αποτροπή της παράνομης μετανάστευσης», «συνεργασία με την Migration and Border Surveillance Directorate», «σύναψη και εφαρμογή συμφωνίας επανεισδοχής με την ΕΕ για τους παράνομους υπηκόους και για υπηκόους τρίτων χωρών», «ενίσχυση θεσμικής και διαχειριστικής ικανότητας για τον έλεγχο των συνόρων και την παρακολούθηση περιοχών εισόδου και εξόδου», «περιφερειακή συνεργασία στην διαχείριση των συνόρων» κ.α.

Σύμφωνα με την τότε επίτροπο εξωτερικών σχέσεων και ΕΠΓ, Benita Ferrero-Waldner, τα μέτρα σχετικά με την μετανάστευση στο πλαίσιο της ΕΠΓ, «θα αποτελούσαν μια συνολική, συνεκτική και ισορροπημένη προσέγγιση, ρυθμίζοντας την νόμιμη μετανάστευση, ενώ παράλληλα θα απέτρεπαν την παράνομη μετανάστευση, την διακίνηση και την εμπορία ανθρώπων».¹⁴¹ Εντούτοις, μια κριτική ανάλυση στα κείμενα των Σχεδίων Δράσης αποκαλύπτει μια μάλλον ουσιαστική απόσταση μεταξύ της θεωρίας –δηλαδή της θετικής κανονιστικής δύναμης που η ΕΕ επιθυμεί να ενσαρκώνει- και ενός καθεστώτος γειτονίας, με γνώμονα την ασφάλεια της ΕΕ, στη πράξη. Διότι η ΕΠΓ, που υποτίθεται αποτελεί την συνέχεια της Ευρώ-μεσογειακής Εταιρικής Σχέσης, απώλεσε σε μεγάλο βαθμό τις κανονιστικές ανησυχίες για την σχέση ανάπτυξης και μετανάστευσης και προτίμησε να προσεγγίσει το ζήτημα από τη πλευρά της ασφάλειας και του ελέγχου. Σε σχέση με την Διακήρυξη της Βαρκελώνης, τα Σχέδια Δράσης

¹⁴⁰ Barbé, E., Johansson-Nogués, E., 'The EU as a modest "force for good": The European Neighborhood Policy', *International Affairs*, 2008, 84 (1), 81-96

¹⁴¹ Ferrero-Waldner, Benita., 'Migration, external relations and the European Neighbourhood Policy'. *Speech delivered at the conference on "Reinforcing the Area of Freedom, Security, Prosperity and Justice of the EU and Its Neighbouring Countries"*, Brussels, 24/01/2006

της ΕΠΓ έχουν δώσει προτεραιότητα σε δράσεις σχετικές με την ασφάλεια, ενώ το ζήτημα της παράνομης μετανάστευσης καθιερώθηκε ως ζήτημα «καθοριστικής σημασίας» και συνδέθηκε σταδιακά με άλλες διασυννοριακές «απειλές προς την αμοιβαία ασφάλεια», όπως η τρομοκρατία.¹⁴²

Γ. Η μετανάστευση μετά την Αραβική Άνοιξη (2011) & η νέα Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας

Η κρίση της Αραβικής Άνοιξης αποτελεί άλλο ένα σημείο καμπής στην πορεία της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Πράγματι, οι λαϊκές κινητοποιήσεις στις χώρες του Μάγκρεμπ μετατόπισαν τις εύθραυστες ισορροπίες στις σχέσεις με τα αυταρχικά καθεστώτα της περιοχής, με τα οποία είχαν καλλιεργηθεί οι ευρώ-μεσογειακές σχέσεις στο πέρασμα του χρόνου. Στη πράξη, οι αντίδραση της ΕΕ στην αραβική άνοιξη, σε σχέση με την κινητικότητα και την μετανάστευση, ήταν πολύπλευρη. Η πρώτη αντίδραση ήταν η παροχή άμεσης ανθρωπιστικής βοήθειας στις τρίτες χώρες που αντιμετώπιζαν μετακινήσεις εκατοντάδων χιλιάδων ανθρώπων στα σύνορά τους. Η δεύτερη αντίδραση ήταν η δημοσίευση ενός αριθμού ανακοινώσεων, όπως η «Εταιρική σχέση με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου για τη δημοκρατία και την κοινή ευημερία»,¹⁴³ και η «Διάλογος για την μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με τις ώρες της Ν. Μεσογείου»¹⁴⁴, οι οποίες τόνιζαν τη σημασία να οικοδομηθεί μια νέα συνεργασία με τις χώρες στη νότια γειτονιά της ΕΕ, με μια αναθεώρηση της ΕΠΓ, η οποία τελικά ήρθε με την ανακοίνωση της Επιτροπής «Μια νέα απάντηση σε μια γειτονιά που αλλάζει»¹⁴⁵. Τέλος, η τρίτη αντίδραση ήταν μια προσπάθεια να τροποποιηθούν οι κανόνες της Συνθήκης Schengen, για να επιτραπεί η επανατοποθέτηση εσωτερικών συνόρων στα κράτη μέλη, σε περίπτωση που κάποιο από αυτά βρεθεί αντιμέτωπο με μαζική εισροή μεταναστών στα εξωτερικά του σύνορα, δοκιμάζοντας όμως με αυτόν τον τρόπο όλο το «οικοδόμημα Schengen».

¹⁴² Le Blanc, E., 'From the Barcelona Process to the Arab Spring: The Role of Emotions in the EU Migration Policy towards the Mediterranean Countries', *Helmut Kohl Institute for European Studies Working Paper*, (112), 2011, p. 27

¹⁴³ Κοινή Ανακοίνωση στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Εταιρική σχέση με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου για τη δημοκρατία και την κοινή ευημερία*, [COM(2011) 200 τελικό της 8.3.2011]

¹⁴⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Διάλογος για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου*, [COM(2011) 292 τελικό της 24/05/2011]

¹⁴⁵ Κοινή Ανακοίνωση στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Μια νέα απάντηση σε μια γειτονιά που αλλάζει* [COM(2011) 303 τελικό της 25/05/2011]

Μια ανάλυση όμως των σχετικών κειμένων της ΕΕ αποκαλύπτει μια προσέγγιση της μετανάστευσης, ξεκάθαρα από την πλευρά της ασφάλειας. Γιατί ενώ η νέα ΕΠΓ δέχεται ότι «η ρυθμισμένη κινητικότητα των ανθρώπων και ιδιαίτερα των σπουδαστών, των τουριστών και των εργαζομένων, είναι θετική για όλη τη γειτονιά», είναι ολοφάνερη η αντίληψη μιας ανταλλαγής, μεταξύ αυξημένης κινητικότητας και ρίσκου, σε σχέση με την ασφάλεια. Σε φράσεις, όπως: «η ΕΕ οφείλει να διασφαλίσει ότι η ανάγκη για περισσότερη κινητικότητα δεν θα υποσκάψει την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης», είναι έκδηλη η παραδοχή, ότι οι μετανάστες αναπόφευκτα εμπεριέχουν κάποιο κίνδυνο ή έστω ένα ρίσκο. Αυτό φαίνεται και από τα κείμενα της FRONTEx, όπου παρουσίαζε εκτιμήσεις για 500.000 μετανάστες, έτοιμους να διασχίσουν την Μεσόγειο, όταν σύμφωνα με τον ΔΟΜ, μόλις 28.000 παράνομοι μετανάστες από την Τυνησία και την Λιβύη έφθασαν τελικά στην Ευρώπη και 600.000 κατευθύνθηκαν προς την Αίγυπτο.¹⁴⁶ Φυσικό επακόλουθο ήταν να ενισχυθούν οι περιοριστικές πολιτικές προς τους μετανάστες από τη Ν. Μεσόγειο. Έτσι, στην ανακοίνωση βρίσκουμε πιο εύκολα πρωτοβουλίες που αφορούν κυρίως την κινητικότητα των σπουδαστών και πολύ λιγότερο των άλλων κατηγοριών των μεταναστών.

Πιο συγκεκριμένα, στο τμήμα 2.4 (μετανάστευση και κινητικότητα) της ανακοίνωσης της Επιτροπής για την νέα ΕΠΓ, οι προτεραιότητες της ΕΕ σε σχέση με τη μετανάστευση φαίνεται να είναι οι εξής:

- Η επιδίωξη της απλοποίησης των διαδικασιών των θεωρήσεων για επιλεγμένους εταίρους της ΕΠΓ και της απελευθέρωσής τους για τα πιο προηγμένα μέλη της ΕΠΓ.
- Η ανάπτυξη των υπαρχουσών εταιρικών σχέσεων κινητικότητας και η δημιουργία νέων.

Επίσης, σύμφωνα με την ανακοίνωση, η ΕΠΓ στοχεύει στην «ανάπτυξη αμοιβαία ωφέλιμης συνεργασίας, όπου η οικονομική ανάπτυξη των τρίτων χωρών και της ΕΕ, η καλά ρυθμισμένη νόμιμη μετανάστευση, η ανάπτυξη ικανοτήτων για τον συνοριακό έλεγχο, το άσυλο και η επιβολή του νόμου, είναι άρρηκτα συνδεδεμένα». Παρακάτω όμως η ανακοίνωση, αναφέρεται κυρίως στην συνεργασία μεταξύ σχολικών μονάδων, την κινητικότητα ακαδημαϊκών, φοιτητών και τις συνεργασίες μεταξύ πανεπιστημίων, μέσω των προγραμμάτων Erasmus Mundus και Tempus, ενώ για τις υπόλοιπες κατηγορίες προσώπων αναφέρεται μόνο στην «έναρξη διαλόγου με τις τρίτες χώρες».

Αντιθέτως, όσον αφορά στην παράνομη μετανάστευση, το κείμενο είναι πολύ πιο δεσμευτικό, καθώς θέτει ως προϋπόθεση για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων εισόδου, την ταυτόχρονη υπογραφή συμφωνιών επανεισδοχής με τις χώρες του Νότου και συγκεκριμένα μέτρα για τον έλεγχο των συνόρων, την ασφάλεια των ταξιδιωτικών εγγράφων κ.α.

Έτσι, ενώ τα Σχέδια Δράσης της νέας ΕΠΓ θέτουν ρητά προτεραιότητες όπως η βελτιωμένη κινητικότητα και η σχέση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης, στη πράξη, αναλύοντας τα κείμενα παρατηρούμε ότι οι θετικές πρωτοβουλίες για τη σχέση ανάπτυξης και

¹⁴⁶ Βλ. Le Blanc, Ε., όπ. π., σελ. 31

μετανάστευσης, είτε αναφέρονται σε εντελώς γενικό επίπεδο, χωρίς συγκεκριμένες δράσεις, είτε αφορούν κάποιες μόνο κατηγορίες μεταναστών (φοιτητές και ακαδημαϊκούς), είτε παρέχονται υπό όρους (συμφωνίες επανεισδοχής και άλλα μέτρα).

Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κάνοντας μια συνολική ανασκόπηση της πολιτικής γειτονίας της Ένωσης και των έργων στον τομέα της μετανάστευσης που χρηματοδοτούνται μέσω αυτής, θα λέγαμε ότι εντοπίζονται τα εξής τέσσερα χαρακτηριστικά:

- **Μέτρα με βραχυπρόθεσμη προοπτική, όπως ο συνοριακός έλεγχος και η παράνομη μετανάστευση και ελάχιστη συσχέτιση μετανάστευσης-ανάπτυξης**

Η ΕΕ έχει αν μη τι άλλο παραγκωνίσει τα ζητήματα που αφορούν στη σχέση μετανάστευσης και ανάπτυξης, προς όφελος των επειγουσών προτεραιοτήτων, όπως θεωρεί την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και τον καλύτερο έλεγχο των συνόρων. Άλλωστε, όπως και η ίδια η Επιτροπή παραδέχτηκε λίγα χρόνια μετά την έναρξη της ΕΠΓ, «η ΕΠΓ δεν έχει ακόμα επιτύχει σημαντική πρόοδο όσον αφορά στη βελτίωση της κινητικότητας των υπηκόων των εταίρων προς την ΕΕ»,¹⁴⁷ κάτι αναμενόμενο αν λάβουμε υπόψη μας την απροθυμία της ΕΕ να ενθαρρύνει την νόμιμη μετανάστευση από τη νότια Μεσόγειο. Η απροθυμία δέσμευσης της ΕΕ για σοβαρά ανοίγματα στο ζήτημα των ευκαιριών νόμιμης μετανάστευσης και οι πρωτοβουλίες που αφορούν μόνο τη κινητικότητα των σπουδαστών και ακαδημαϊκών ή κάποιες υποστηρικτικές δράσεις, αν και θετικές, δεν δημιουργούν αξιόλογες ευκαιρίες νόμιμης μετανάστευσης και συνεπώς υποσκάπτουν εξ αρχής τις αναπτυξιακές επιδράσεις που θα μπορούσε να έχει η αυξημένη κινητικότητα των ανθρώπων. Επίσης, στα Σχέδια Δράσης δεν υπάρχει ούτε μια πρόταση που να εκμεταλλεύεται τις θετικές επιδράσεις της μετανάστευσης στην ανάπτυξη, όπως τις αναλύσαμε στο πρώτο μέρος.

- **Την εξωτερίκευση των πολιτικών ελέγχου της μετανάστευσης, με σκοπό τον περιορισμό των μεταναστών (του «κινδύνου») έξω από τα σύνορα της ΕΕ.**

Η εξωτερική διάσταση της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων έχει στόχο την αύξηση της ασφάλειας στην περιφέρεια, ενδυναμώνοντας τις ικανότητες των τρίτων χωρών να δρουν στο πεδίο της ασφάλειας.¹⁴⁸ Ο στόχος βασικά, είναι η αστυνόμευση των εξωτερικών

¹⁴⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Για την ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας*, [COM (2006) 726 της 4.12.2006]

¹⁴⁸ Βλ. Lavenex, S., 'Shifting up and out: The Foreign Policy of European Immigration Control', όπ. π.

συνόρων από απόσταση, έτσι ώστε να περιοριστεί η ανεπιθύμητη μετανάστευση, αλλά και γιατί είναι πολύ πιο δύσκολο να εκδιωχθούν οι μετανάστες άπαξ και φθάσουν σε ευρωπαϊκό έδαφος, λόγω της νομικής προστασίας που απολαμβάνουν. Η στρατηγική αυτή περιλαμβάνει καταρχάς την ανάπτυξη ικανοτήτων σε συγκεκριμένες χώρες προέλευσης και διέλευσης, η οποία συνίσταται σε μεταφορά τεχνογνωσίας και τεχνολογίας παρακολούθησης, ώστε να ενισχυθεί ο έλεγχος των συνόρων και η αποτροπή της μετανάστευσης μέσω θαλάσσης.¹⁴⁹ Αν και δεν την αναλύσαμε, η πολιτική αυτή εφαρμόζεται και στην περίπτωση του ασύλου, δηλαδή υπάρχει εξωτερική προστασία των προσφύγων.

- **Συμφωνίες επανεισδοχής σε αντάλλαγμα για νόμιμη μετανάστευση.**

Στα σχέδια αυτά παρατηρούμε να συνυπάρχουν μέτρα για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, μαζί με μέτρα που αφορούν στην νόμιμη μετανάστευση. Στο πλαίσιο αυτό όμως, η νόμιμη μετανάστευση αποτελεί απλά το «καρότο». Πράγματι, στην ΕΠΓ προβλέπεται ότι οι διαπραγματεύσεις για την απλοποίηση των διαδικασιών θεωρήσεων εισόδου θα ξεκινούν, αφού πρώτα υπογραφεί μια Συμφωνία Επανεισδοχής μεταξύ του μεσογειακού εταίρου και της ΕΕ, καταδεικνύοντας ξεκάθαρα τις προτεραιότητες της ένωσης. Και το χειρότερο είναι ότι οι συμφωνίες επανεισδοχής περιλαμβάνουν και υπηκόους τρίτων χωρών που απλά διέλευσαν από τις μεσογειακές χώρες προς την ΕΕ. Αυτό προφανώς καταδεικνύει τους ασύμμετρους όρους της συμφωνίας και σαφώς δεν μπορεί να αποτελεί μια υποτιθέμενη «συνολική, συνεκτική και ισορροπημένη προσέγγιση», καθώς δεν λαμβάνει υπόψη της τις αρνητικές επιπτώσεις της μεταναστευτικής πολιτικής, στην οικονομική κατάσταση των εταίρων χωρών της Ν. Μεσογείου. Πράγματι, οι χώρες αυτές είναι πολύ διστακτικές στην υπογραφή τέτοιων συμφωνιών, καθώς ένα μεγάλο μέρος του εθνικού τους εισοδήματος προέρχεται από τα εμβάσματα, από υπηκόους τους που έχουν εγκατασταθεί στην ΕΕ. Αυτό το εισόδημα θα εξανεμιζόταν, αν επέστρεφαν στην πατρίδα τους όλοι οι υπήκοοι τους χωρίς άδεια διαμονής, που ζούσαν στην ΕΕ. Επίσης, θα υφίσταντο μεγάλο οικονομικό βάρος από την προβλεπόμενη υποχρέωση να διαχειριστούν και όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών που διέλευσαν από το έδαφός τους προς την ΕΕ, καθώς τα τελευταία χρόνια οι χώρες της Ν. Μεσογείου έχουν μετατραπεί σε χώρες διέλευσης μεταναστών από χώρες της υπό-σαχάριας Αφρικής, αλλά και του Αφγανιστάν και του Πακιστάν. Φαίνεται λοιπόν, ότι η ΕΕ μάλλον προσπαθεί να μετατρέψει αυτές τις χώρες σε ουδέτερες ζώνες, αποσβεστήρες των μεταναστευτικών πιέσεων, με αντάλλαγμα υποσχέσεις για περισσότερες ευκαιρίες νόμιμης μετανάστευσης.

¹⁴⁹ Lütterbeck, D., 'Policing Migration in the Mediterranean', *Mediterranean Politics* (11), 59-82

Τέλος, αξίζει να σημειώσουμε ότι σε γενικότερο επίπεδο συνεργασίας, η ΕΕ δεν έχει δεχθεί κριτική μόνο για την υποκρισία της στην εφαρμογή της πολιτικής γειτονίας της, στην οποία δίνεται πολύ μεγαλύτερη προτεραιότητα στην οικονομική ενοποίηση της περιφέρειας με την ΕΕ, παρά στη πρόοδο στο πολιτικό και κοινωνικό πεδίο¹⁵⁰, ούτε μόνο για την αδυναμία της να προκαλέσει αυτή την πρόοδο. Κάποιοι μελετητές έχουν κατηγορήσει την ΕΕ, ότι οι ίδιες οι νεοφιλελεύθερες οικονομικές πολιτικές που προωθούνται μέσω της ΕΠΓ, αποτελούν εν μέρη τις αιτίες για την πολιτική αναστάτωση και τις εξεγέρσεις στον Αραβικό κόσμο.¹⁵¹

¹⁵⁰ Άλλωστε είναι προφανές ότι επί χρόνια η ΕΕ συνεργαζόταν με απολυταρχικά καθεστώτα στην περιοχή της νότιας Μεσογείου, παρά την ρητορική υποστήριξης της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

¹⁵¹ Teti, A. and Gervasio, G. 'The unbearable lightness of authoritarianism: lessons from the Arab uprisings', *Mediterranean Politics*, 16:2, 2011, pp. 321-327

6^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΕΡΓΑ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΕΙΤΟΝΙΑΣ ΤΗΣ ΕΕ

Τα ίδια συμπεράσματα εξάγονται αν εξετάσουμε τα έργα που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο της Διαδικασίας της Βαρκελώνης και της ΕΠΓ, καθώς τα έργα που συναντάμε σχετίζονται κυρίως με ενημερωτικές και υποστηρικτικές δράσεις ανάπτυξης ικανοτήτων και βελτίωσης της κινητικότητας συγκεκριμένων κατηγοριών προσώπων, κυρίως των φοιτητών και των ακαδημαϊκών και δεν συναντάμε πρωτοβουλίες που θα συνδέσουν με περισσότερους τρόπους την μετανάστευση με την ανάπτυξη των τρίτων χωρών. Επίσης, όπως θα διαπιστώσουμε παρακάτω, είναι εμφανής η πολύ περιορισμένη χρηματοδότηση έργων -που μπορούν να συνδέσουν θετικά την μετανάστευση με την ανάπτυξη- και από τα θεματικά χρηματοδοτικά εργαλεία, όπως το θεματικό πρόγραμμα AENEAS και τα προγράμματα που το ακολούθησαν. Ο αριθμός των σχετικών δράσεων, αλλά και τα ποσά που διατίθενται δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να ικανοποιήσουν τις ανάγκες και τις προσδοκίες των ΤΜΧ χωρών, που επιθυμούν μια πολύ πιο ουσιαστική και θετική προσέγγιση της μετανάστευσης, για την στήριξη της ανάπτυξής τους. Τέλος, αν και σημαντική, η συμμετοχή των διεθνών οργανισμών δεν μπορεί να δημιουργήσει

A. ΕΡΓΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ MEDA, ENPI, ENI

Μέχρι το 2006 η ΕΕ στήριξε τη Διαδικασία της Βαρκελώνης κυρίως μέσω της γραμμής του προϋπολογισμού του προγράμματος MEDA. Το πρόγραμμα MEDA, που δημιουργήθηκε με τον Κανονισμό του Συμβουλίου 1488/1996, παρέχει βοήθεια στο πλαίσιο των συμφωνηθέντων στις ευρώ-μεσογειακές εταιρικές σχέσεις μεταξύ της ΕΕ και των κρατών της Διαδικασίας της Βαρκελώνης. Βασικοί στόχοι του προγράμματος είναι η ενίσχυση της πολιτικής σταθερότητας και της δημοκρατίας, η δημιουργία μιας ευρώ-μεσογειακής ζώνης ελεύθερων συναλλαγών και η ανάπτυξη της οικονομικής και κοινωνικής συνεργασίας. Οι δικαιούχοι της χρηματοδότησης μπορεί να είναι κράτη, περιφερειακές και τοπικές αρχές και παράγοντες της ΚτΠ, όπως οργανισμοί, επιχειρήσεις, τοπικές κοινότητες κλπ. Περίπου το 10% των πόρων του χρησιμοποιείται σε περιφερειακά προγράμματα και έργα, ενώ το 90% κατευθύνεται σε εθνικά έργα, βάση των Εθνικών Ενδεικτικών Προγραμμάτων (NIP). Στη πρώτη περίοδο δράσης του προγράμματος (MEDAI), μεταξύ 1995-1999, διοχετεύθηκαν περίπου 3,42

δισ ευρώ σε χρηματοδότηση έργων. Μετά την αναθεώρησή του το 2000 με τον Κανονισμό του Συμβουλίου 2698/2000 και την εισαγωγή των Περιφερειακών Εγγράφων Στρατηγικής και των Εθνικών Ενδεικτικών Προγραμμάτων (RSP,NIP) ως πρότυπα έγγραφα προγραμματισμού, ο προϋπολογισμός του για την δεύτερη περίοδο δράσης (MEDAI), 2000-2006 άγγιξε τα 5,35 δισ ευρώ.

Μετά την διεύρυνση του 2004, η ΕΕ επαναπροσδιόρισε τα γεωπολιτικά της συμφέροντα και τη σχέση της με τους γείτονές της, μεταξύ αυτών και οι Μεσογειακές χώρες του προγράμματος MEDA. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (ENPI) που δημιουργήθηκε, αποτέλεσε τον διάδοχο του προγράμματος MEDA για τις Μεσογειακές χώρες και του αντίστοιχου προγράμματος TACIS για τις χώρες της Αν. Ευρώπης, με διευρυμένους στόχους και μεγαλύτερο προϋπολογισμό,¹⁵² και η λειτουργία του καθορίζεται από τον Κανονισμό του Συμβουλίου 1638/2006. Πριν από αυτόν, κάθε εργαλείο πολιτικής είχε το δικό του μηχανισμό χρηματοδότησης. Από το 2007 το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης ενοποιήθηκε υπό τον ENPI. Ο μηχανισμός αυτός ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 2007 και διήρκεσε μέχρι τον Ιανουάριο του 2014, όταν αντικαταστάθηκε από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Γειτονίας (ENI), και ο κύριος σκοπός του είναι να δημιουργήσει μια περιοχή κοινών αξιών, σταθερότητας, ανάπτυξης και συνεργασίας και βαθύτερης οικονομικής και περιφερειακής ενοποίησης, καλύπτοντας ένα μεγάλο εύρος πεδίων συνεργασίας. Τα ετήσια Σχέδια Δράσης καθορίζουν το πώς θα κατανεμηθούν οι πόροι σε κάθε χώρα.

Τα προγράμματα έχουν δύο διαστάσεις, μία διμερή και μία περιφερειακή. Όσον αφορά στη μετανάστευση, αναμφίβολα η περιφερειακή διάσταση των προγραμμάτων είναι η πιο σημαντική, αφού εκεί παρατηρούνται όλες οι περιφερειακού τύπου συνεργασίες και έργα.¹⁵³ Αντιθέτως, σε εθνικό επίπεδο, μελετώντας τα Εθνικά Ενδεικτικά Προγράμματα και τα Σχέδια Δράσης κάποιων Μεσογειακών χωρών, δεν συναντάμε παρά ελάχιστες πρωτοβουλίες που να έχουν σχέση με την εκμετάλλευση των θετικών σχέσεων μετανάστευσης και ανάπτυξης, όπως τις αναλύσαμε στο πρώτο κεφάλαιο, ενώ όσες συναντάμε, σχετίζονται μόνο με την κινητικότητα των φοιτητών και των ακαδημαϊκών και με ενημερωτικές εκστρατείες για τους υφιστάμενους νόμιμους διαύλους μετανάστευσης. Στην περιφερειακή τους διάσταση λοιπόν, τα έργα που χρηματοδοτούνται από τα προγράμματα και τους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς της πολιτικής γειτονίας της ΕΕ και που διαπερνούν τη σχέση μετανάστευσης και ανάπτυξης, είναι κυρίως έργα που στοχεύουν στην ανάπτυξη ικανοτήτων, την διευκόλυνση του διαλόγου και την κινητικότητα κάποιων κατηγοριών προσώπων.

¹⁵² http://ec.europa.eu/europeaid/funding/european-neighbourhood-and-partnership-instrument-enpi_en (20/04/2016)

¹⁵³ http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_el.htm (20/04/2016)

EUROMED MIGRATION

Το σημαντικότερο περιφερειακό έργο που συνδέει τη μετανάστευση με την ανάπτυξη είναι αναμφίβολα το Euromed Migration. Το έργο αυτό στη πρώτη του φάση (2004-2007) ξεκίνησε να χρηματοδοτείται από το MEDA, συνέχισε στη δεύτερη και τρίτη φάση (2008-2011 και 2012-2014) από το ENPI και πλέον βρίσκεται στην τέταρτη φάση (2015+) ως Euromed Migration IV και χρηματοδοτείται στο πλαίσιο του Περιφερειακού Σχεδίου Δράσης του ENI. Ουσιαστικά είναι ένας διάλογος, στο οποίο εμπλέκονται τα κράτη μέλη της ΕΕ και οι χώρες: Αλγερία, Αίγυπτος, Ισραήλ, Ιορδανία, Λίβανος, Μαρόκο, Παλαιστίνη, Συρία και Τυνησία και έχει χρηματοδοτηθεί στις διάφορες φάσεις του μέχρι σήμερα, με το ποσό των €12 εκ., ενώ στη τέταρτη τωρινή φάση του υποστηρίζεται με επιπλέον € 7,07 εκ.. Ο απώτερος σκοπός του διαλόγου αυτού είναι η οικοδόμηση συνεργασίας στα θέματα μετανάστευσης μεταξύ των εταίρων της ΕΠΓ. Επιπροσθέτως, στηρίζει τις χώρες-εταίρους στη διαχείριση της διεθνούς μετανάστευσης¹⁵⁴.

Οι συγκεκριμένοι στόχοι του έργου αυτού είναι σε γενικές γραμμές χωρισμένοι σε τρεις θεματικές, σε αντιστοιχία και με την ΣΠΜΚ και είναι οι εξής:

- Διευκόλυνση του περιφερειακού διαλόγου σχετικά με την προώθηση της δημιουργίας δικτύων και ανταλλαγών μεταξύ των Υπηρεσιών απασχόλησης, των γραφείων ευρέσεως εργασίας, των οργανώσεων εργοδοτών, τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ώστε να διευκολυνθεί η νόμιμη μετανάστευση και η κινητικότητα των εργαζομένων
- Προώθηση συνεργιών μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης
- Υποστήριξη της πρόληψης της παράνομης μετανάστευσης, ενίσχυση της ικανότητας διαχείρισης των συνόρων και βελτίωση της υποδοχής και υποστήριξης σε ευάλωτες ομάδες.

Πρακτικά, μέσω του διαλόγου αυτού στηρίζεται η δημιουργία εθνικών «Προφίλ Μετανάστευσης», έχουν λάβει χώρα θεματικές συζητήσεις και εκπαιδευτικά σεμινάρια, έχει δημιουργηθεί μια πλατφόρμα για την ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών και έχουν προσδιοριστεί εθνικά σημεία επαφής. Επίσης, έχει δημιουργηθεί το «Competence Centre for Migration & Development», το οποίο βοηθάει τους φορείς χάραξης πολιτικής να κατανοήσουν καλύτερα το πώς η μετανάστευση επηρεάζει την ανάπτυξη και το αντίστροφο.

MEDSTAT & MED-HIMS

Το έργο αυτό έλαβε χώρα από το 1996-2003 ως MEDSTAT I, από 2006-2009 ως MEDSTAT II και από 2010-2013 ως MEDSTAT III, στο πλαίσιο του MEDA και μετέπειτα του ENPI,

¹⁵⁴ http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=391&id_type=10 (17/04/2016)

με συνολικό προϋπολογισμό για όλες τις περιόδους, €37 εκατ. Ήταν ένα πρόγραμμα που είχε στόχο την στήριξη των μεσογειακών χωρών (Αλγερία, Αίγυπτος, Ισραήλ, Ιορδανία, Λίβανος, Λιβύη, Μαρόκο, Παλαιστίνη, Συρία και Τυνησία), ώστε να είναι σε θέση να συλλέξουν αξιόπιστα και συναφή στατιστικά δεδομένα, σε εννιά τομείς προτεραιότητας, μεταξύ αυτών και στη μετανάστευση.¹⁵⁵ Παρείχε εκπαιδευτικά σεμινάρια, τεχνική βοήθεια και ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών με στόχο την ανάπτυξη ικανοτήτων των εθνικών στατιστικών υπηρεσιών στις ΤΜΧ. Το έργο αυτό κατάφερε μέσα από την πορεία των τριών φάσεων του να αναπτυχθεί από ένα έργο ανάπτυξης ικανοτήτων, σε ένα εργαλείο που διευκόλυνε την χάραξη πολιτικής μέσω πραγματικών στοιχείων.¹⁵⁶

Στο πλαίσιο αυτού του έργου ξεκίνησε το 2008 το MED - HIMS (HouseholdsInternationalMigrationSurveysintheMediterraneancountries) το οποίο είναι ένα περιφερειακό πρόγραμμα που έχει στόχο να παρέχει στους αναλυτές και τους φορείς χάραξης πολιτικής, λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τους καθοριστικούς παράγοντες και τις συνέπειες της μετανάστευσης, έτσι ώστε να βοηθήσει στην καλύτερη στοχοθέτηση της πολιτικής για τη μετανάστευση και την αναπτυξιακή βοήθεια. Το MED – HIMS συλλέγει δεδομένα για την μετανάστευση, την επιστροφή, την πρόθεση μετανάστευσης, την κυκλική μετανάστευση, την μετανάστευση προσώπων υψηλής εξειδίκευσης, την παράνομη μετανάστευση, τα εμβάσματα και τη χρήση τους κ.α.¹⁵⁷

Τα υπόλοιπα έργα που συναντάμε δεν αφορούν αυτούσια τη μετανάστευση, όμως την διαπερνούν, καθώς σχετίζονται με την κινητικότητα των φοιτητών, των ακαδημαϊκών και των ερευνητών και είναι τα εξής:

HOMERe - High Opportunity For Mediterranean Executive Recruitment

Το έργο αυτό, στο οποίο συμμετέχουν η Αλγερία, η Αίγυπτος, η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία, το Μαρόκο και η Τυνησία έχει χρονοδιάγραμμα τη διετία 2015-2016 και προϋπολογισμό περίπου € 0,7 εκατ. Στόχος του είναι η προώθηση της κινητικότητας των τελειόφοιτων φοιτητών μεταξύ των χωρών που συμμετέχουν και η διευκόλυνση της μετάβασής τους από το ακαδημαϊκό περιβάλλον σε θέσεις ευθύνης στην πατρίδα τους, μέσω της εμπειρίας που αποκομίζουν από την επιχορηγούμενη κινητικότητα σε πολυεθνικές επιχειρήσεις στη Μεσόγειο.¹⁵⁸

¹⁵⁵ http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=305&id_type=10 (17/04/2016)

¹⁵⁶ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/MEDSTAT_programme (19/04/2016)

¹⁵⁷ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-neighbourhood-policy/enp-south/med-hims> (19/04/2016)

¹⁵⁸ http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=795&id_type=10 (19/04/2016)

Euro-Mediterranean University of Fez (UEMF)

Το έργο αυτό έχει χρονοδιάγραμμα τη τριετία 2015-2018 και προϋπολογισμό περίπου €100 εκατ. Το UEMF έχει σκοπό να αποτελέσει μια μοναδική περιφερειακή πανεπιστημιούπολη, με στόχο την προώθηση του διαλόγου, την πολιτισμική ανταλλαγή και την συνεργασία στην ανώτατη εκπαίδευση και την έρευνα μεταξύ των δύο ακτών της Μεσογείου. Μεταξύ άλλων, θα καλλιεργήσει την διεθνή κινητικότητα ερευνητών και φοιτητών με την εγκαθίδρυση κοινών πτυχίων και υποτροφιών.¹⁵⁹

Erasmus Mundus/ EMMAG & AlIdrisi

Το πρόγραμμα Erasmus Mundus στοχεύει στην βελτίωση της ποιότητας της ανώτατης εκπαίδευσης και στην προώθηση του διαλόγου και της κατανόησης μεταξύ των ανθρώπων και των πολιτισμών, μέσω της ακαδημαϊκής συνεργασίας και κινητικότητας. Έχει τρεις άξονες, ένας εκ των οποίων αφορά στην συνεργασία και τη κινητικότητα μεταξύ ακαδημαϊκών ιδρυμάτων.¹⁶⁰

EMMAG: Υπό το γενικότερο πλαίσιο του Erasmus Mundus, το EMMAG είναι ένα έργο €4.4 εκατ. με χρονοδιάγραμμα την πενταετία 2012-2016, που προωθεί τις ανταλλαγές μεταξύ πανεπιστημίων και τη κινητικότητα των προπτυχιακών, μεταπτυχιακών και διδακτορικών φοιτητών όλων των πεδίων σπουδών, καθώς και των ακαδημαϊκού και διοικητικού προσωπικού, μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και των χωρών της Αλγερίας, της Αιγύπτου, του Μαρόκου και της Τυνησίας.¹⁶¹

AlIdrisi: Υπό το γενικότερο πλαίσιο του Erasmus Mundus, το AlIdrisi είναι ένα έργο €4.1 εκατ. με χρονοδιάγραμμα την πενταετία 2013-2017, που αφορά στη δημιουργία ενός δικτύου κινητικότητας και ανταλλαγής μεταξύ 19 πανεπιστημίων της Βόρειας Αφρικής και της ΕΕ και 6 ακόμα συνεργαζόμενων πανεπιστημίων στην περιφέρεια.¹⁶²

Erasmus+¹⁶³

Το πρόγραμμα αυτό είναι ένα 7ετές (2014-2020) πρόγραμμα προϋπολογισμού €14,7 δις στο οποίο μπορούν πλέον να συμμετέχουν και μη ευρωπαίοι πολίτες και αφορά φοιτητές, διοικητικό και ακαδημαϊκό προσωπικό, εκπαιδευτές και εθελοντές. Είναι το νέο πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εκπαίδευση, την κατάρτιση, τη νεολαία και τον και στοχεύει

¹⁵⁹ http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=758&id_type=10 (19/04/2016)

¹⁶⁰ http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/ (19/04/2016)

¹⁶¹ http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=717&id_type=10 (19/04/2016)

¹⁶² http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=683&id_type=10 (19/04/2016)

¹⁶³ https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/individuals_en#tab-1-0 (19/04/2016)

στην ανάδειξη των δεξιοτήτων και της απασχολησιμότητας μέσω της κινητικότητας, καθώς και στον εκσυγχρονισμό των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης. Πρακτικά, το Erasmus+ δίνει μια μηνιαία επιχορήγηση σε φοιτητές εγγεγραμμένους σε Ίδρυμα Ανώτατης Εκπαίδευσης, σε όλα τα επίπεδα σπουδών (προπτυχιακό, μεταπτυχιακό, διδακτορικό) να μετακινηθούν για σπουδές σε συνεργαζόμενο Ίδρυμα του εξωτερικού με πλήρη αναγνώριση για το διάστημα των σπουδών τους και με διάρκεια κινητικότητα από 3-12 μήνες. Επίσης, το Erasmus+ δίνεται η δυνατότητα στο Διδακτικό και στο Διοικητικό προσωπικό Ιδρυμάτων Ανώτατης Εκπαίδευσης να μετακινηθεί αντίστοιχα για διδασκαλία/επιμόρφωση και επιμόρφωση σε φορείς του εξωτερικού.¹⁶⁴

Marie Sklodowska – Curie

Το πρόγραμμα αυτό είναι ένα πρόγραμμα προώθησης της κινητικότητας των ευρωπαίων, αλλά και μη ευρωπαίων ερευνητών, για διδακτορικές και μετά-διδακτορικές σπουδές στην ΕΕ, μέσω χορήγησης υποτροφιών. Οι υποτροφίες αυτές έχουν ιδιαίτερα ψηλό κύρος και στοχεύουν στην καλλιέργεια της διεπιστημονικής έρευνας και των διεθνών συνεργασιών.

B. ΘΕΜΑΤΙΚΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ

Εκτός από αυτά τα έργα που χρηματοδοτήθηκαν μέσω των γενικών χρηματοδοτικών μηχανισμών της πολιτικής γειτονίας, η ΕΕ χρηματοδότησε σχετικές δράσεις στις χώρες υπό το ΕΝΠΙ και μέσω θεματικών εργαλείων. Την περίοδο 2004-2006 μέσω του θεματικού προγράμματος AENEAS, τη περίοδο 2007-2013 μέσω του Θεματικού Προγράμματος για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και τη περίοδο από το 2014, μέσω του Θεματικού Προγράμματος για τα Παγκόσμια Δημόσια Αγαθά και Προκλήσεις.

B.1. AENEAS (Αινείας)

Η διάρκεια του προγράμματος Aeneas ήταν τελικά τρία έτη (2004-2006), κατά την οποία χρηματοδοτήθηκαν έργα που σχετίζονται με τη μετανάστευση, με το ποσό των € 120 εκατ. περίπου. Ο γενικός στόχος του προγράμματος ΑΙΝΕΙΑΣ ήταν η παροχή οικονομικής και τεχνικής βοήθειας σε τρίτες χώρες εταίρους, με σκοπό τη στήριξη στις προσπάθειες των χωρών αυτών για την καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Πιο συγκεκριμένα, όπως

¹⁶⁴ <http://erasmus.uop.gr/index.php/---erasmus> (19/04/2016)

ορίζεται από τον Κανονισμό (ΕΚ) 491/2004 της 10ης Μαρτίου 2004, ο οποίος θέσπισε το πρόγραμμα Αινείας, το πρόγραμμα έχει κυρίως τους ακόλουθους στόχους:

- Ανάπτυξη της νομοθεσίας των τρίτων χωρών στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης, ιδίως σε ότι αφορά τους κανόνες εισδοχής, τα δικαιώματα και το καθεστώς των προσώπων που γίνονται δεκτά, την ίση μεταχείριση των νόμιμα διαμενόντων, την ένταξη και μη διακριτική μεταχείριση καθώς και τα μέτρα για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας.
- Την ανάπτυξη της νόμιμης μετανάστευσης, σύμφωνα με ανάλυση της δημογραφικής, οικονομικής και κοινωνικής κατάσταση στις χώρες προέλευσης και στις χώρες υποδοχής και της ικανότητας φιλοξενίας των χωρών υποδοχής, καθώς και την ευαισθητοποίηση του κοινού για τα πλεονεκτήματα της νόμιμης μετανάστευσης και τις συνέπειες της παράνομης μετανάστευσης.
- την ανάπτυξη της νομοθεσίας των τρίτων χωρών και των πρακτικών τους, όσον αφορά τη διεθνή προστασία, με σκοπό τη συμμόρφωσή τους με τις διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων, για να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της «μη επαναπροώθησης» και να βελτιωθεί η ικανότητα των τρίτων χωρών την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων.
- την εγκατάσταση σε ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες μιας αποτελεσματικής και προληπτικής πολιτικής καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων και της διακίνησης λαθρομεταναστών, καθώς και ανάπτυξη της σχετικής νομοθεσίας
- Την επανεισδοχή, με απόλυτη τήρηση του νόμου, και τη βιώσιμη επανένταξη, των προσώπων που έχουν εισέλθει ή παραμένει παράνομα στο έδαφος των κρατών μελών ή των προσώπων που έχουν υποβάλει αίτηση ασύλου ανεπιτυχώς.

Από τα 107 προγράμματα στην ανατολική και νότια γειτονιά της Ευρώπης και τον προϋπολογισμό των €120 εκατ., τα μόνα έργα με στόχο τη διασύνδεση ανάπτυξης και μετανάστευσης που εντοπίσαμε στην αναλυτικότατη έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,¹⁶⁵ είναι μόλις τέσσερα (4), με προϋπολογισμό περίπου €2,8 εκατ., ποσό εξαιρετικά μικρό για τις ανάγκες της περιφέρειας. Μια μελέτη της έκθεσης για τα χρηματοδοτούμενα έργα θα αποκαλύψει και στον πιο καλοπροαίρετο αναγνώστη την επιμονή σε έργα που ενισχύουν τον έλεγχο και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Ωστόσο, τα τέσσερα αυτά έργα είναι συνοπτικά τα εξής:

¹⁶⁵ European Commission, EuropeAid, *Aeneas programme, Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum, Overview of projects funded 2004 – 2006, 2007*

MIGR/2005/103-579: Διεθνή Μετανάστευση από τη Μ. Ανατολή και τη Β. Αφρική και Στρατηγικές Μείωσης της Φτώχειας

Προϋπολογισμός: € 916.963

Συνεργάτης: Παγκόσμια Τράπεζα

Χώρες: Αλγερία, Μαρόκο, Τυνησία

Διάρκεια: 29/12/2005 – 28/09/2009

Ο γενικός στόχος ήταν η στήριξη των πολιτικών “win-win”, με κανονισμούς και θεσμικές μεταρρυθμίσεις που θα συμβάλουν στη δημιουργία και διαχείριση των διεθνών συστημάτων μετανάστευσης και θα οδηγήσουν σε βελτίωση των αποτελεσμάτων της μετανάστευσης στις χώρες αποστολής, τις χώρες υποδοχής και τους μετανάστες. Ενδεικτικές δράσεις ήταν οι:

- Παρακολούθηση και ανάλυση της φύσης, των αιτιών και των συνεπειών των μεταναστευτικών ροών
- Μελέτη της φτώχειας και των επιπτώσεών της στην μετανάστευση
- Προσδιορισμός καλών πρακτικών στον τομέα της διαχείρισης της οικονομικής μετανάστευσης και την κοινωνική προστασία
- Αύξηση της γνώσης σχετικά με τη λειτουργία και τους ρόλους της Διασποράς και των επιστρεφόντων μεταναστών

MIGR/2007/130-038: Εκπαίδευση για μια θετική μετανάστευση

Προϋπολογισμός: € 887,177.73

Χώρες: Μαρόκο, Σενεγάλη, Πράσινο Ακρωτήριο

Διάρκεια έργου: 5/12/2007 - 5/12/2010

Δικαιούχοι: Εμπορικά Επιμελητήρια και Κέντρα Κατάρτισης στις δικαιούχες χώρες

Ο γενικός στόχος ήταν η ανάπτυξη της νόμιμης μετανάστευσης, σύμφωνα με ανάλυση της δημογραφικής, οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης των χωρών αυτών και της Ισπανίας και Ιταλίας, καθώς και η μεγαλύτερη πληροφόρηση για την επίγνωση των πλεονεκτημάτων της νόμιμης μετανάστευσης και τις συνέπειες της παράνομης μετανάστευσης. Ενδεικτικές δράσεις ήταν οι:

- Μελέτη του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου και του ανθρώπινου δυναμικού στις χωρών προορισμού
- Πληροφόρηση στους πιθανούς μετανάστες
- Οργάνωση εκπαιδευτικών επισκέψεων στις συμμετέχουσες περιφέρειες της ΕΕ
- Μεταφορά των μεθόδων μάθησης. Παροχή εκπαίδευσης.
- Παροχή κατάρτισης πιλοτικά, σε διάφορους τομείς (ξενοδοχειακή βιομηχανία, κατασκευές)
- Παροχή μαθημάτων γλώσσας, πιλοτικά σε μετανάστες
- Μεταφορά των βέλτιστων πρακτικών για την στήριξη των επενδύσεων και την επιστροφή των μεταναστών

MIGR/2007/129-840: Δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για θετικά αποτελέσματα της μετανάστευσης στην οικονομική ανάπτυξη της ανατολικής περιφέρειας του Μαρόκου

Προϋπολογισμός: € 1,499,417.02

Εκτελεστικός Συνεργάτης: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Χώρες: Μαρόκο

Υποστήριξη: Γερμανία

Διάρκεια έργου: 01/04/2008 - 31/03/2011

Ο γενικός στόχος ήταν η αύξηση της ικανότητας παραγωγής της Ανατολικής περιφέρειας και η αύξηση της ανταγωνιστικότητας. Στο πλαίσιο αυτό, ενδεικτικές δράσεις ήταν:

- Διάγνωση του επενδυτικού κλίματος και ανάπτυξη μιας στρατηγικής για την εφαρμογή, ενός σχεδίου δράσης
- Ποιοτική και ποσοτική ανάλυση για τις ειδικές ανάγκες των ΜΜΕ
- Ανάπτυξη ειδικών προϊόντων για την επιχειρηματικότητα των γυναικών και τις δυνατότητες που υπάρχουν σε σχέση με τους Μαροκινούς που ζουν στο εξωτερικό
- Εντοπισμός ευκαιριών για τις ΜΜΕ σε σχέση με τους μαροκινούς που ζουν στο εξωτερικό και το περιφερειακό εμπόριο
- Παροχή χρηματοπιστωτικών προϊόντων, προσαρμοσμένων στις ΜΜΕ
- Κινητοποίηση της συμμετοχής της διασποράς στη Γερμανία
- Δικτύωση με τους ενδιαφερόμενους φορείς σε εθνικό και διεθνές επίπεδο

MIGR/2007/130-391: Γυναικεία μετανάστευση από το Μαρόκο στην ΕΕ

Προϋπολογισμός: € 702,733.20

Χώρες: Μαρόκο

Διάρκεια έργου 6/12/2007 - 6/12/2010

Ο γενικός στόχος ήταν η προώθηση των δεσμών μεταξύ της μαροκινής διασποράς στην Ιταλία και τις κοινότητες καταγωγής στο Μαρόκο και την προώθηση της κυκλικής μετανάστευσης και της επιστροφής των ειδικευμένων μεταναστών, με ιδιαίτερη έμφαση στις γυναίκες μετανάστριες.

Β.2. Θεματικό Πρόγραμμα για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

Αυτό το πρόγραμμα αποτελεί συνέχεια της προηγούμενης πρωτοβουλίας (Αινείας). Το πρόγραμμα θεσπίστηκε στο ευρύτερο πλαίσιο του Μέσου Αναπτυξιακής Συνεργασίας (DCI) και πιο συγκεκριμένα, βασίζεται στο άρθρο 16 του Κανονισμού της ΕΕ για την ίδρυση του DCI. Χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και απευθύνεται σε όλες τις χώρες που καλύπτονται από το ENPI και το DCI. Το θεματικό πρόγραμμα για τη μετανάστευση και το

άσυλο δεν στοχεύει στην άμεση αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της μετανάστευσης. Αντ' αυτού, επικεντρώνεται στην ανάπτυξη ικανοτήτων στις χώρες προέλευσης και διέλευσης¹⁶⁶. Προωθεί, επίσης, πρωτοβουλίες συνεργασίας και τις ενθαρρύνει να μοιραστούν την εμπειρία, τις μεθόδους και τις βέλτιστες πρακτικές όσον αφορά διάφορες πτυχές της μετανάστευσης. Για την επίτευξη αυτών των βασικών στόχων, το πρόγραμμα επικεντρώνεται στα εξής:

- Βελτίωση της διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης
- ενίσχυση των συνεργιών μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης
- καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και διευκόλυνση της επανεισδοχής των παράνομων μεταναστών
- προστασία των μεταναστών από την εκμετάλλευση και τον αποκλεισμό και καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων
- προώθηση του ασύλου και της διεθνούς προστασίας

Όμως, παρόλο που όπως παρατηρούμε, στους στόχους του προγράμματος συμπεριλαμβάνεται η ενίσχυση των συνεργειών μεταξύ της μετανάστευσης και ανάπτυξης, μελετώντας ένα-ένα τα έργα που χρηματοδοτήθηκαν, στην αναλυτική ιστοσελίδα του προγράμματος¹⁶⁷, δεν εντοπίσαμε ούτε ένα σχετικό έργο στην περιοχή της Ν. Μεσογείου.

B.3. Θεματικό Πρόγραμμα για τα Παγκόσμια Δημόσια Αγαθά και Προκλήσεις

Το πρόγραμμα αυτό αποτελεί συνέχεια του προηγούμενου Θεματικού Προγράμματος για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και συνεχίζει στο ευρύτερο πλαίσιο του DCI για τη περίοδο 2014-2020. Το πρόγραμμα αυτό έχει συνολικό προϋπολογισμό €5,1 δις, εκ των οποίων το 7%, δηλαδή περίπου €350 εκατ. θα διατεθούν για δράσεις στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, με τις εξής προτεραιότητες:

- Προώθηση της αποτελεσματικής διακυβέρνησης της μετανάστευσης και της κινητικότητας και καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών
- Ενίσχυση της θετικής επίπτωσης της περιφερειακής και της παγκόσμιας κινητικότητας των ατόμων στην οικονομική και κοινωνική σφαίρα
- Βελτίωση της κατανόησης της διασύνδεσης μετανάστευσης και ανάπτυξης

¹⁶⁶ Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/migration-and-asylum/migration-and-asylum/thematic-programme_en (20/04/2016)

¹⁶⁷ Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/migration-and-asylum/migration-and-asylum/thematic-programme_en (21/04/2016)

B.3.1. MIGRRA (Maximizing the Impact of Global Remittances in Rural Areas)

Στο πλαίσιο αυτό, το ετήσιο Σχέδιο Δράσης για το 2014 περιελάμβανε 6 απτές δράσεις και υποστηρικτικά μέτρα, συνολικού προϋπολογισμού €41,3 εκατ. που διαπερνούν και τις τρεις αυτές προτεραιότητες. Με την διασύνδεση μετανάστευσης και ανάπτυξης ασχολείται το Παράρτημα 6 του Σχεδίου Δράσης, όπου βρίσκουμε το έργο «Μεγιστοποίηση της επίδρασης των εμβασμάτων στις απομακρυσμένες αγροτικές περιοχές» (MIGRRA),¹⁶⁸ ένα έργο με προϋπολογισμό €6,9 εκατ., που υλοποιείται με τη συμμετοχή του International Fund for Agricultural Development (IFAD).

Στόχος του έργου είναι μεγιστοποιήσει την επίδραση των εμβασμάτων στην τοπική ανάπτυξη, ιδιαίτερα στις απομακρυσμένες αγροτικές περιοχές, όπου η πρόσβαση σε χρηματοδότηση είναι ιδιαίτερα δύσκολη και σημαίνει ιδιαίτερα μεγάλο κόστος, όπου δεν υπάρχει ανταγωνισμός και χρηματοδοτικά προϊόντα αξιοποίησης των εμβασμάτων και υπάρχει έλλειψη επενδυτικών εργαλείων. Άρα οι δράσεις του έργου έχουν στόχο την μείωση του χρόνου μεταφοράς και του κόστους των εμβασμάτων, την προώθηση της πρόσβασης των μεταναστών και των οικογενειών τους στην οικονομική ζωή, την προώθηση ενός θετικού ρυθμιστικού περιβάλλοντος, την αύξηση της ευαισθησίας των κυβερνήσεων για την αναπτυξιακή επίδραση των εμβασμάτων και την προώθηση και αναπαραγωγή καινοτόμων και επιτυχημένων συστημάτων μεταφοράς εμβασμάτων.

Γ. ΕΡΓΑ ΜΕ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

Η διακυβέρνηση της εξωτερικής διάστασης της μετανάστευσης βασίζεται όλο και περισσότερο και στην επιχειρησιακή υποστήριξη από διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς. Ένα εύρος τέτοιων οργανισμών έχουν σκοπούς που διαπερνούν την διεθνή μετανάστευση, όπως φαίνεται από την ύπαρξη 18 διεθνών οργανισμών στο πλαίσιο της κύριας δομής του ΟΗΕ για τον συντονισμό της μετανάστευσης, το λεγόμενο Global Migration Group (GMG), ενώ δεν είναι μόνο αυτοί που στηρίζουν επιχειρησιακά την διακυβέρνηση της μετανάστευσης. Στη γεωγραφική περιοχή και στο θέμα που μας απασχολεί, οι βασικότερες δράσεις των διεθνών και περιφερειακών οργανισμών είναι οι εξής:

UNDP - Πρωτοβουλία TOKTEN (Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals)¹⁶⁹

Η πρωτοβουλία αυτή ξεκίνησε το 1977 από το UNDP, ως ένας τρόπος να αντιμετωπιστεί η έξοδος των επαγγελματιών από τις αναπτυσσόμενες χώρες. Το TOKTEN είναι

¹⁶⁸ Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: https://ec.europa.eu/europeaid/work/ap/index_en.htm_en (21/04/2016)

¹⁶⁹ <http://www.gfmd.org/pfp/ppd/137> (23/04/2016)

λοιπόν ένα πρόγραμμα που στηρίζεται στην πρόθεση και το ενδιαφέρον των εξειδικευμένων μεταναστών να συμμετέχουν στην ανάπτυξη της πατρίδας τους με τη μεταφορά των ικανοτήτων και της τεχνογνωσίας τους, μέσω προγραμμάτων προσωρινής επιστροφής.

IOM - Migration for Development in Africa (MIDA)¹⁷⁰

Το πρόγραμμα αυτό είναι ένα πρόγραμμα ανάπτυξης ικανοτήτων, με απώτερο στόχο την ενίσχυση των θεσμικών και διοικητικών ικανοτήτων των Αφρικανικών κυβερνήσεων να διαχειριστούν την μετανάστευση και να επιτύχουν τους αναπτυξιακούς στόχους, μέσω της κινητοποίησης των ικανοτήτων και των πόρων της αφρικανικής διασποράς, προς τη στήριξη των αναπτυξιακών έργων στην Αφρική.

IOM – MEDMA¹⁷¹

Το έργο αυτό, μεταξύ του IOM και της Βελγικής κυβέρνησης, συμβάλλει στην αειφόρο ανάπτυξη του Μαρόκου, μέσω της προώθησης των επενδύσεων των Μαροκινών που ζουν στο εξωτερικό, σε διάφορες φτωχές αγροτικές περιφέρειες του Μαρόκου. Μετά από επαφή με τους Μαροκινούς που ζουν στο Βέλγιο και μια πρόσκληση υποβολής προτάσεων από τον ΔΟΜ στις αρχές του 2013, έντεκα έργα έχουν επιλεγεί και θα επωφεληθούν από το πρόγραμμα αυτό.

IOM & ICMPD –MTM Dialogue (Mediterranean Transit Migration Dialogue)¹⁷²

Ο διάλογος MTM είναι μια πλατφόρμα τεχνικής και συμβουλευτικής συνεργασίας μεταξύ αξιωματούχων στον τομέα της μετανάστευσης, σε περισσότερες από 40 χώρες προέλευσης, διέλευσης και προορισμού, κατά μήκος των μεταναστευτικών διαδρόμων της Αφρικής, της Ευρώπης και της Μέσης Ανατολής. Αρχικά είχε αντικείμενο την μετανάστευση στις χώρες διέλευσης, αλλά επέκτεινε τα ενδιαφέροντά του και στην παράνομη μετανάστευση, στη σχέση μετανάστευσης-ανάπτυξης, καθώς και στην οικονομική και κυκλική μετανάστευση.

UNDP - Joint Migration and Development Initiative (JMIDI)¹⁷³

Η πρωτοβουλία αυτή χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ελβετική Υπηρεσία Ανάπτυξης και Συνεργασίας και υλοποιείται από το UNDP και έξι οργανισμούς των ΗΕ: του IOM, του ILO, της UNHCR, του UNFPA, της UNITAR και του UNWOMEN, που συμβάλουν στο πρόγραμμα με τη γνώση, την εμπειρία και τα εκτεταμένα δίκτυα τους. Στόχος

¹⁷⁰ <http://www.iom.int/mida> (23/04/2016)

¹⁷¹ <http://www.belgium.iom.int/index.php/en/projects/medma-2> (23/04/2016)

¹⁷² <http://www.iom.int/mtm> (23/04/2016)

¹⁷³ <http://www.migration4development.org/en/about/about-jmidi> (24/04/2016)

είναι η αύξηση του αναπτυξιακού αντίκτυπου της μετανάστευσης, με πρωτοβουλίες που υλοποιούνται από τις τοπικές αρχές σε συνεργασία με την ΚτΠ και με υποστήριξη της σύνδεση των τοπικών αρχών μεταξύ τους και με τους τοπικούς φορείς, για τη διευκόλυνση του διαλόγου και της εταιρικής σχέσης.

OECD – Interrelations between Public Policies, Migration and Development: Case Studies and Policy Recommendations (IPPMMD)¹⁷⁴

Το έργο αυτό στοχεύει στην ενίσχυση της ικανότητας των χωρών να ενσωματώσουν τη μετανάστευση στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των αναπτυξιακών στρατηγικών τους. Το πρόγραμμα επιδιώκει να αυξήσει τη κατανόηση του πώς η διεθνής μετανάστευση επηρεάζει τις υπόλοιπες δημόσιες πολιτικές, και αντιστρόφως, πώς αυτές επηρεάζουν τη μετανάστευση. Το έργο συγχρηματοδοτείται από το Θεματικό Πρόγραμμα της ΕΕ για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.

UN – Universal Postal Union¹⁷⁵

Η Universal Postal Union είναι μια εξειδικευμένη υπηρεσία του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών που εκτός από το παγκόσμιο ταχυδρομικό σύστημα, συντονίζει τις ταχυδρομικές υπηρεσίες των κρατών-μελών. Στο πλαίσιο αυτό, η υπηρεσία αυτή σύναψε συμφωνία με τις χώρες: Αίγυπτο, Ιορδανία, Μαρόκο, Κατάρ, Συρία, Τυνησία, Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα και Υεμένη, για να μπορούν να πραγματοποιηθούν ηλεκτρονικές μεταφορές χρημάτων, χρησιμοποιώντας τεχνολογία που έχει αναπτυχθεί από την Παγκόσμια Ταχυδρομική Ένωση (UPU), συμβάλλοντας έτσι στη μείωση του κόστους και την αύξηση της ασφάλειας των εμβασμάτων.

African Development Bank (AfDB) - Migration and Development Fund¹⁷⁶

Το 2009, η ABD δημιούργησε ένα Ταμείο για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη για την υποστήριξη της πρωτοβουλίας της «Μετανάστευση και Ανάπτυξη». Ως κοινή πρωτοβουλία από την ABD και η Γαλλία, το ταμείο χρηματοδοτεί δραστηριότητες που αποσκοπούν στη βελτίωση των γνώσεων σχετικά με τα εμβάσματα των μεταναστών στην Αφρική, βοηθάει στη μεταρρύθμιση των ρυθμιστικών πλαισίων, προκειμένου να βελτιωθούν οι όροι στις μεταφορές εμβασμάτων, στην ανάπτυξη νέων χρηματοοικονομικών προϊόντων που ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες των μεταναστών, και στην υποστήριξη των πρωτοβουλιών των

¹⁷⁴ <http://www.oecd.org/dev/migration-development/ippmd.htm> (24/04/2016)

¹⁷⁵ <http://www.gfmd.org/pfp/ppd/391> (23/04/2016)

¹⁷⁶ <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/migration-and-development-initiative/afdb-migration-activities/> (23/04/2016)

μεταναστών σε παραγωγικές επενδύσεις και την τοπική ανάπτυξη στη χώρα καταγωγής τους. Οι αρχικοί συνεισφέροντες είναι η Γαλλία (€6 εκατ.) και ο IFAD (\$0,2 εκατ.).

International Fund for Agricultural Development (IFAD) - African Postal Financial Services Initiative¹⁷⁷

Το έργο αυτό στοχεύει στην ενίσχυση του ανταγωνισμού στην αφρικανική αγορά εμβασμάτων, μέσω της προώθησης της συμμετοχής των αφρικανικών ταχυδρομικών υπηρεσιών στην παροχή χρηματοοικονομικών υπηρεσιών και έχει συνολικό προϋπολογισμό €5,4 εκατ.

¹⁷⁷ <https://www.ifad.org/documents/10180/ee7f3d2f-7252-4193-8333-3f501f35c2e0> (24/04/2016)

7^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

Α. Εισαγωγή

Περίπου τις ίδιες παρατηρήσεις που εξάγαμε κατά την ανάλυση της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής γειτονίας της Ένωσης, εξάγουμε και από την μελέτη των κειμένων και έργων της περιφερειακής συνεργασίας μεταξύ ΕΕ-Αφρικής στον τομέα της μετανάστευσης. Και αυτό παρ' όλο που η μεταναστευτική ατζέντα των αφρικανικών χωρών εστιάζει περισσότερο στην σχέση μετανάστευσης και ανάπτυξης και παρατηρείται σταδιακά μια πρόοδος στο ζήτημα αυτό και μια σχετική σύγκλιση της αφρικανικής και ευρωπαϊκής ατζέντας. Αυτό συμβαίνει διότι η παραδοσιακή σχέση μεταξύ της ΕΕ και της Αφρικής είναι σε ένα βαθμό ασύμμετρη. Μία σχέση όπου η ΕΕ κατέχει κυρίαρχη δύναμη πάνω στην ασθενέστερη αφρικανική πλευρά. Ως εκ τούτου, η ΕΕ φαίνεται να έχει την σχετική εξουσία λήψης αποφάσεων και οι σχέσεις βαίνουν καθοδηγούμενες κυρίως από τα συμφέροντα και τις προτιμήσεις της. Στο πλαίσιο αυτό πάντως, παρατηρείται μια όλο και αυξανόμενη προθυμία από την ΕΕ να συμμετέχει σε μια προσπάθεια συνεργασίας με τις Αφρικανικές χώρες, με στόχο την ανάπτυξη μιας κοινής στρατηγικής για τη μετανάστευση. Αρχικά, η Συμφωνία του Κοτονού μεταξύ της ΕΕ και των κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ)¹⁷⁸ το 2000, έφερε το θέμα της μετανάστευσης στο προσκήνιο των σχέσεων ΕΕ-Αφρικής, καθώς σύνδεσε την μετανάστευση με την ανάπτυξη και εισήγαγε ρήτρες σχετικά με τη μετανάστευση. Η εισαγωγή του άρθρου 13 για την μετανάστευση, ήταν ανάμεσα στα πιο επίμαχα ζητήματα κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, τονίζοντας το βάρος και τη σημασία του ζητήματος τόσο για την ΕΕ όσο και τις χώρες ΑΚΕ. Το άρθρο αυτό προσδιορίζει τις παραμέτρους του διαλόγου ΕΕ-ΑΚΕ για τη μετανάστευση και είναι το αποτέλεσμα ενός δύσκολου συμβιβασμού μεταξύ των διαφορετικών απόψεων και των συμφερόντων των μερών. Το σημαντικότερο στοιχείο στο άρθρο αυτό όμως, είναι ότι επιτρέπει στην ΕΕ να διαπραγματευτεί συμφωνίες

¹⁷⁸ Συμφωνία 2000/483/ΕΚ εταιρικής σχέσης μεταξύ των μελών της ομάδας των κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού, αφενός, και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών αυτής, αφετέρου, που υπογράφηκε στην Κοτονού στις 23 Ιουνίου 2000

επανεισδοχής με μεμονωμένες χώρες ΑΚΕ και να απαιτεί την συνεργασία τους στη διαχείριση της μετανάστευσης.¹⁷⁹

Τα συγκλονιστικά γεγονότα στη Θέουτα και τη Μελίγια, το 2005, στα οποία πολλοί Αφρικανοί μετανάστες σκοτώθηκαν ενώ προσπαθούσαν να διασχίσουν τα μπλόκα γύρω από δύο ισπανικούς θύλακες στο Μαρόκο, υποκίνησαν περαιτέρω τον διάλογο για τη μετανάστευση με την Αφρική. Είδαμε ότι το 2005, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε την Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης, η οποία είχε στόχο μεταξύ άλλων την ενίσχυση του διαλόγου και της συνεργασίας με την Αφρική. Κατόπιν, αλληπάλληλες Υπουργικές διασκέψεις στο Ραμπάτ, την Τρίπολη και στο Παρίσι μεταξύ 2006 και 2008, οδήγησαν τα δύο μέρη σε έναν διάλογο με άξονες την ενίσχυση της νόμιμης μετανάστευσης, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, και την ενίσχυση των συνεργειών μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Έτσι, η εξωτερική διάσταση της ΣΠΜΚ, συμπληρώνεται πλέον από έναν ευρύ διάλογο της ΕΕ με τις χώρες της αφρικανικής ηπείρου για τη μετανάστευση και την κινητικότητα, σε διαπεριφερειακό και διηπειρωτικό επίπεδο. Σε διηπειρωτικό επίπεδο, ο Ευρώ-Αφρικανικός Διάλογος για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη είναι το σημαντικότερο κανάλι που θέτει το πλαίσιο της συνεργασίας στον τομέα της μετανάστευσης μεταξύ των δύο ηπείρων. Σε περιφερειακό επίπεδο, η ΕΕ βρίσκεται σε διάλογο με τις χώρες κατά μήκος του δυτικού μεταναστευτικού διαδρόμου με τη διαδικασία του Ραμπάτ, και με τις χώρες του ανατολικού μεταναστευτικού διαδρόμου με τη διαδικασία του Χαρτούμ.

Μελετώντας τα σχετικά κείμενα, παρατηρούμε ότι η ατζέντα των αφρικανικών χωρών δεν εστιάζει τόσο σε πολιτικές ασφαλείας και ελέγχου, όπως κάνει η ΕΕ, αλλά εστιάζει περισσότερο στις θετικές σχέσεις μετανάστευσης και ανάπτυξης. Παρόλα αυτά, είναι έκδηλη η επίδραση της ΕΕ, με την συμπερίληψη ψηλά στην ατζέντα, της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και της σύναψης συμφωνιών επανεισδοχής, στα σημαντικότερα κείμενα του Ευρώ-Αφρικανικού Διαλόγου για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη, όπως θα παρατηρήσουμε αμέσως παρακάτω.

Β. Διαδικασία του Ραμπάτ και το Πρόγραμμα της Ρώμης

Τον Ιούλιο του 2006, οι Ευρωπαίοι και οι Αφρικανοί υπουργοί, υπεύθυνοι για τη μετανάστευση, συναντήθηκαν στο Ραμπάτ. Από τότε, η διαδικασία του Ραμπάτ¹⁸⁰ έχει δημιουργήσει έναν σταθερό και γόνιμο διάλογο μεταξύ της ΕΕ και των χωρών της Βόρειας,

¹⁷⁹ Van Criekinge, T., 'The EU-Africa migration partnership: a case study of the EU's migration dialogue with Ghana and Senegal', in: *EUI Migration Working Group*, March 2010, European University Institute, Florence, Italy, p. 6

¹⁸⁰ Βλ. αναλυτικά τον ιστότοπο του International Centre for Migration Policy Development (ICMPD): <http://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/rabat-process/> (25/04/2016)

Δυτικής και Κεντρικής Αφρικής και έχει καλλιεργήσει την ενισχυμένη συνεργασία μέσω διμερών, υπό - περιφερειακών, περιφερειακών και πολυμερών πρωτοβουλιών, βάσει της πεποίθησης ότι η καλή διαχείριση της μετανάστευσης αποτελεί μια ευκαιρία για τα άτομα και για τα κράτη στην Αφρική και στην Ευρώπη. Επιπλέον, αυτή η πεποίθηση συνδέθηκε σταδιακά με την καταπολέμηση της φτώχειας, την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, την από κοινού ανάπτυξη και το σεβασμό των δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειας των μεταναστών και των προσφύγων. Έτσι, η διαδικασία του Ραμπάτ δρομολόγησε μια ισορροπημένη, ρεαλιστική και λειτουργική συνεργασία μεταξύ των χωρών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού των μεταναστών, που προέρχονται από τη Δυτική και Κεντρική Αφρική.

Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, περισσότερες από 60 χώρες και οργανισμοί, μαζί με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την ECOWAS, συναντώνται τακτικά και συζητάνε θέματα μετανάστευσης και ανάπτυξης, σε τεχνικό και υψηλό επίπεδο, στη βάση στρατηγικών στόχων που καθορίζονται από τις Ευρώ-Αφρικανικές υπουργικές διασκέψεις. Μέχρι στιγμής έχουν πραγματοποιηθεί πέντε τέτοιες διασκέψεις:

- 2006: Μαρόκο – 1^η Ευρο-Αφρικανική υπουργική διάσκεψη - έγκριση του σχεδίου δράσης Ραμπάτ
- 2008: Γαλλία – 2^η Ευρο-Αφρικανική υπουργική διάσκεψη - έγκριση του προγράμματος συνεργασίας του Παρισιού
- 2011: Σενεγάλη – 3^η Ευρο-Αφρικανική υπουργική διάσκεψη - υιοθέτηση της στρατηγικής του Ντακάρ
- 2014: Ιταλία – 4^η Ευρο-Αφρικανική υπουργική διάσκεψη υιοθέτηση της Διακήρυξης της Ρώμης και του σχετικού Προγράμματος¹⁸¹

Στη παρούσα φάση του ο περιφερειακός αυτός διάλογος έχει φτάσει στην υιοθέτηση του Προγράμματος της Ρώμης, όπου έλαβε χώρα η 4^η Ευρο-Αφρικανική υπουργική διάσκεψη. Το πρόγραμμα αυτό προσδιόρισε τέσσερις πυλώνες για μελλοντική δράση:

- 1) την οργάνωση της κινητικότητας και της νόμιμης μετανάστευσης (πυλώνας 1)
- 2) την βελτίωση της διαχείρισης των συνόρων και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης (πυλώνας 2)
- 3) την ενίσχυση των συνεργειών μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης (Πυλώνας 3)
- 4) την προώθηση της διεθνούς προστασίας (πυλώνας 4)

Ιδιαίτερα όσον αφορά στον τρίτο πυλώνα, το Πρόγραμμα της Ρώμης θέτει επιτακτικά την ανάγκη ανάληψης δράσεων για την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της μετανάστευσης και την εκμετάλλευσης της διασποράς. Οι σημαντικότερες προτάσεις είναι οι εξής:

¹⁸¹ Rome Declaration and the Rome Programme of Action for 2015-2017

- Βελτίωση των γνώσεων για την αναπτυξιακή δυναμική της διασποράς, ιδίως στο πλαίσιο Νότου-Νότου.
- Προώθηση της χάραξης πολιτικής βάσει στοιχείων, των επενδύσεων στη συλλογή των μεταναστευτικών δεδομένων, της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών στον τομέα της συλλογής δεδομένων σχετικά με τη διασπορά, καθώς και την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την διασπορά.
- Ενίσχυση των ικανοτήτων και της επιχειρηματικότητας της διασποράς, ιδίως μέσω της ενθάρρυνσης της εκπαίδευσης σχετικά με τις επενδύσεις στον παραγωγικό τομέα, καθώς και με την παροχή βοήθειας στις χώρες προορισμού του Νότου για τη δημιουργία ταμείου εγγυήσεων για τις επενδύσεις των μεταναστών.
- Προώθηση συνεργειών μεταξύ του ιδιωτικού τομέα και των πολιτικών ανάπτυξης, μέσω, μεταξύ άλλων, εμπλοκής της διασποράς.
- Απλοποίηση και βελτιστοποίηση της μεταφοράς εμβασμάτων
- Εισαγωγή προγραμμάτων χρηματοοικονομικής εκπαίδευσης, καθώς και μείωση του κόστους και του χρόνου που απαιτείται για τη μεταφορά κεφαλαίων, μέσω εταιρικών σχέσεων μεταξύ των συναφών εθνικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων, ενδεχομένως, των ταχυδρομικών υπηρεσιών.
- Ενθάρρυνση πρωτοβουλιών με στόχο την ενσωμάτωση της μετανάστευσης σε περιφερειακές, εθνικές και τοπικές δημόσιες πολιτικές για την ανάπτυξη
- Δράση πάνω στις σχέσεις της μετανάστευσης με τις κύριες προκλήσεις για την ανάπτυξη, ειδικότερα, τις συνέπειες της υποβάθμισης του περιβάλλοντος, τη πολιτική αστάθεια και της επισιτιστικής ανασφάλειας και φτώχειας.
- Έρευνα και ανάλυση των βαθύτερων αιτίων της μετανάστευσης, προκειμένου να καταρτίσουν κατάλληλες στρατηγικές και πολιτικές.

Γ. Πρόσθετοι σχετικοί περιφερειακοί διάλογοι

Γ.1.1. Migration, Mobility and Employment Partnership (MME Partnership)¹⁸²

Εκτός από τη διαδικασία του Ραμπάτ, η συνεργασία στο ζήτημα της μετανάστευσης πραγματοποιείται και μέσω άλλων διαλόγων, όπως η «Africa-EU Migration, Mobility and Employment (MME) Partnership», η οποία ξεκίνησε στη δεύτερη διάσκεψη των αρχηγών κρατών της ΕΕ και της Αφρικής το 2007 στη Λισαβώνα, όπου και υιοθετήθηκε η κοινή στρατηγική Αφρικής – Ευρώπης και το πρώτο Σχέδιο Δράσης (2008-2010). Ο συγκεκριμένος διάλογος αναζητά τρόπους για τη δημιουργία καλύτερων θέσεων απασχόλησης στην Αφρική και για την καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και ασκεί πιέσεις για την

¹⁸² <http://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/mme/> (25/04/2016)

εφαρμογή των συμφωνηθέντων στις σχετικές διακηρύξεις και συμφωνίες. Ο διάλογος αυτός στηρίζεται από το 2010 από το International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Το δεύτερο Σχέδιο Δράσης (2011-2013) πρότεινε απτές δράσεις σε διαπεριφερειακό και διηπειρωτικό επίπεδο, όπως:

- Δημιουργία ενός Αφρικανικού Ινστιτούτου για Εμβάσματα (African Institute for Remittances, AIR) για καλύτερα, πιο αποτελεσματικά και ασφαλή συστήματα μεταφοράς εμβασμάτων. Αυτό το έργο είναι υπό την ηγεσία της Αφρικανικής Ένωσης με την υποστήριξη της Παγκόσμιας Τράπεζας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και σε συνεργασία με την Αφρικανική Τράπεζα Ανάπτυξης και τον Διεθνή Οργανισμό για την Μετανάστευση. Το AIR ξεκίνησε τις εργασίες του το 2015 στο Ναϊρόμπι της Κένυα και αναμένεται να βελτιώσει τα νομικά και ρυθμιστικά πλαίσια των αφρικανικών χωρών, ώστε να μειωθεί το κόστος μεταφοράς εμβασμάτων και να αυξηθεί ο όγκος των εμβασμάτων προς τις Αφρικανικές χώρες.¹⁸³
- Την εγκαθίδρυση μιας Ευρωπαϊκής πλατφόρμας της διασποράς, ως μέρος της πρωτοβουλίας «Diaspora Outreach», που έχει στόχο την εμπλοκή της Αφρικανικής διασποράς στην ανάπτυξη της Αφρικής. Εδώ η πρόοδος είναι μικρή και έχει επιτευχθεί μόνο κάποια πρόοδος στην χαρτογράφηση μερικών οργανώσεων της διασποράς στην ΕΕ.¹⁸⁴

Γ.1.2. Mediterranean Transit Migration Dialogue (MTM Dialogue)

Ο διάλογος MTM είναι μια ευέλικτη πλατφόρμα τεχνικής και συμβουλευτικής συνεργασίας μεταξύ αξιωματούχων στον τομέα της μετανάστευσης, στις χώρες προέλευσης, διέλευσης και προορισμού, κατά μήκος των μεταναστευτικών διαδρόμων της Αφρικής, της Ευρώπης και της Μέσης Ανατολής και η γραμματεία του φιλοξενείται από το ICMPD και υποστηρίζεται από τον IOM. Αρχικά είχε αντικείμενο την μετανάστευση στις χώρες διέλευσης, αλλά επέκτεινε τα ενδιαφέροντά του και στην παράνομη μετανάστευση, καθώς και στη σχέση μετανάστευσης-ανάπτυξης.

Στο πλαίσιο αυτού του διαλόγου, έχουν αναπτυχθεί σε συνεργασία με το ICMPD, οι Διαδραστικοί Χάρτες για τη Μετανάστευση (MTM Interactive Map on Migration, i-MAP), που είναι μια διαδραστική πλατφόρμα για τη στήριξη του Μεσογειακού Διαλόγου για την Μετανάστευση. Αυτοί αποτελούν ουσιαστικά ενημερωτικά εργαλεία και είναι τα προφίλ της κάθε χώρας σχετικά με την μετανάστευση και την ανάπτυξη.¹⁸⁵

¹⁸³ <http://www.africaunionfoundation.org/index.php/en/latest-news/123-au-opens-institute-to-help-cut-remittance-costs> (25/04/2016)

¹⁸⁴ <http://www.africa-eu-partnership.org/en/newsroom/upcoming-events/mme-senior-officials-meeting>

¹⁸⁵ <http://www.imap-migration.org/index.php?id=332> (25/04/2016)

Δ. Τελευταίες εξελίξεις: Σύνοδος Κορυφής ΕΕ-Αφρικής στη Βαλέτα (2015)

Μετά την τραγική εξέλιξη της μεταναστευτικής και προσφυγικής κρίσης τον Απρίλη του 2015, όπου πάνω από 1200 άνθρωποι έχασαν τη ζωή τους στη Μεσόγειο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να ενισχύσει τον περιφερειακό διάλογο με την Αφρική, αποφασίζοντας την διεξαγωγή μιας διάσκεψης στην Βαλέτα της Μάλτας. Η Διάσκεψη είχε ως αποτέλεσμα μια πολιτική Διακήρυξη, ένα Σχέδιο Δράσης και ένα νέο Ταμείο Αρωγής. Το Σχέδιο Δράσης περιλαμβάνει πέντε βασικούς άξονες προτεραιότητας¹⁸⁶:

1. Αναπτυξιακά οφέλη της μετανάστευσης και καταπολέμηση των βαθύτερων αιτιών της παράνομης μετανάστευσης
2. Κινητικότητα και νόμιμη μετανάστευση
3. Διεθνής προστασία και άσυλο
4. Πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης, της λαθρομετανάστευσης και του εμπορίου ανθρώπων
5. Επιστροφή, επανεισδοχή και επανένταξη

Στον άξονα 1, εκτός από πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση των βαθύτερων αιτιών της μετανάστευσης, συναντάμε πρωτοβουλίες που αφορούν στις θετικές σχέσεις μετανάστευσης και ανάπτυξης, όπως:

- Προώθηση φθηνότερης, ασφαλέστερης και ταχύτερης μεταφοράς εμβασμάτων και διευκόλυνση της χρήσης τους για παραγωγικές επενδύσεις
- Στήριξη της χρηματοοικονομικής εκπαίδευσης των μεταναστών και των οικογενειών τους
- Μέχρι το 2030, μείωση σε λιγότερο από 3% του κόστους μεταφοράς των εμβασμάτων και εξάλειψη των τρόπων μεταφοράς με κόστος υψηλότερο του 5%.
- Προώθηση καινοτόμων χρηματοδοτικών μέσων για τη διοχέτευση των εμβασμάτων για αναπτυξιακούς σκοπούς και για την αύξηση του όγκου τους μέσω των επίσημων οδών
- Διενέργεια συγκεκριμένων δράσεων με στόχο την ενίσχυση του αναπτυξιακού αντίκτυπου της διασποράς, τόσο στην ΕΕ όσο και στη χώρα καταγωγής της. Σε αυτό το πλαίσιο, ανάπτυξη επενδυτικών μοντέλων της διασποράς, με στόχο τη μόχλευση των αποταμιεύσεων της για την ανάπτυξη των τοπικών επιχειρήσεων και ως μέσο για την ενίσχυση της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης.
- Περαιτέρω ενίσχυση της γνώσης των χωρών για την διασπορά τους

Στον άξονα 2 συναντάμε πρωτοβουλίες που προωθούν τα νόμιμα κανάλια μετανάστευσης και κινητικότητας μεταξύ ευρωπαϊκών και αφρικανικών κρατών, όπως:

¹⁸⁶ Valletta summit on Migration, 11-12 November 2015/Action plan and political declaration

- Εντατικοποίηση των προσπαθειών για την προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης και της κινητικότητας στο πλαίσιο διμερών συνεργασιών, όπως οι Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας
- Συνέχιση των εν εξελίξει διαπραγματεύσεων για τις συμφωνίες για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων και την επανεισδοχή
- Διευκόλυνση της διαδικασίας έκδοσης θεωρήσεων, καθώς και των διαδικασιών που σχετίζονται με τη νόμιμη μετανάστευση, στο πλαίσιο των υφιστάμενων νομικών πλαισίων, όπως η θεωρήσεις εισόδου για συγκεκριμένες κατηγορίες προσώπων, η έκδοση θεωρήσεων πολλαπλών εισόδων κ.α.
- Βελτίωση του νομικού πλαισίου της ΕΕ για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής που ισχύει για τους ΥΤΧ, για τους σκοπούς της έρευνας, τις σπουδές, την κατάρτιση και την εθελοντική υπηρεσία
- Ενίσχυση της συνεργασίας και της δημιουργίας δικτύων μεταξύ των αρμόδιων φορέων και οργανισμών στον τομέα της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης, με σκοπό την βελτίωση των ευκαιριών απασχόλησης
- Ενίσχυση της δυνατότητας μεταφοράς των κοινωνικών δικαιωμάτων
- Χρήση του Erasmus+ για την υποστήριξη της κινητικότητας των σπουδαστών και του ακαδημαϊκού προσωπικού μεταξύ της Ευρώπης και της Αφρικής
- Χρήση της δράσης Marie Skłodowska - Curie για τη προώθηση τόσο της κινητικότητας των ερευνητών μεταξύ της Ευρώπης και της Αφρικής, όσο και για την ενθάρρυνση κοινών ερευνητικών προγραμμάτων
- Υποστήριξη της εναρμόνισης των ακαδημαϊκών προσόντων στην τριτοβάθμια εκπαίδευση

Στον άξονα 4 και 5 για την παράνομη μετανάστευση και την επανεισδοχή, συναντάμε προτάσεις όπως:

- Στήριξη της υπηρεσιών επιβολής του νόμου και των αρχών διαχείρισης των συνόρων
- Εκπαίδευση των υπηρεσιών αυτών σε μεθόδους πρόληψης και αντίδρασης
- Ανάπτυξη ικανοτήτων για την αντιμετώπιση της χρήσης πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων, σε συνεργασία με την Europol
- Ανάπτυξη ικανοτήτων και χρηματοδότηση για την βελτίωση των συστημάτων ελέγχου των συνόρων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο και στήριξη των εθνικών αρχών στην παρακολούθηση των χερσαίων, θαλάσσιων και αέριων συνόρων τους
- Κοινές αποστολές με την Frontex για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και της λαθραίας διακίνησης ανθρώπων
- Ενθάρρυνση της συλλογής και της συνεργασίας στον διαμοιρασμό πληροφοριών με την Interpol και τα υπόλοιπα Αφρικανικά κράτη
- Ενθάρρυνση της αστυνόμευσης και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των χωρών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού

- Ενημερωτικές εκστρατείες για τους νόμιμους διαύλους μετανάστευσης και τους κινδύνους της παράνομης μετανάστευσης
- Ενίσχυση της συνεργασίας για την διευκόλυνση της επιστροφής και της επανένταξης των παράνομων μεταναστών από τα κράτη μέλη και από άλλες χώρες διέλευσης, βάσει του Άρθρου 13 της Συμφωνίας του Κοτονού, και της παραγράφου 9 της δήλωσης της Διάσκεψης της Βαλέτα.

Ε. Προστιθέμενη αξία περιφερειακής συνεργασίας

Ο Ευρώ-Αφρικανικός διάλογος για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη και οι υπόλοιποι διάλογοι, συμπληρώνουν την εξωτερική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ στη Μεσόγειο, αποτελώντας μια συνολική και γεωγραφική, στρατηγική προσέγγιση, με στόχο την βελτίωση του συνολικού συστήματος διακυβέρνησης στη Μεσόγειο. Κατ' αρχάς, η πρωτοβουλίες αυτές βοηθάνε σε ένα βαθμό στην προώθηση της συνεργασίας σε θέματα όπως η μεγαλύτερη κινητικότητα των προσώπων, τα εμβάσματα, η κυκλική μετανάστευση κ.α., που μόνο εν μέρει λαμβάνονται υπόψη στις διμερείς και πολυμερείς σχέσεις της ΕΕ με τις χώρες της Ν. Μεσογείου. Επίσης, εκτός από την ενίσχυση της κάθετης (Βορρά-Νότου) διάστασης της ευρώ-μεσογειακής συνεργασίας, ο Ευρώ-αφρικανικός Διάλογος για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη υποστηρίζει επίσης την αμοιβαία ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και προωθεί την ανάπτυξη ικανότητας των εταίρων στην οριζόντια διάσταση (Νότου-Νότου).¹⁸⁷

Επίσης, οι διάλογοι αυτοί για τη μετανάστευση, αναμφίβολα αποτελούν εργαλείο για να καλλιεργηθούν οι συζητήσεις μεταξύ των κυβερνήσεων και να ενισχυθεί ο διεθνής διάλογος γύρω από τα ζητήματα της μετανάστευσης, με αποτέλεσμα την μεγαλύτερη διεθνή συνεργασία και την καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης. Αυτό ίσως είναι και το μεγαλύτερο επίτευγμά τους. Ότι έχουν διαμορφώσει ένα πλαίσιο πολιτικού διαλόγου μεταξύ ευρωπαϊκών και αφρικανικών χωρών, στο οποίο παρατηρείται ένας βαθμός ομοφωνίας που δεν παρατηρείται σε άλλα Ευρώ-Αφρικανικά πλαίσια.¹⁸⁸

Εντούτοις, η προστιθέμενη αξία της περιφερειακής συνεργασίας τελειώνει κάπου εδώ. Γιατί για να έχουν χειροπιαστά αποτελέσματα αυτοί οι διάλογοι, πρέπει να συνδυάζουν την πολιτική βούληση και τη ρητορική, με πράξεις. Εδώ εντοπίζεται το πρόβλημα. Διότι πράγματι, στα πλαίσια του Ευρώ-Αφρικανικού διαλόγου και της Διάσκεψης της Βαλέτα, συναντάμε προοδευτικότερη ρητορική, και βλέπουμε να προωθούνται σε μεγαλύτερο βαθμό πρωτοβουλίες που συνδέουν την μετανάστευση με την ανάπτυξη, όπως περισσότερες προτάσεις για τη διασπορά, τα εμβάσματα και την κινητικότητα. Όμως, παρατηρούμε από

¹⁸⁷ <http://www.medea.be/2014/04/the-rabat-process-from-a-euro-mediterranean-perspective-what-to-expect-from-the-24th-25th-april-2014-paris-thematic-meeting/> (25/04/2016)

¹⁸⁸ <http://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/> (25/04/2016)

διάσκεψη σε διάσκεψη (Παρίσι, Ρώμη, Βαλέτα) να επαναλαμβάνονται λίγο πολύ οι ίδιες προτάσεις, χωρίς να ακολουθεί η υλοποίησή τους. Οι Διακηρύξεις και τα Σχέδια Δράσης είναι γεμάτα από ασαφή γλώσσα ή επαναλαμβάνουν δράσεις που ήδη έχουν συμφωνηθεί σε άλλη στιγμή¹⁸⁹ και σε άλλους διαλόγους ή πολιτικές, όπως η μείωση του κόστους των εμβασμάτων, η κινητικότητα των φοιτητών, η μεταφορά συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων κτλ. Πράγματι, οι σημαντικότερες απτές δράσεις που έχουν πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο των διαλόγων αυτών, είναι το πολύ πρόσφατα δημιουργημένο African Institute for Remittances, η εγκαθίδρυση μιας Ευρωπαϊκής πλατφόρμας της διασποράς, ως μέρος της πρωτοβουλίας «Diaspora Outreach», που όμως έχει πολύ μικρή πρόοδο και οι Διαδραστικοί Χάρτες για τη Μετανάστευση (i-MAP), που αποτελούν ουσιαστικά ενημερωτικά εργαλεία, όπως έχουμε ήδη αναφέρει.

Το πιο σημαντικό όμως, είναι η απουσία ειλικρινούς πολιτικής βούλησης να συνδέει θετικά τη μετανάστευση με την ανάπτυξη και η κυριαρχία της Ευρωπαϊκής μεταναστευτικής ατζέντας, όπου κυριαρχεί η ασφάλεια. Κατ' αρχάς, αν κάποιος μελετήσει τις συζητήσεις στη Σύνοδο της Βαλέτα, θα διαπιστώσει ότι κυριαρχούσαν οι συζητήσεις για την επιστροφή και την επανεισδοχή. Το βασικό ενδιαφέρον της ΕΕ για τη διεξαγωγή του διαλόγου ήταν η εύρεση μιας κοινής θέσης για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και την εφαρμογή μέτρων ελέγχου και ακολούθως, μια συμφωνία για την επανεισδοχή. Το ενδιαφέρον αυτό, άλλωστε, φαίνεται και από την συμπερίληψη πολλών και σημαντικών υποχρεώσεων σχετικά με την παράνομη μετανάστευση στο Σχέδιο Δράσης, όπως τις απαριθμήσαμε προηγουμένως. Οι αρχικές διαπραγματευτικές θέσεις των Ευρωπαίων, ήταν τόσο ακραίες, ώστε ζητούσαν από τις αφρικανικές χώρες να δεχτούν τους παράτυπους μετανάστες με ταχείς διαδικασίες, πριν καν ολοκληρωθούν οι διαδικασίες για να διαπιστωθεί η εθνικότητά τους. Σε μια άλλη περίπτωση ακραιφνούς «ανθρωπισμού», ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Martin Schulz, μίλησε για επιλογή αυτών στους οποίους θα χορηγηθεί άσυλο, βάσει του αν έχουν υψηλή εξειδίκευσή ή όχι¹⁹⁰, συνδέοντας έτσι -με στοιχεία αιρεσιμότητας- μια υποχρέωση βάσει του δικαίου για τα ανθρώπινα δικαιώματα, με άλλες πολιτικές της ΕΕ. Αν και αυτές οι θέσεις δεν βρήκαν θέση στο τελικό κείμενο λόγω της αντίδρασης των Αφρικανικών χωρών, είναι ενδεικτικές της πολιτικής βούλησης της Ευρώπης.

Δεύτερον, στα κείμενα του περιφερειακού διαλόγου δεν παρατηρούμε αξιόλογη πρόοδο όσον αφορά στη προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης για τις περισσότερες κατηγορίες μεταναστών. Τα αφρικανικά κράτη, περιμένουν δεσμεύσεις για περισσότερους νόμιμους διαύλους μετανάστευσης, αν όχι για οικονομικούς μετανάστες, τότε με την μορφή των αδειών για ανθρωπιστικούς λόγους, την εκτεταμένη οικογενειακή επανένωση, τις

¹⁸⁹ (<http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Inclusive-Economy-Europe/The-Valletta-Summit-on-migration-a-disappointing-result>) (26/04/2016)

¹⁹⁰ <http://www.mintpressnews.com/211422-2/211422/> (26/04/2016)

υποτροφίες κ.α. Ωστόσο, τα ευρωπαϊκά κράτη δεν προέβησαν σε τέτοιες παραχωρήσεις, παρά μόνο σε προτάσεις για αύξηση της χρήσης του Προγράμματος Erasmus για τους φοιτητές.

Τέλος, το Ταμείο Αρωγής της Βαλέτα θα περιλαμβάνει €2 δις, (κυρίως από το 11^ο Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης), που θα έχουν όμως εφαρμογή σε 25 χώρες, ενώ σε εθνικό επίπεδο, οι χώρες δεν έδειξαν διάθεση να συμμετέχουν και δεν παρείχαν σημαντικούς πόρους (η συμμετοχή τους δεν ξεπέρασε στις περισσότερες περιπτώσεις τα 50.000€). Συνεπώς, ο προϋπολογισμός των 2 δις € για το Ταμείο Αρωγής της Βαλέτα φαίνεται ανεπαρκής, ειδικά αν αναλογιστούμε ότι μόνο στην Τουρκία δόθηκαν 3 δις € για επόμενη διετία για τη στήριξη των προσφύγων, με αντάλλαγμα βέβαια την αναχαίτιση της "ροής" τους προς την Ευρώπη.¹⁹¹

Συνοψίζοντας, παρόλο που η θέση της ΕΕ στους περιφερειακούς διαλόγους, έχει σε ένα βαθμό μετακινηθεί και παρατηρείται σταδιακά μια σχετική σύγκλιση της αφρικανικής και ευρωπαϊκής ατζέντας, με προοδευτικότερες Διακηρύξεις και Σχέδια Δράσης που λαμβάνουν περισσότερο υπόψη τις θετικές σχέσεις μετανάστευσης-ανάπτυξης, εντούτοις, η ευρωπαϊκή ατζέντα παραμένει στον πυρήνα της πια προσέγγιση από τη πλευρά της ασφάλειας. Η μετανάστευση με την ανάπτυξη συνδέεται στον βαθμό που αυτό δημιουργεί κίνητρα, ώστε να συμμορφωθούν οι τρίτες χώρες και να αναλάβουν από κοινού με την ΕΕ τη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης προς την ΕΕ, ενώ θα έπρεπε να συνδέεται ώστε να μπορούν να επιτευχθούν αναπτυξιακοί στόχοι μέσω της συνοχής των πολιτικών αυτών. Η κυριαρχία της ασφάλειας στην μεταναστευτική ατζέντα της ΕΕ, την περιορίζει από το να εμπλακεί θετικά σε έναν διάλογο με τις χώρες προέλευσης, καθώς τα συμφέροντα και οι επιδιώξεις της διαφέρουν από αυτές των χωρών αυτών, οι οποίες έχουν ανάγκη μια πιο θετική προσέγγιση της μετανάστευσης.

¹⁹¹(<http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Inclusive-Economy-Europe/The-Valletta-Summit-on-migration-a-disappointing-result>) (26/04/2016)

8^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ - ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

Αναλύοντας την διακυβέρνηση της εξωτερικής διάστασης της μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό και ευρύτερα περιφερειακό επίπεδο, γίναμε μάρτυρες μιας σαφής τάσης και προσέγγισης του ζητήματος από την πλευρά της ασφάλειας. Μια προσέγγιση που βρίσκεται αντίθετη με την πραγματικότητα της διεθνούς κινητικότητας και την φιλελεύθερη προσέγγιση της ανάπτυξης, με τις ανάγκες και επιδιώξεις των τρίτων χωρών, καθώς και με τις ίδιες τις αρχές της αλληλεγγύης και του ανθρωπισμού. Μιας προσέγγισης με ασύμμετρους όρους, μακριά από τις αρχές της πραγματικής εταιρικής σχέσης και της κοινής ευθύνης. Οι λόγοι είναι πολλοί και σχετίζονται τόσο με εξωτερικά γεγονότα, όσο και με τις εσωτερικές αδυναμίες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, θεσμικές και ουσιαστικές.

Πράγματι, από τη μία, έχουν οξυνθεί οι μακροχρόνιες «κάθετες» εντάσεις μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και των Ευρωπαϊκών θεσμών, τόσο όσον αφορά τον βαθμό εναρμόνισης, όσο και του περιεχομένου της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Από την άλλη πλευρά, νέες «οριζόντιες» συγκρούσεις έχουν προκύψει μεταξύ κρατών μελών, που προκαλούνται από την αυξανόμενη απόκλιση μεταξύ των εθνικών συμφερόντων και από ένα έλλειμμα εμπιστοσύνης στη διευρυμένη ΕΕ. Φυσικά, τα κράτη μέλη πάντα προσπαθούσαν να «περάσουν» τις προτιμήσεις τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά από το 2009 έχουν υπάρξει πολλές ουσιαστικές συγκρούσεις μεταξύ τους, με αφορμή τα εσωτερικά σύνορα της ζώνης Schengen, την είσοδο νέων μελών, τον καταμερισμό των βαρών για το άσυλο και τους κανόνες για την ελεύθερη μετακίνηση¹⁹². Φαίνεται ότι οι εντάσεις αυτές δεν ήρθαν για να φύγουν. Η Συνθήκη της Λισαβώνας άλλαξε τους κανόνες του παιχνιδιού και ενώ η εκτίμηση ήταν, ότι η ενίσχυση των υπερεθνικών θεσμών, που παραδοσιακά διατηρούσαν μια πιο φιλελεύθερη και θετική στάση προς τη μετανάστευση, θα είχε ως αποτέλεσμα μεγαλύτερη εναρμόνιση και πιο φιλελεύθερες πολιτικές, εντούτοις, η εισαγωγή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην διαδικασία λήψης αποφάσεων είχε τα αντίθετα αποτελέσματα. Αυτό συνέβη, καθώς το Ευρ. Κοιν. δεν χρησιμοποίησε τις δυνάμεις του με τον τρόπο που οι περισσότεροι πίστευαν, καθώς και επειδή τα κράτη μέλη αντέδρασαν στην μετά-Λισαβώνα εποχή, προβάλλοντας αντίσταση στην περαιτέρω εναρμόνιση και απελευθέρωση.¹⁹³

¹⁹² Βλ. Hampshire, J., όπ. π.

¹⁹³ Ripoll Servent, A., and Trauner F., 'Do Supranational EU Institutions Make a Difference? EU Asylum Law Before and After Communitarization.', 2014, *Journal of European Public Policy*, 21 (8), 1142–1162

Διακυβερνητισμός

Πράγματι, ενώ μετά το Συμβούλιο του Τάμπερε φαινόταν ότι η ΕΕ είχε θέσει ανεπιστρεπτή την μεταναστευτική πολιτική σε κοινοτική βάση, εντούτοις, τα χρόνια που ήρθαν μετά την Συνθήκη της Λισαβώνας, γίναμε μάρτυρες μιας αναγέννησης του διακυβερνητισμού, ο οποίος πρεσβεύει ότι σε τομείς πολιτικής που θεωρούνται ευαίσθητοι ή ιδιαίτερα σημαντικοί να το εθνικό συμφέρον, τα κράτη μέλη είναι λιγότερο πιθανό να προτιμούν τη συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ. Η μετανάστευση είναι ένας τέτοιος τομέας πολιτικής, καθώς έχει εξελιχθεί από θέμα «χαμηλής πολιτικής» σε ένα θέμα «υψηλής» πολιτικής. Ιδίως η νόμιμη μετανάστευση (η απόφαση για την εισδοχή μεταναστών σε μια χώρα) έχει συνέπειες για τις κοινωνικές πολιτικές και την πολιτική απασχόλησης, οι οποίες είναι κεντρικής σημασίας για την εθνική κυριαρχία και, ως εκ τούτου θεωρούνται πολύ σημαντικές για να αφεθούν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αυτό ενισχύεται και από την προφανή έλλειψη επαρκούς ενοποίησης και σε άλλες σχετικές πολιτικές, όπως η κοινωνική και η εξωτερική πολιτική. Τα κράτη μέλη προσπαθούν έτσι να περιορίζουν την απόδοση αρμοδιοτήτων στο υπερεθνικό επίπεδο, προκειμένου να διατηρήσουν διακριτική ευχέρεια ως προς τη μεταναστευτική πολιτική τους. Ως εκ τούτου, η συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ είναι δυνατή, κυρίως όταν οι προτιμήσεις των κρατών μελών αλληλεπικαλύπτονται.¹⁹⁴

Αυτή είναι σίγουρα η περίπτωση όσον αφορά την παράνομη μετανάστευση, όπου οι πολιτικές των κρατών επηρεάζουν άμεσα τα άλλα κράτη μέλη. Διότι αν τα κράτη μέλη έχουν πολύ περιοριστικά μέτρα στα σύνορα, η ροή των παράνομων μεταναστών μπορεί να κατευθυνθεί προς άλλα κράτη μέλη, δημιουργώντας μεγαλύτερη πίεση στα σύνορά τους. Ομοίως, αν τα κράτη μέλη έχουν λιγότερο περιοριστικά σύνορα, οι μετανάστες μπορούν να εισέλθουν και, στη συνέχεια, να διασχίσουν τα εσωτερικά σύνορα της ΕΕ με σχετική ευκολία. Ωστόσο, είναι λιγότερο σαφές αν υπάρχουν τέτοια κίνητρα για τη συνεργασία στη νόμιμη μετανάστευση. Τα κράτη μέλη έχουν πολύ διαφορετικές ανάγκες στην αγορά εργασίας τους, και μπορεί ακόμη και να ανταγωνίζονται μεταξύ τους στον «αγώνα για τα καλύτερα μυαλά».

Θεωρία των Παγκόσμιων Δημόσιων Αγαθών

Για τη κατανόηση της μορφής αυτής της διακυβέρνησης της μετανάστευσης, που μπορεί να αναχθεί και στο διεθνές επίπεδο, το επιστημονικό πεδίο των Διεθνών Σχέσεων ανέπτυξε την θεωρία των Παγκόσμιων Δημόσιων Αγαθών¹⁹⁵. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, τα κράτη, σε γενικές γραμμές, δημιουργούν εκχωρούν την αρμοδιότητα τους σε έναν υπερεθνικό φορέα, όταν κάποιο πρόβλημα ξεπερνάει τα σύνορά τους και όταν παράλληλα, δύο ή περισσότερα κράτη θα βρίσκονταν σε χειρότερη κατάσταση αν αντιμετώπιζαν το πρόβλημα

¹⁹⁴ Reslow N., 'Explaining the development of EU migration policy: the case of the Mobility Partnerships', *Paper prepared for the fifth Pan-European Conference on EU Politics*, Portugal, June 2010, p. 4

¹⁹⁵ Βλ. Betts, A., *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*, όπ. π. σελ. 3

μόνα τους, παρά αν το αντιμετωπίζουν μαζί. Ο τύπος και το πεδίο της συνεργασίας τους εξαρτάται από το κατά πόσο, το πρόβλημα μπορεί να αντιμετωπιστεί από λίγα η περισσότερα κράτη. Ένα παγκόσμιο δημόσιο αγαθό είναι ένα αγαθό για το οποίο:

- Το όφελος ή το κόστος τους είναι το ίδιο για όλα τα κράτη
- Το όφελος που αποκομίζει κάποιο κράτος δεν μειώνει το όφελος άλλου κράτους

Δεν υπάγονται όλα τα πεδία της μετανάστευσης στον ορισμό του παγκόσμιου δημόσιου αγαθού. Αντιθέτως, κάποιες μορφές διακυβέρνησης της μετανάστευσης έχουν σε διαφορετικό βαθμό τα στοιχεία του αποκλεισμού και του ανταγωνισμού στην αποκόμιση οφέλους. Όταν συμβαίνει αυτό, είναι λογικό να παρατηρούμε διακυβέρνηση σε διμερείς ή το πολύ, περιφερειακές συμφωνίες. Σύμφωνα με την παραπάνω ανάλυση, η διακυβέρνηση για παράδειγμα των προσφύγων αντιπροσωπεύει ένα παγκόσμιο δημόσιο αγαθό. Τα οφέλη, σε όρους ασφάλειας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συγκεντρώνονται σε ένα βαθμό σε όλα τα κράτη και η απόλαυση των ωφελειών από ένα κράτος δεν μειώνει την αποκόμιση οφέλους των υπολοίπων κρατών. Έτσι, σε αυτή τη περίπτωση, κάποιος θα περίμενε να εντοπίσει ένα πολυμερές καθεστώς, όπως και συμβαίνει. Αντιθέτως, η διακυβέρνηση της παράνομης μετανάστευσης αντιπροσωπεύει ένα όφελος για κάποιους μόνο, με την έννοια ότι, τα οφέλη εν μέρει αποκλείουν κάποια κράτη, καθώς είναι γεωγραφικά συνδεδεμένα με την συγκεκριμένη περιφέρεια. Συνεπώς, κάποιος θα περίμενε η συνεργασία σε ομάδες, περιφερειακές ή το πολύ, διαπεριφερειακές, όπως και παρατηρούμε. Τέλος, η διακυβέρνηση της οικονομικής μετανάστευσης είναι ένα καθαρά ιδιωτικό αγαθό. Το κόστος και τα οφέλη της εμπεριέχουν υψηλή αποκλειστικότητα, καθώς συγκεντρώνονται σχεδόν αποκλειστικά στο κράτος προορισμού, το κράτος προέλευσης και τον μετανάστη. Παράλληλα, το όφελος της μετανάστευσης αυτής σε κάποιο κράτος, μειώνει το όφελος για τα υπόλοιπα κράτη, καθώς υπάρχει περιορισμένη προσφορά εξειδικευμένης εργασίας. Έτσι, η κυρίαρχη μορφή συνεργασίας θα είναι πράγματι σε διμερές πλαίσιο.

Θεωρία του “Venue-shopping”

Εναλλακτικά, η εξέλιξη του πλαισίου διακυβέρνησης της μεταναστευτικής πολιτικής και η δομή που τελικά έχει λάβει, με την κυριαρχία της ατζέντας ασφαλείας, σε βάρος των άλλων τομέων της μεταναστευτικής πολιτικής, αναλύεται ως αποτέλεσμα του λεγόμενου “venue-shopping”¹⁹⁶. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, οι πολιτικοί φορείς λήψεως αποφάσεων, αναζητούν πολιτικά πλαίσια, όπου οι ισορροπίες δυνάμεων τους ευνοούν. Οι αξιωματούχοι στα πεδία της δικαιοσύνης και της τάξης, υπεύθυνοι για την μεταναστευτική πολιτική στην Ευρώπη, αποκομίζουν κέρδος λειτουργώντας σε ευρωπαϊκό πολιτικό πλαίσιο, με τους εξής τρεις τρόπους: Πρώτον, αποφεύγουν το ασφυκτικό εθνικό νομικό τους πλαίσιο, το οποίο θα

¹⁹⁶ Guiraudon, V., ‘European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping’, *Journal of Common Market Studies*, June 2000, 38 (2), p. 1

τους δυσκόλευε να επιβάλουν κάποια μέτρα. Δεύτερον, έρχονται αντιμέτωποι με λιγότερη αντίσταση από άλλα υπουργεία, κοινοβούλια, δικαστήρια και οργανώσεις, από αυτή με την οποία θα ερχόντουσαν αντιμέτωποι σε εθνικό επίπεδο. Τρίτον, σε αυτό το πλαίσιο έχουν σημαντική βοήθεια για την επίτευξη των στόχων τους, από τις χώρες προέλευσης και διέλευσης των μεταναστών, που πιέζουν συνήθως προς παρόμοιες κατευθύνσεις, οι οποίες εστιάζουν σε πολιτικές ελέγχου.

Ανεξαρτήτως των ανωτέρω, έχουν συντελεστεί δύο εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο συνδυασμός των οποίων ενίσχυσε την ήδη γενικευμένη απροθυμία των εθνικών κυβερνήσεων για περαιτέρω εναρμόνιση, με αποτέλεσμα την αύξηση στη διακρατική διαφοροποίηση και τις διαφωνίες, σχετικά με το περιεχόμενο της ευρωπαϊκής πολιτικής, δημιουργώντας έτσι ένα όλο και πιο αρτηριοσκληρωτικό περιβάλλον χάραξης πολιτικής.

Πολιτικοποίηση της μετανάστευσης στην Ευρώπη - Ευρωσκεπτικισμός

Η αντίθεση της κοινής γνώμης έναντι της μετανάστευσης δεν είναι ένα νέο φαινόμενο, αλλά από τότε που η ΕΕ ξεκίνησε να ασχολείται ενεργά με το θέμα, στα τέλη της δεκαετίας του 1990, έχει καταστεί ολοένα και πιο εμφανές ότι η στάση του κοινού έχει σκληρύνει. Πολλοί πολιτικοί στα κράτη μέλη είναι επιφυλακτικοί στη στήριξη ευρωπαϊκών πολιτικών που θα μπορούσαν να εκληφθούν ως παραχώρηση της κυριαρχίας ή χαλάρωση στον έλεγχο της μετανάστευσης. Αυτή, άλλωστε, είναι και η αιτία που η μορφή διακυβέρνησης της μεταναστευτικής πολιτικής ήταν -μέχρι την αλλαγή της χιλιετίας- διακυβερνητική και η καθιερωμένη στάση των υπουργών Εσωτερικών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ήταν μια στάση που είχε σκοπό τον αποκλεισμό ή την αποδυνάμωση των προτάσεων που προέρχονταν από τους πιο φιλελεύθερους υπερεθνικούς θεσμούς, όπως η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Καθώς ο ευρωσκεπτικισμός και η αρνητική κοινή γνώμη σχετικά με τη μετανάστευση έχει αυξηθεί, οι εθνικές κυβερνήσεις προσπαθούν να επανακτήσουν την κυριαρχία τους στην πρόσφατα κοινοτικοποιημένη μεταναστευτική πολιτική. Η τάση αυτή έχει επιδεινωθεί λόγω της επιτυχίας της λαϊκιστικής ριζοσπαστικής δεξιάς, ιδιαίτερα στη Δυτική Ευρώπη. Τα ακραία δεξιά κόμματα έχουν πολλές διαφορές μεταξύ τους, αλλά σε δύο πράγματα έχουν κοινά στοιχεία: την αντίθεσή τους με τη μετανάστευση και την αντίθεσή τους με την ΕΕ, με την τελευταία, συχνά να απεικονίζεται ως μια συνωμοτική ελίτ, με σκοπό την επιβολή της παγκοσμιοποίησης και της πολύ-πολιτισμικότητας στο «λαό». Αυτή η ζοφερή εικόνα που «πλασάρει» ο ακροδεξιός λαϊκισμός, έχει επιτρέψει στα ακραία εθνικιστικά κόμματα να αυξήσουν την εκλογική τους βάση. Το σίγουρο είναι, πως η εμμονή της ΕΕ στη προώθηση ακραίων νεοφιλελεύθερων οικονομικών πολιτικών, που οξύνουν την λιτότητα και φτωχοποιούν τις κοινωνίες σε κάποια κράτη μέλη, αλλά και στη περιφέρεια, δεν βοηθάει στην ανατροπή αυτών των φωνών.

Τα ακροδεξιά κόμματα πάντως, είναι απλοί καταλύτες και όχι οι αιτίες για αυτές τις γενικότερες τάσεις που παρατηρούνται στην Ευρώπη, καθώς και ο ευρύτερος κεντροδεξιός χώρος έχει λόγους να υιοθετεί περιοριστική μεταναστευτική πολιτική, λόγους που έχουν οξυνθεί από την οικονομική κρίση.¹⁹⁷ Εντούτοις, οι συσχετισμοί ισχύος των κομμάτων επηρεάζουν την μεταναστευτική πολιτική και οι προαναφερθείσες εξελίξεις είναι απαραίτητες για να κατανοήσουμε την δυναμική της πολιτικής αυτής μετά την Λισαβώνα. Διότι, καθώς οι πολιτικοί έρχονται αντιμέτωποι με έναν όλο και αυξανόμενο σκεπτικισμό για την μετανάστευση, γίνονται όλο και λιγότερο υποστηρικτικοί προς την κοινοτικοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής, ενώ στα θέματα στα οποία έχει ήδη επιτευχθεί κοινοτικοποίηση, προτιμούν την προώθηση πολιτικών ελέγχου, παρά απελευθέρωσης. Σε τέτοιο πλαίσιο, είναι λογικό να μην μπορούν να ευοδωθούν ισορροπημένοι διάλογοι με τις τρίτες χώρες, που να λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τις ανάγκες τους και την ανάπτυξή τους, παρά μόνο στο βαθμό που αυτό λειτουργεί ως κίνητρο για την συμμόρφωσή τους με τις πολιτικές επέκτασης του ελέγχου από την πλευρά της ΕΕ.

Εντάσεις μεταξύ κρατών-μελών του Βορρά και του Νότου

Ενώ οι εγχώριες πιέσεις ενίσχυσαν την επιφυλακτικότητα των εθνικών κυβερνήσεων σε σχέση με την εναρμόνιση της πολιτικής μετανάστευσης της ΕΕ, την ίδια στιγμή, μια σειρά από εξελίξεις έχουν ωθήσει τα κράτη μέλη σε συγκρούσεις επί του περιεχομένου των ευρωπαϊκών πολιτικών για τη μετανάστευση. Η βασική διαφορά βορρά-νότου επιδεινώνεται από τη μεταναστευτική και προσφυγική κρίση στη Μεσόγειο. Το φαινόμενο, όπως και πριν, δεν είναι εντελώς νέο, αλλά έχει επιδεινωθεί από τις συγκρούσεις στα νότια εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Η Αραβική Άνοιξη, που ξεκίνησε με ένα κύμα αισιοδοξίας, αλλά σύντομα κατέληξε σε σύγκρουση και, στην περίπτωση της Λιβύης και της Συρίας, σε εμφύλιο πόλεμο, είχε σημαντικές συνέπειες για την διακυβέρνηση της μετανάστευσης στην ΕΕ. Οι συγκρούσεις στη Λιβύη, την Τυνησία, και τώρα στην Συρία, έχουν δημιουργήσει μεγάλους αριθμούς προσφύγων και βιαίως εκτοπισμένων μεταναστών, από τους οποίους βέβαια, οι περισσότεροι έχουν κατευθυνθεί εκτός ΕΕ.¹⁹⁸ Ωστόσο, αυτό έχει δημιουργήσει εντάσεις μεταξύ των κρατών μελών, όσον αφορά στην κατανομή των βαρών, με κάποιες χώρες να επαναφέρουν τους συννοριακούς ελέγχους και κάποιες χώρες να κάνουν λόγο ακόμα και για τον τερματισμό της Συμφωνίας Σένγκεν, κάτι που μέχρι στιγμής έχει αποφευχθεί, με κάποιες παραχωρήσεις προς τα κράτη κατά τη περίοδο της

¹⁹⁷ Mudde, C., 'Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: So What?' *European Journal of Political Research*, 2013, 52 (1), 1–19.

¹⁹⁸ Από τους 9 εκατ. ανθρώπους που έχουν εκτοπιστεί από τα σπίτια τους στη Συρία, η μεγάλη πλειοψηφία είναι είτε εκτοπισμένοι εσωτερικά, είτε σε γειτονικές χώρες, ενώ μόλις 150.000 άνθρωποι έχουν αιτηθεί άσυλο στην ΕΕ. Παρόλα αυτά, αυτός ο αριθμός δημιούργησε ανησυχία στην ΕΕ των 500 εκατ. ανθρώπων.

Ιρλανδικής προεδρίας.¹⁹⁹ Όλη αυτή η κατάσταση έχει ενισχύσει τις φωνές που επιζητούν περισσότερο έλεγχο, περισσότερη αιρεσιμότητα, περισσότερο βάρος στην ασφάλεια.

Συγκρούσεις μεταξύ των διαφόρων παραγόντων στην ΕΕ

Εκτός από τις διαφορές μεταξύ της πιο θετικής προσέγγισης της μετανάστευσης από τη πλευρά της Επιτροπής και της πιο «κλειστής, από τη πλευρά του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, φαίνεται ότι υποβόσκει μια ένταση και στις σχέσεις μεταξύ των διαφόρων DG της Επιτροπής που συμμετέχουν στη διακυβέρνηση της μετανάστευσης. Η πρακτική έχει δείξει ότι οι διάφορες DG της Επιτροπής που συμμετέχουν, για παράδειγμα, η DG Εσωτερικών Υποθέσεων, η DG Ανάπτυξης και η DG Εξωτερικών Σχέσεων (πλέον, Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ)), έχουν συχνά τις δικές τους, διαφορετικές και μερικές φορές ανταγωνιστικές ατζέντες. Η DG Εσωτερικών Υποθέσεων προσεγγίζει την εξωτερική συνεργασία, κυρίως ως μέσο για την επίτευξη των στόχων της εσωτερικά, μέσα από ένα πρίσμα ασφαλείας, ενώ οι δύο άλλες έχουν μια πιο ανοικτή προσέγγιση.²⁰⁰ Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην ΕΥΕΔ ήταν ένα από τα πλέον αμφιλεγόμενα ζητήματα κατά την δημιουργία της. Τότε, επιτεύχθηκε ο μάλλον περιορισμένος ρόλος της ΕΥΕΔ, σε σύγκριση με εκείνη της DG Εσωτερικών Υποθέσεων, γεγονός που αποτελεί άλλον έναν παράγοντα που εξηγεί την προσκόλληση στην προσέγγιση της μετανάστευσης από την πλευρά της ασφάλειας, καθώς η μετανάστευση έμεινε ενταγμένη στο πεδίο αυτό.

Συνοψίζοντας, η απροθυμία των κρατών μελών για εκχώρηση κυριαρχίας σε θέματα που άπτονται της εθνικής τους κυριαρχίας, η πολιτικοποίηση της μετανάστευσης σε εθνικό επίπεδο, η αυξανόμενη διαφοροποίηση των εθνικών συμφερόντων στην ΕΕ, αλλά και οι ενδο-υπηρεσιακές τριβές στο πλαίσιο των οργάνων της ΕΕ και της Επιτροπής, έχουν είτε ενισχύσει την αντίσταση των κρατών μελών για περαιτέρω εναρμόνιση, είτε διοχετεύσει την όποια βούλησή τους προς την κατεύθυνση του ελέγχου της μετανάστευσης. Έτσι στο μόνο ζήτημα που υπάρχει απόλυτη συμφωνία είναι αυτό της ανάγκης αντιμετώπισης του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης, ακόμη και αν υπάρχουν διαφωνίες για το πώς ή από ποιον πρέπει να γίνει αυτό. Και αν και η Επιτροπή έχει ευνοήσει ιστορικά μια προσέγγιση που επιθυμεί την αντιμετώπιση των «βαθύτερων αίτιων» της μετανάστευσης και έχει προτείνει και μέτρα για την πιο θετική διασύνδεση της μετανάστευσης με την ανάπτυξη των τρίτων χωρών, τελικά έχει βρει κοινό έδαφος με το πολύ πιο «συντηρητικό» Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Σε αυτό έχει βοηθήσει και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που ενώ ιστορικά είχε κριτικό ρόλο για το πώς διεξαγόταν η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, έχει τελικά υιοθετήσει μια πιο διαλλακτική στάση, μετά την καθιέρωση της συναπόφασης στη Συνθήκη της Λισαβώνας. Έτσι,

¹⁹⁹ Βλ. Hampshire, J., όπ. π.

²⁰⁰ Sterkx, S., 'The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy: Expanding Fortress Europe?', in J. Orbie (ed.), *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, 2008, pp.117-138

τα μέτρα κατά της παράνομης μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεωτικών επιστροφών και του εξωτερικού ελέγχου των συνόρων, έχουν ανθίσει τα τελευταία χρόνια. Ενδεικτικά, ο προϋπολογισμός της Frontex έχει αυξηθεί επτά φορές τη τελευταία δεκαετία, από € 15,7 εκατ. κατά το πρώτο πλήρες έτος λειτουργίας της, το 2006, σε € 114 εκατ. το 2015.²⁰¹

²⁰¹ <http://frontex.europa.eu/about-frontex/governance-documents/2015> (01/05/2016)

9^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΤΕΛΕΥΤΑΙΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ, ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Α. ΤΕΛΕΥΤΑΙΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ

Α.1.Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη: Από τη θεωρία στη πράξη

Το 2014 η μεταναστευτική πολιτική της ένωσης φαινόταν να έχει χάσει την δυναμική της. Καθώς το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης τελείωνε, η Επιτροπή παρουσίασε τον Μάρτιο του 2014 τις προτάσεις της για το επόμενο 5ετές πρόγραμμα για τον «χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης». Σε αντίθεση με το σχετικά φιλόδοξο ύφος και περιεχόμενο των προηγούμενων Προγραμμάτων, (του Τάμπερε, της Χάγης και της Στοκχόλμης) η Ανακοίνωση του 2014 με τίτλο «Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη: Από τη θεωρία στη πράξη»²⁰² περιείχε λίγες νέες προτάσεις, ενώ αντιθέτως, επέμενε στην ανάγκη να χρησιμοποιηθούν πλήρως τα ήδη υφιστάμενα εργαλεία. Το Συμβούλιο συμφώνησε και στη συνέχεια καθόρισε στα συμπεράσματά του, της 26ης και 27ης Ιουνίου 2014, τις «Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον νομοθετικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό για τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» για την περίοδο 2014-2020. Δεν πρόκειται πλέον εδώ για ένα πρόγραμμα, αλλά σαφώς για κατευθυντήριες γραμμές που επικεντρώνονται στον στόχο της μεταφοράς, εφαρμογής και εδραίωσης των ισχυόντων νομικών μέσων και μέτρων. Αυτή η έλλειψη νέας κατεύθυνσης είναι άλλωστε η αιτία που σε αυτή τη νέα στρατηγική δεν δόθηκε όνομα, σε αντίθεση με τα προηγούμενα προγράμματα. Έτσι, λόγω έλλειψης διάθεσης για περαιτέρω νομοθετική δράση, το τελευταίο πρόγραμμα είναι ελάχιστα ενθουσιώδες. Παρά την κοινοτικοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής στη Λισαβώνα, οι πιο δυναμικοί τομείς της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση παραμένουν εκείνοι που εξελίσσονταν καλύτερα στο πλαίσιο της διακυβερνητικής διακυβέρνησης: οι πολιτικές που κατευθύνονται προς τον έλεγχο και τον αποκλεισμό και όχι αυτές που επιτρέπουν την μετανάστευση προς την Ευρώπη ή αυτές που έχουν στόχο την διασύνδεση της με την ανάπτυξη των τρίτων χωρών.

²⁰² Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη: από τη θεωρία στην πράξη* [COM(2014) 154 τελικό της 11.3.2014]

A.2. Ευρωπαϊκή Ατζέντα (ή Πρόγραμμα Δράσης) για τη Μετανάστευση

Τα χιλιάδες θύματα στη Μεσόγειο το 2015, κυρίως πρόσφυγες από τη Συρία, καθώς και η άνιση πίεση που δέχθηκαν τα κράτη μέλη στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, κυρίως η Ελλάδα και η Ιταλία, οδήγησαν την ΕΕ καταρχάς να παραδεχτεί ότι η κοινή ευρωπαϊκή πολιτική στο ζήτημα έχει αποτύχει, καθώς και να επαναπροσδιορίσει τις προτεραιότητες της μεταναστευτικής πολιτικής, σχεδιάζοντας την Ευρωπαϊκή Ατζέντα Μετανάστευσης.²⁰³ Μια πολιτική που, σύμφωνα με την ανακοίνωση, αποτελεί μια «συνεκτική και ολοκληρωμένη πολιτική, που απαντάει στις τωρινές προκλήσεις και δρέπει τα οφέλη που δημιουργεί η μετανάστευση», με πρώτο μέλημα την δράση για την αποτροπή περαιτέρω απωλειών σε ανθρώπινες ζωές. Μια πολιτική, που από τη μία θα αντιμετωπίζει τις ριζικές αιτίες της μετανάστευσης, από την άλλη θα προσφέρει άσυλο σε αυτούς που έχουν υποστεί διωγμό και παράλληλα, θα κάνει την Ευρώπη έναν θελκτικό προορισμό για τους ταλαντούχους φοιτητές, ερευνητές και εργαζόμενους. Μια πολιτική που, ταυτόχρονα με τον αγώνα για την εξασφάλιση ασφαλών εξωτερικών συνόρων, ενάντια στην παράνομη μετανάστευση και τους διακινητές, θα παρέχει μια κοινή πολιτική ασύλου και μια νέα κοινή πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση.

Πράγματι, η αρχική αισιοδοξία που δημιουργεί η ανάγνωση της ατζέντας είναι μεγάλη, καθώς ήδη από το προοίμιο επισημαίνεται ότι «χωρίς τη μετανάστευση, το εργατικό δυναμικό της ΕΕ θα μειωθεί κατά 17.5 εκατ. την επόμενη δεκαετία» και τονίζεται η σημασία της μετανάστευσης για την ευρωπαϊκή οικονομία. Δυστυχώς, η αρχική αυτή αισιοδοξία εξανεμίζεται ταχέως, καθώς γίνεται πολύ σύντομα ξεκάθαρο ότι η νέα πολιτική απέχει πολύ από τα «πιο ανοιχτά σύνορα», που κάποιοι ήλπιζαν. Διότι η έμφαση, αντί να δοθεί σε νέους διαύλους νόμιμης μετανάστευσης και σε πρωτοβουλίες διασύνδεσης της μετανάστευσης με την ανάπτυξη, δίνεται στη διαμόρφωση ελκυστικών πλαισίων προσέλκυσης ΥΤΧ υψηλής εξειδίκευσης, οι οποίοι θα καλύψουν τις ελλείψεις της ΕΕ, καθώς και ταλαντούχων μεταναστών, μέσω των προγραμμάτων Horizon 2020 και Erasmus+ και μέσω των Οδηγιών για τους φοιτητές και τους ερευνητές. Όσον αφορά στο επίμαχο θέμα της διαρροής εγκεφάλων, η ατζέντα περιορίζεται σε υποσχέσεις να προωθήσει την ηθική στελέχωση σε τομείς που πλήττονται από ελλείψεις εργατικού δυναμικού στις αναπτυσσόμενες χώρες, ενώ όσον αφορά τα εμβάσματα, αρκείται να αναφέρει ότι θα προσπαθήσει (για άλλη μια φορά) να καταστήσει τις μεταφορές εμβασμάτων φθηνότερες, ταχύτερες και ασφαλέστερες.

Αντιθέτως το μεγαλύτερο βάρος δίνεται πάλι στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, των δικτύων των διακινητών και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, όπου πολύ περιληπτικά, προτείνεται η υιοθέτηση του κανονισμού για τα «έξυπνα σύνορα», ο οποίος θα πετύχει τη καταγραφή όλων των διασυνοριακών διελεύσεων των ΥΤΧ και

²⁰³ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση*, [COM(2015) 240 τελικό της 13.5.2015]

παράλληλα με τα ήδη υφιστάμενα μεγάλης κλίμακας ευρωπαϊκά ηλεκτρονικά συστήματα (που περιλαμβάνουν το Eurodac²⁰⁴ για το άσυλο, το VIS για τις θεωρήσεις εισόδου και το SISγια τα ύποπτα ή ανεπιθύμητα άτομα), θα αποφέρουν οφέλη στη διαχείριση των συνόρων και θα ενισχύσουν την δυνατότητα της ΕΕ να μετριάσει την παράνομη μετανάστευση και να επαναπροωθήσει τους παράνομους μετανάστες. Ταυτόχρονα, παρατηρείται μια προσπάθεια ενίσχυσης του ρόλου και των ικανοτήτων της Frontex, ενώ για τους παράνομους μετανάστες που θα καταφέρουν να διασχίσουν τα σύνορα, η ΕΕ δεσμεύεται να χρησιμοποιήσει όλο το πολιτικό και νομικό της οπλοστάσιο για να διασφαλίσει ότι οι τρίτες χώρες ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις τους για τον επαναπατρισμό των ΥΤΧ, με τη στήριξη τους βέβαια, από τη πλευρά της ΕΕ, με ανάπτυξη ικανοτήτων στην διαχείριση της διαδικασίας επιστροφής και με ενημερωτικές εκστρατείες για τους κινδύνους της παράνομης μετανάστευσης. Η νέα αυτή πολιτική, μάλιστα, φτάνει μέχρι το σημείο να προτείνει να δοθεί στην Frontex εξουσιοδότηση να προβαίνει η ίδια σε επιχειρήσεις επιστροφής, με τις όποιες πιθανές συνέπειες για τα δικαιώματα των μεταναστών.

Η εστίαση σε θέματα ασφαλείας, φαίνεται επίσης από την χρηματοδότηση της Ατζέντας για τη Μετανάστευση. Η Επιτροπή διέθεσε €89 εκατ. για την εφαρμογή της, εκ των οποίων τα €27 εκατ. θα χρηματοδοτήσουν τις επιχειρήσεις της Frontex και τα €57 εκατ. το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, το οποίο όμως, όπως προαναφέραμε στο έκτο κεφάλαιο, δεν χρηματοδοτεί έργα που ενισχύουν ιδιαίτερα τις θετικές σχέσεις μετανάστευσης και ανάπτυξης. Αντιθέτως, δεν διατέθηκαν καθόλου πόροι, όσον αφορά στην πρόταση της ατζέντας για την διευκόλυνση της νέας πολιτικής για την νόμιμη μετανάστευση, που υποτίθεται θα στήριζαν και την ανάπτυξη των χωρών προέλευσης.²⁰⁵ Εκτός από αυτό, η προσέγγιση της μετανάστευσης ως απειλή για την εθνική ασφάλεια διαφαίνεται και στα Συμπεράσματα (Παρ.6) του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (25 και 26 Ιουνίου 2015), όπου αυτή η λογική έχει φτάσει στο σημείο, τα αναπτυξιακά ταμεία και προγράμματα να είναι προσανατολισμένα προς την εξυπηρέτηση των στόχων της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ, ως προς την ασφάλεια²⁰⁶.

²⁰⁴ Πρόκειται για ένα σύστημα σύγκρισης δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο και ορισμένων κατηγοριών παράνομων μεταναστών, ώστε οι χώρες της ΕΕ να μπορούν να προσδιορίσουν, κατά πόσον ο αιτών άσυλο ή ο αλλοδαπός υπήκοος που βρίσκεται παράνομα σε μία χώρα της ΕΕ έχει ήδη υποβάλει αίτηση σε άλλη χώρα της ΕΕ, ή εάν ο αιτών άσυλο έχει εισέλθει παράνομα στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

²⁰⁵ Βλ. European Confederation of Relief and Development NGOs, όπ. π.

²⁰⁶ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Συμπεράσματα Προεδρίας Συμβουλίου, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 25 και 26 Ιουνίου 2015*

B. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αναμφίβολα, με την επικράτηση της φιλελεύθερης αντίληψης της ανάπτυξης, καθώς και με τη συμβολή των διεθνών οργανισμών και των λιγότερο επίσημων φορέων και δικτύων διακυβέρνησης της διεθνούς μετανάστευσης, βρισκόμαστε στις μέρες μας σε μία φάση αντίληψης της σχέσης μετανάστευσης-ανάπτυξης, η οποία αναγνωρίζει στη μετανάστευση τον σημαντικό ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει για την στήριξη της ανάπτυξης στις αναπτυσσόμενες χώρες. Η μετανάστευση, σε όλα πλέον τα κείμενα πολιτικής και σε όλα τα επίπεδα (κρατικό, υπό-περιφερειακό, περιφερειακό και διεθνές), θεωρείται ένα εργαλείο, που μπορεί να συμβάλει στην ανάπτυξη των χωρών προέλευσης, μέσω της μεταφοράς εμβασμάτων και μέσω της μεταφοράς των ικανοτήτων και του συνολικού κοινωνικού κεφαλαίου της διασποράς. Ταυτόχρονα, αποτελεί απάντηση στα όλο και πιο εντεινόμενα δημογραφικά προβλήματα των αναπτυσσόμενων χωρών και στην διατήρηση των συστημάτων πρόνοιάς τους, που αντιμετωπίζουν δημογραφικές πιέσεις, ενώ παράλληλα αποτελεί απάντηση στις ελλείψεις που παρατηρούνται σε σημαντικούς τομείς των αγορών εργασίας τους. Η αυξημένη κινητικότητα, μέσω της ενίσχυσης της προσωρινής και της κυκλικής μετανάστευσης, με ευέλικτα καθεστώτα θεωρήσεων και πολλαπλές άδειες εισόδου, παρουσιάζεται πλέον ως η απάντηση στην οικονομική ανάπτυξη, και ταυτόχρονα στην διαρροή εγκεφάλων. Σύμφωνα λοιπόν με αυτή τη φιλελεύθερη αντίληψη της μετανάστευσης, φαίνεται ότι πράγματι η μετανάστευση αποτελεί ένα φαινόμενο στο οποίο θεωρητικά όλοι βγαίνουν κερδισμένοι.

Εντούτοις, παρά την σταδιακά προοδευτικότερη ρητορική των κειμένων της πολιτικής, λόγω εξωτερικών γεγονότων και του φόβου που αυτά έσπειραν στους ευρωπαϊκούς λαούς και στους φορείς χάραξης πολιτικής, της αύξησης του «ευρωσκεπτικισμού», των ενδογενών αδυναμιών του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, αλλά και λόγω της διστακτικότητας των κρατών μελών της ΕΕ να αποφασίσουν περαιτέρω κοινοτικοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής, η πολιτική συζήτηση στην ΕΕ γύρω από τη μετανάστευση, την προσεγγίζει πρώτα και κύρια ως ένα φαινόμενο που απειλεί την εθνική ασφάλεια, παρά ως ένα φαινόμενο που μπορεί να τονώσει την ανάπτυξη. Οι προτεραιότητες της πολιτικής και οι χρηματοδοτούμενες δράσεις, στοχεύουν στον περιορισμό της πρόσβασης στην επικράτεια της ΕΕ, αντί να κατευθύνονται προς πιο θετικές και αναγκαίες δράσεις. Σε αυτό το πλαίσιο, οι τρίτες χώρες που συνεργάζονται στο να αποτρέψουν τους ανθρώπους να εγκαταλείψουν το έδαφός τους, ανταμείβονται με τη στήριξη της ΕΕ. Αυτή η λογική αιρεσιμότητας και διαφοροποιημένης μεταχείρισης που επικρατεί, έχει φτάσει στο σημείο, ώστε τα αναπτυξιακά ταμεία και προγράμματα να είναι προσανατολισμένα προς την εξυπηρέτηση των στόχων ασφάλειας της μεταναστευτικής πολιτικής. Όμως, η μείωση της βοήθειας της ΕΕ προς κάποιες χώρες της γειτονιάς της, λόγω ελλιπούς συνεργασίας τους σε θέματα μετανάστευσης, μπορεί να έχει

πολύ δυσάρεστες συνέπειες στον πληθυσμό τους και το πιθανότερο είναι να οδηγήσει, τελικά, στην αύξηση της μετανάστευσης.²⁰⁷

Το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αιρεσιμότητας είναι οι συμφωνίες επανεισδοχής, οι οποίες αποτελούν προϋπόθεση για την παροχή περισσότερων ευκαιριών νόμιμης μετανάστευσης στους ΥΤΧ και για σύναψη συμφωνιών διευκόλυνσης της έκδοσης θεωρήσεων. Όμως, αυτές οι δεσμεύσεις εκ μέρους της ΕΕ είναι εντελώς ανεπαρκείς, όταν τις συγκρίνουμε με τις υποχρεώσεις που επιβάλλονται στις τρίτες χώρες με τις συμφωνίες αυτές. Γιατί στην πράξη, η διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων αφορά μόνο σε ένα μικρό τμήμα προνομιούχων και ειδικευμένων ανθρώπων, ενώ και οι υποσχέσεις για μελλοντική πιθανότητα απελευθέρωσης -υπό όρους- των θεωρήσεων, φαίνεται εντελώς απόμακρη και απίθανη. Τελικά, η διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων δεν φαίνεται να δημιουργεί μεγαλύτερη κινητικότητα για τους ΥΤΧ, με ότι αυτό συνεπάγεται για το αναπτυξιακό αντίκτυπο της μετανάστευσης. Γενικότερα, η χρήση των αναπτυξιακών εργαλείων για την υποστήριξη πολιτικών ελέγχου, επιστροφής και επανεισδοχής, όχι μόνο έρχεται σε αντίθεση με τη δέσμευση της ΕΕ για τη συνοχή της μεταναστευτικής με την αναπτυξιακή πολιτική για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων, αλλά είναι ακριβώς το αντίστροφο.²⁰⁸

Έτσι, η ΕΕ φαίνεται ανίκανη να μετουσιώσει την θετική σχέση μετανάστευσης και ανάπτυξης, σε ξεκάθαρες πολιτικές. Η ουσιαστική ενίσχυση της κινητικότητας, η στήριξη των χωρών προέλευσης για την επιστροφή των πιο ικανών μελών της διασποράς τους, μέσω ελκυστικών πολιτικών επανένταξης, η στήριξη της πρόσβασης των απόμακρων αγροτικών περιοχών σε χρηματοδοτικούς πόρους, η μείωση του κόστους μεταφοράς των εμβασμάτων και η παραγωγική αξιοποίησή τους, καθώς και άλλα μέτρα που αναλύσαμε στο δεύτερο κεφάλαιο, δεν αντανakλώνται ακόμα σε αξιόλογο βαθμό στις πολιτικές, πόσο μάλλον στα έργα. Επιπροσθέτως, αν και τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν αποτελούσαν αντικείμενο της εργασίας μας, η εμμονή στην ασφάλεια είναι προφανές πως θέτει σε κίνδυνο τον σεβασμό των δικαιωμάτων των μεταναστών.

Δεύτερον, και σε άμεση σχέση με το προηγούμενο συμπέρασμα, παρατηρούμε την μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, όλο και περισσότερο να «εξωτερικοποιείται». Η εξωτερικοποίηση σημαίνει, ότι η πολιτική όλο και σε μεγαλύτερο βαθμό, συνδέεται με και εμπεριέχει τρίτες χώρες. Αυτό συμβαίνει, καθώς δυστυχώς, όλα προσεγγίζονται με λιγότερη ευαισθησία όταν συμβαίνουν σε μια τρίτη χώρα.²⁰⁹ Τα κράτη μέλη είναι πιο απρόθυμα να συμφωνήσουν σε μέτρα που σχετίζονται με τη δική τους επικράτεια και σε αυτό το πλαίσιο η εξωτερική του πεδίου εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής πέρα από τα σύνορα τους, τους προσφέρει σημαντικά πλεονεκτήματα σε περίπτωση επιτυχίας: Μειώνει τις πιέσεις

²⁰⁷ International Centre for Migration Policy Development (ICMD) & European Centre for Development Policy Management (ECDPM), *Migration and Development Policies and Practices*, May 2013, p. 125

²⁰⁸ Βλ. European Confederation of Relief and Development NGOs, όπ. π. σελ. 5

²⁰⁹ Haddad, E., 'The External Dimension of EU Refugee Policy: A New Approach to Asylum?' *Government and Opposition*, 2008, 43 (2), 190-205

στα σύνορα τους και εμποδίζει τους μετανάστες να εισέρθουν παράνομα στο έδαφός τους (όπου η μετέπειτα απομάκρυνση τους γίνεται πιο δύσκολη, λόγω νομικών και ηθικών περιορισμών). Έτσι, γινόμαστε μάρτυρες πολιτικών, όπως οι Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας, που με την υποχρεωτική συμπερίληψη της υποχρέωσης για σύναψη συμφωνίας επανεισδοχής για όλους τους υπηκόους της τρίτης χώρας, αλλά και όλους όσους διέλευσαν απλά από αυτή, εξωτερικεύουν τον έλεγχο των συνόρων της Ένωσης σε τρίτες χώρες, οι οποίες αποκτούν τον ρόλο του αποσβεστήρα των μεταναστευτικών πιέσεων.

Ένα τρίτο συμπέρασμα που εξάγεται από την ανάλυσή μας, είναι ότι στην προσέγγιση της πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη, επικρατεί το οικονομικό συμφέρον και η ιδιοτέλεια. Διότι παρατηρούμε ότι οι μετανάστες γίνονται αντιληπτοί ως χρήσιμο εργατικό δυναμικό και είναι ευπρόσδεκτοι, ανάλογα με το κατά πόσον ή όχι, μπορούν να καλύψουν τα κενά στην αγορά εργασίας. Αυτό όμως έχει οδηγήσει σε διαφορετική μεταχείριση, μεταξύ των μεταναστών χαμηλής ειδίκευσης και αυτών με υψηλότερα προσόντα. Οι «επιθυμητοί» μετανάστες υψηλής εξειδίκευσης, οι φοιτητές και οι ερευνητές έχουν, όπως ανακαλύψαμε, ευκολότερη πρόσβαση μέσω νόμιμων διόδων μετανάστευσης, ενώ για τους υπόλοιπους, προβλέπονται στην καλύτερη περίπτωση μόνο βραχυπρόθεσμα προγράμματα μετανάστευσης, που εμπεριέχουν ισχυρές δεσμεύσεις επιστροφής. Αυτή όμως η επιλεκτική προσέγγιση προς τους οικονομικούς μετανάστες υψηλής εξειδίκευσης, οδηγεί σε διαρροή εγκεφάλων στις αναπτυσσόμενες χώρες, με την ΕΕ να επωφελείται από τις δεξιότητες των χωρών αυτών και με τις αναπτυσσόμενες χώρες να απομένουν με ανθρώπους χαμηλότερης ειδίκευσης. Παρά το γεγονός ότι οι άνθρωποι έχουν το δικαίωμα να μεταναστεύσουν, οι αναπτυσσόμενες χώρες έχουν επίσης δικαίωμα να χρησιμοποιήσουν τους υψηλής ειδίκευσης πολίτες τους, για να συμβάλουν στην εξάλειψη της φτώχειας και την βιώσιμη ανάπτυξή τους. Έτσι, μια ενεργητική πολιτική προσέλκυσης των πολιτών υψηλής ειδίκευσης από τις αναπτυσσόμενες χώρες, όπως έχει ουσιαστικά χαραχτεί με την στρατηγική της Λισαβώνας και την στρατηγική «Ευρώπη 2020», υπονομεύει την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων και είναι αντίθετη με την δέσμευση για συνοχή των πολιτικών μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Επίσης, σε άμεση σχέση με το προηγούμενο ζήτημα, καθώς προωθείται όλο και περισσότερο η βραχυπρόθεσμη κυκλική μετανάστευση, τουλάχιστον για το μεγαλύτερο μέρος των οικονομικών μεταναστών, θα πρέπει να συμβιβαστεί με σημαντικά ζητήματα, όπως η ενότητα της οικογένειας και τα κεκτημένα δικαιώματα.²¹⁰ Αυτή τη στιγμή, η κυκλική μετανάστευση, πολύ συχνά, θεωρείται αποκλειστικά προσωρινή και γενικά αφορά ατομικά τον μετανάστη. Αυτή η ευελιξία είναι επιθυμητή για τα κράτη, καθώς τους επιτρέπει να «ανοίγουν και να κλείνουν» τη μεταναστευτική ροή, ανάλογα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας τους κάθε δεδομένη στιγμή, ενώ υποτίθεται ότι έτσι εξυπηρετούνται καλύτερα και οι αναπτυξιακές ανάγκες των αναπτυσσόμενων χωρών. Ωστόσο, θέτει θεμελιώδη ηθικά και

²¹⁰ Global Commission on International Migration (GCIM), Migration in an Interconnected World: New Directions for Action, Switzerland, 2005, p. 47

νομικά ζητήματα, σχετικά με το πώς η προσωρινή φύση της κινητικότητας μπορεί και πρέπει να συμφιλιωθεί με το ανθρώπινο δικαίωμα στην οικογενειακή ενότητα και τον τρόπο με τον οποίο οι άνθρωποι αναπτύσσουν, αναπόφευκτα, την οικογενειακή και ιδιωτική ζωή τους, κατά τη διάρκεια μιας χρονικής περιόδου εντός μιας χώρας.

Εκτός από την επιλεκτική ευρωπαϊκή νομοθεσία προς τους υψηλής ειδίκευσης μετανάστες και τη προαναφερθείσα παρατήρηση για την κυκλική μετανάστευση, η γενικότερη νομοθεσία της ΕΕ για τη νόμιμη μετανάστευση έχει επικριθεί έντονα, για την προσέγγισή της βάσει του χαμηλότερου κοινού παρονομαστή, ή αλλιώς ενός «αγώνα προς τα κάτω». Όπως παρατηρήσαμε, οι περισσότερες Οδηγίες περιορίζονται στο να θέτουν ένα ελάχιστο επίπεδο υποχρεώσεων. Η επίτευξη συναίνεσης όσον αφορά στις πτυχές της νόμιμης μετανάστευσης έχει αποδειχθεί και εξακολουθεί να παραμένει εξαιρετικά δύσκολη, δεδομένης της έλλειψης, κατ' αρχάς, συμφωνίας ως προς το αν πρέπει να αντιμετωπίζονται τα θέματα της μετανάστευσης σε επίπεδο ΕΕ, καθώς και λόγω των σοβαρά αποκλίνουσων προσεγγίσεων, αναγκών και θέσεων των κρατών μελών. Σε αυτό το σημείο, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι ο πυρήνας κάθε μεταναστευτικής πολιτικής, δηλαδή η αρμοδιότητα του καθορισμού του όγκου των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών προκειμένου να αναζητήσουν εργασία, παραμένει στα κράτη-μέλη, βάσει της Συνθήκη της Λισαβώνας. Το γεγονός αυτό, επίσης, εμποδίζει τις συζητήσεις μεταξύ της Επιτροπής και των εταίρων χωρών στις διαπραγματεύσεις για τις Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας, καθώς η Επιτροπή δεν μπορεί να εγγυηθεί ότι τα κράτη μέλη θα προσφέρουν ευκαιρίες νόμιμης μετανάστευσης και συνεπώς, τη βάση πάνω στην οποία θα οικοδομηθούν οι δράσεις διασύνδεσης της μετανάστευσης με την ανάπτυξη των χωρών αυτών.

Ένα άλλο ζήτημα σε διεθνές επίπεδο, είναι ότι το γενικότερο πλαίσιο διεθνούς διακυβέρνησης, όπως έχει διαμορφωθεί, δεν φαίνεται ικανό να αντιμετωπίσει τις σύγχρονες προκλήσεις και να συνδέσει αποτελεσματικά την μετανάστευση, με την αντιμετώπιση της υπανάπτυξης στις αναπτυσσόμενες χώρες. Εκτός του ότι υπάρχει έλλειψη ενός ξεκάθαρα οράματος, υπάρχει αποσπασματικότητα και έλλειψη μιας ηγετικής θεσμικής αρχής, που να επιβλέπει την εφαρμογή από τα κράτη, των υποχρεώσεων υπό το όποιο «Διεθνές Μεταναστευτικό Δίκαιο», ενώ η αποτελεσματικότητα της διεθνούς διακυβέρνησης της μετανάστευσης περιορίζεται και από τον, κατά κύριο λόγο, μη δεσμευτικό χαρακτήρα του δικαίου αυτού.

Τέλος, οφείλουμε να έχουμε υπόψη, ότι παρά τις όποιες θετικές επιδράσεις των εμβασμάτων, της διασποράς και γενικά, της μετανάστευσης, για τα άτομα και τις χώρες, η μετανάστευση δεν μπορεί από μόνη της να απομακρύνει πιο δομικά εμπόδια στην ανάπτυξη²¹¹. Παρά την αναπτυξιακή δυναμική τους, οι μετανάστες ούτε μπορούν να

²¹¹ De Haas, H., 'Mobility and Human Development', *United Nations Development Programme, Human Development Report, Research Paper 2009/01, April 2009*

κατηγορηθούν για την έλλειψη ανάπτυξης, ούτε είναι σωστό να περιμένουμε από αυτούς να ενεργοποιήσουν την αναπτυξιακή διαδικασία σε, γενικώς, αρνητικά επενδυτικά περιβάλλοντα.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η διακυβέρνηση της μετανάστευσης φαίνεται ότι και στο μέλλον θα συνεχίσει να είναι περιοριστική και θα προσεγγίζεται υπό το πρίσμα του ελέγχου και της ασφάλειας. Αυτό είναι ιδιαίτερα ατυχές και μη λειτουργικό, καθώς στον κόσμο μας παρατηρείται όλο και μεγαλύτερη κινητικότητα, όχι μόνο από τον Νότο προς τον Βορρά, αλλά και μέσα στα πλαίσια του Νότου. Η κινητικότητα αυτή θα συνεχίσει να αυξάνεται και σε προσωρινή και σε μόνιμη βάση, καθώς οι άνθρωποι, υποβοηθούμενοι από τις ραγδαίες τεχνολογικές εξελίξεις στις επικοινωνίες και τις μεταφορές, οικοδομούν όλο και περισσότερους υπερεθνικούς δεσμούς σε κοινωνικό, οικονομικό και πολιτισμικό επίπεδο και μοιράζουν τον χρόνο τους σε περισσότερες από μία χώρες. Ωστόσο, αυτή η πραγματικότητα δεν αντικατοπτρίζεται στην παρούσα πολιτική για την μετανάστευση στις αναπτυγμένες χώρες. Ο αριθμός των θανάτων στην Μεσόγειο επισημαίνει το ανθρώπινο κόστος των υφιστάμενων δομών ελέγχου των συνόρων και την συνεχιζόμενη αποτυχία των κρατών να αναπτύξουν αποδεκτές πρακτικές διευκόλυνσης της νόμιμης μετανάστευσης, που θα περιόριζαν κατακόρυφα την ανάγκη των μεταναστών να καταφεύγουν σε διακινητές και σε επικίνδυνους διαύλους μετακίνησης και θα δημιουργούσαν τη βάση, πάνω στην οποία θα οικοδομηθούν πολιτικές που θα εκμεταλλεύονται τη μετανάστευση για την επιδίωξη αναπτυξιακών στόχων. Μια μετατόπιση προς μια προσέγγιση εντελώς ανοιχτών συνόρων, δεν είναι βέβαια ρεαλιστική, όμως υπάρχει πραγματικά η ανάγκη, τα κράτη να αναγνωρίσουν την πραγματικότητα της παγκόσμιας ενσωμάτωσης στο πλαίσιο της διαδικασίας της παγκοσμιοποίησης και τα όρια του ελέγχου στη μετανάστευση²¹². Η μετανάστευση δεν μπορεί να περιοριστεί, μπορεί όμως να διαχειριστεί σωστά.

Στο πλαίσιο αυτό, μια θετική εξέλιξη ήταν η έγκριση το 2015, της «Ατζέντας 2030 για την Βιώσιμη Ανάπτυξη»²¹³ και η δέσμευση όλων των κρατών, συμπεριλαμβανομένων των κρατών μελών της ΕΕ να «διευκολύνουν την ομαλή, ασφαλή, τακτική και υπεύθυνη μετανάστευση και κινητικότητα των ατόμων», μεταξύ άλλων, μέσω της εφαρμογής προγραμματισμένων και καλά σχεδιασμένων πολιτικών μετανάστευσης, που εξασφαλίζουν «πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ανθρώπινη μεταχείριση των μεταναστών, ανεξάρτητα από το είδος της μετανάστευσης». Η μετανάστευση και η ανθρώπινη κινητικότητα περιλαμβάνεται συνολικά σε τέσσερις από τους 17 SDGs, διορθώνοντας την

²¹² Βλ. Global Commission on International Migration (GCIM), όπ.π.

²¹³ United Nations (UN), Transforming Our World, The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1

προηγούμενη κατάσταση πλήρης απουσίας της μετανάστευσης από τους MDGs. Με την Ατζέντα 2030, οι ηγέτες του κόσμου υποσχέθηκαν ότι «κανείς δεν θα μείνει πίσω». Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τους άνδρες, γυναίκες και παιδιά μετανάστες. Η εφαρμογή της ατζέντας αυτής, θα είναι μια ευκαιρία να επαναδιατυπωθεί μια προσέγγιση της μετανάστευσης, βασισμένη στα δικαιώματα και στην συνοχή μεταξύ της εξωτερικής και μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ, με μακροπρόθεσμους αναπτυξιακούς στόχους.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

I) Βιβλία

- Betts, A., *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*, Cornell University Press, Ithaca, 2009
- Castles, S., De Haas, H., & Miller, M.J., *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Palgrave Macmillan, Hampshire, UK, 2013
- Collier, P., *Exodus: how migration is changing our world*, Oxford University Press, US, 2013
- De Haas, H., *Engaging Diasporas: How Governments and Development Agencies Can Support Diasporas*, International Migration Institute, University of Oxford, Oxfam Novib, 2006
- Faist, T., Fauser, M., Kivisto, P., *The Migration Development Nexus-A Transnational Perspective*, Palgrave Macmillan, UK, 2011
- Galbraith, J.K., *The Nature of Mass Poverty*, Harvard University Press, US, 1979
- Kivisto, P., Faist, T. *Beyond a Border: The Causes and Consequences of Contemporary Immigration*, Thousand Oaks: Pine Forge Press, CA, 2010
- Kunz, R., Lavenex, S., Panizzon, M., *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, London, Routledge, 2014
- Laursen, Finn., *Comparative Regional Integration: Theoretical Approaches*, Ashgate, London, 2003
- Legrain, P., *Immigrants: Your country needs them*, Princeton University Press, London, 2006
- Papademetriou, D.G., Martin, L., *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*, Greenwood Publishing Group, US, 1991
- Sahoo, S., Pattanaik, B.K., *Global Diasporas and Development: Socioeconomic, Cultural, and Policy Perspectives*, Springer, India, 2014
- Sen, A., *Development as freedom* (1st ed.), New York: Oxford University Press, 2009
- Triandafylidou, A., Gropas, R., *European immigration : a sourcebook*, 2nd Edition, (1st edition 2007), Aldershot: Ashgate, 2014

II) Άρθρα, Συμβολές σε Συλλογικούς Τόμους

- Aubarell, G., Zapata-Barrero, R., Aragall, X., 'New Directions of National Immigration Policies: The development of the external dimension and its relationship with the Euro-Mediterranean Process', *EuroMesco Paper*, (79), 1-19
- Barbé, E., Johansson-Nogués, E., 'The EU as a modest "force for good": The European Neighborhood Policy', *International Affairs*, 2008, 84 (1), 81-96
- Betts, A., 'Migration Governance: Alternative Futures', *IOM Background Paper*, WMR 2010
- Betts, A., 'Global Migration Governance – the Emergence of a New Debate', in *Global Migration Governance* (A. Betts, ed.), Oxford University Press, Oxford, 2011
- Carrera, S., Cassarino, J.P., et al., 'EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow?', *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, (87), January 2016

- Caviedes, A., 'European Integration and the Governance of Migration', *Journal of Contemporary European Research*, 2016, 12 (1)
- De Haas, H., 'Migration theory: Quo vadis?' *DEMIG*, Working Paper 100, University of Oxford, 2014
- De Haas, H., 'Migration and Development: A Theoretical Perspective', in *International Migration Review*, Spring 2010, 44 (1): 227-264
- De Haas, H., 'Mobility and Human Development', *United Nations Development Programme, Human Development Report*, Research Paper 2009/01, April 2009
- Duffield, M., 'The Liberal Way of Development and the Development–Security Impasse: Exploring the Global Life-chance Divide', *Security Dialogue*, February 2010, 41: 53-76
- European Confederation of Relief and Development NGOs, 'Cohrence for Migration and Secutiry and what about Development?' *CONCORD Policy Paper on Migration and development*, 2015
- Frigeri, D., Ferro, A., Financial Instruments for the Optimization of the role of remittances in development, *Centre for International Political Studies*, Policy Working Paper 23/2006, CeSPI, Rome, 2006
- Gamlen, A., 'Diaspora', in *Global Migration Governance* (A. Betts, ed.), Oxford University Press, Oxford, 2011
- Geddes, A., 'The Transformation of European Migration Governance', *KFG Working Paper* (56), Berlin, 2013
- Guiraudon, V., 'European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping', *Journal of Common Market Studies*, June 2000, 38 (2)
- Haddad, E., 'The External Dimension of EU Refugee Policy: A New Approach to Asylum?' *Government and Opposition*, 2008, 43 (2), 190-205
- Haizam Amirah F., Youngs, R., (eds.), 'The Euro-Mediterranean partnership : assessing the first decade', *Institute of International Relations, Perspectives*, (28), Madrid, 2007
- Hampshire J., 'European migration governance since the Lisbon treaty: introduction to the special issue', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42 (4), 2015
- Kaminsky, G. , Reinhart, C.M. and Vegh, C.A. , 'When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies', *NBER Macroeconomics Annual*, 2004, Vol. 19, 1-3
- Koslowski, R., 'Global mobility regimes', *Paper presented at the Global Mobility Regimes workshop*, Aspen Institute, New York, April 2009
- Lavenex, S., 'Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control.' *West European Politics*, 29 (2), 2006, 329–350
- Le Blanc, E., 'From the Barcelona Process to the Arab Spring: The Role of Emotions in the EU Migration Policy towards the Mediterranean Countries', *Helmut Kohl Institute for European Studies Working Paper*, (112), 2011
- Lewis, W. A., 'Economic Development with Unlimited Supplies of Labor', *The Manchester School*, Volume 22, Issue 2, May 1954, 139–191
- Lütterbeck, D., 'Policing Migration in the Mediterranean', *Mediterranean Politics* (11), 59-82
- Lyons, T. 'Diasporas and homeland conflict', in *Territoriality and Conflict in an Era of Globalization*, (Edited by Miles Kahler & Barbara F. Walter), 2006, 111-130
- Martin, M., 'Extension of Mobility Partnerships with Euro-Mediterranean Partners', *Institute for the Mediterranean IEMed*, Annual Yearbook 2012

- Monar, J., 'The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors, and Costs.' *Journal of Common Market Studies*, 39, 747–764
- Mudde, C., 'Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: So What?' *European Journal of Political Research*, 2013, 52 (1), 1–19.
- Olesen, H., 'Migration, return and development; An institutional perspective', in *International Migration*, 2002, 40 (5) 125–150
- Pascouau, Y., McLoughlin, S., 'EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy', *European Policy Centre*, (24), January 2012
- Reslow, N., 'The new politics of EU migration policy: analysing the decision-making process of the Mobility Partnerships', *Paper prepared for the multinational conference 'Migration: A World in Motion*, Maastricht University, Feb 2010
- Reslow, N., *The external dimension of EU Justice and Home Affairs: the role of third countries in EU migration policy*. Paper prepared for the 6th ECPR General Conference, Reykjavik, August 2011
- Reslow N., 'Explaining the development of EU migration policy: the case of the Mobility Partnerships', *Paper prepared for the fifth Pan-European Conference on EU Politics*, Portugal, June 2010
- Richard, H. Adams, Jr.; Page, J., 'International migration, remittances, and poverty in developing countries', *World Bank Policy Research Working Paper series*, no. WPS 3179, Washington, DC, 2003
- Ripoll Servent, A., and Trauner F., 'Do Supranational EU Institutions Make a Difference? EU Asylum Law Before and After Communitarization.', 2014, *Journal of European Public Policy*, 21 (8), 1142–1162
- Salomone, S., 'Remittances. Overview of the Existing Literature', *Florence School on Euro-Mediterranean Migration and Development Conference*, September 2006
- Shuval, J. T. 'Diaspora migration: Definitional ambiguities and a theoretical paradigm', *International Migration*, 2010, 38(5), 41–56
- Sterckx, S., 'The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy: Expanding Fortress Europe?', in J. Orbie (ed.), *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, 2008, 117–138
- Taylor, J. E., 'The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process', in *International Migration*, 1999, 37 (1): 63–83
- Teti, A. and Gervasio, G. 'The unbearable lightness of authoritarianism: lessons from the Arab uprisings', *Mediterranean Politics*, 16:2, 2011, 321–327
- Van Criekinge, T., 'The EU-Africa migration partnership: a case study of the EU's migration dialogue with Ghana and Senegal', in: *EUI Migration Working Group*, March 2010, European University Institute, Florence, Italy
- Van Hear, N., Sorensen, N.N., 'Migration-Development Nexus', in *International Migration*, 2002, 40 (5)
- Vasconcelos, P., 'Improving the Development Impact of Remittances', *UN Expert Group Meeting on International Migration and Development*, July 2005

III) Κείμενα Τεκμηρίωσης

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ένταξη στην εξωτερική πολιτική των θεμάτων που συνδέονται με τη μετανάστευση, [COM(2002) 703 τελικό της 3ης Δεκεμβρίου 2002]

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Η σχέση μετανάστευσης-ανάπτυξης: ορισμένες συγκεκριμένες κατευθύνσεις*, [COM(2005) 390 τελικό της 1.9.2005]

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Μέτρα προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης - Πρώτος απολογισμός μετά το HamptonCourt*, [COM(2005) 621 τελικό της 30.11.2005]

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Για την ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας*, [COM (2006) 726 της 4.12.2006]

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *σχετικά με την κυκλική μετανάστευση και τις εταιρικές σχέσεις κινητικότητας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τρίτων χωρών*, [COM(2007) 248 τελικό της 16ης Μαΐου 2007]

Ανακοίνωση της Επιτροπής, *Ευρώπη 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*, [COM(2010) 2020 τελικό της 3.3.2010]

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Διάλογος για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου*, [COM(2011) 292 τελικό της 24/05/2011]

Ανακοίνωση στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Η Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας*, [COM(2011) 743 τελικό της 18.11.2011]

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Διάλογος για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου*, [COM(2011) 292 τελικό της 24/05/2011]

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη: από τη θεωρία στην πράξη* [COM(2014) 154 τελικό της 11.3.2014]

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση*, [COM(2015) 240 τελικό της 13.5.2015]

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Αύξηση του αντίκτυπου της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ: ένα πρόγραμμα δράσης για αλλαγή*, [COM(2011) 637 τελικό της 13.10.2011]

Ευρωπαϊκή Ένωση, *Το Πρόγραμμα της Χάγης: Πώς θα ενισχυθεί ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 13 Δεκ. 2004, 2005/C 53/01

Ευρωπαϊκή Ένωση, *Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης: Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες* [Επίσημη Εφημερίδα C 115 της 4.5.2010]

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 610/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26 Ιουνίου 2013, *για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΕ) 562/2006*

Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States, [6139/13 ADD 1 REV 3, Brussels, 3 June 2013]

Κοινή Ανακοίνωση στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Εταιρική σχέση με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου για τη δημοκρατία και την κοινή ευημερία*, [COM(2011) 200 τελικό της 8.3.2011]

Κοινή Ανακοίνωση στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Μια νέα απάντηση σε μια γειτονιά που αλλάζει* [COM(2011) 303 τελικό της 25/05/2011]

Κοινή δήλωση του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την αναπτυξιακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Η ευρωπαϊκή συναίνεση*, [Επίσημη Εφημερίδα C 46 της 24.2.2006]

Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.*

Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Οδηγία 2004/114/ΕΚ του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2004, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία.*

Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Οδηγία 2005/71/ΕΚ του Συμβουλίου, της 12ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας.*

Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.*

Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Οδηγία 2009/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 2009, σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.*

Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Οδηγία 2009/50/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 2009, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης.*

Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Οδηγία 2011/98/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους υπηκόους τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους μέλους και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες που διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος.*

Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Οδηγία 2014/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την εποχιακή εργασία.*

Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Οδηγία 2014/66/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαΐου 2014, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταίρικής μετάθεσης.*

Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Συμπεράσματα Προεδρίας Συμβουλίου, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, 15-16 Οκτ. 1999*

Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Συμπεράσματα Προεδρίας Συμβουλίου, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, 21-22 Ιουνίου 2002*

Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Συμπεράσματα Προεδρίας Συμβουλίου, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 25 και 26 Ιουνίου 2015*

IV) Εκθέσεις – Αναφορές – Ειδικές Εκδόσεις

Eurostat, *Key EU Migratory Statistics, Population and social conditions*, (38), 2011

Global Forum for Migration and Development (GFMD), 'How can Circular migration and sustainable return serve as development tools?', in *Asia-Pacific Regional Preparatory Meeting to the Global Forum On Migration and Development (GFMD)*, Bangkok, 2010

Global Commission on International Migration (GCIM), *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Switzerland, 2005

International Centre for Migration Policy Development (ICMD) & European Centre for Development Policy Management (ECDPM), *Migration and Development Policies and Practices*, May 2013

IOM, *Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries: Challenges for Policymakers*, Migration research Series 26, 2006

IOM, *Towards Development-Friendly Migration Policies and Programmes: Some Concrete Examples from European Member States*, Conference on Migration and Development, Brussels, March 2006

OECD, *International Migration Outlook 2015*, OECD, 22 Sep 2015

United Nations Development Programme, *Overcoming barriers: Human mobility and development*, Human Development report, 2009

World Bank, *Global economic prospects 2006: economic implications of remittances and migration*, Global Economic Prospects and the Developing Countries (GEP), Washington, DC, World Bank, 2005

World Bank, *Global Development Finance- Striving for Stability in Development Finance*, Washington, DC, 2003

World Bank, *General Principles for International Remittance Services*, Committee on Payment and Settlement Systems, World Bank, January 2007

World Bank, *Enhancing the developmental effect of workers' remittances to developing countries*, Global Development Finance Report 2004

World Bank Group, *Migration and Remittances, Recent Developments and Outlook*, Migration and Development Brief 26, April 2016

V) Ηλεκτρονικές Πηγές

African Development Bank (AFD): <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/migration-and-development-initiative/afdb-migration-activities/> (τελευταία πρόσβαση 23/04/2016)

AfricanUnion (AU): <http://www.africaunionfoundation.org/index.php/en/latest-news/123-au-opens-institute-to-help-cut-remittance-costs> (τελευταία πρόσβαση 25/04/2016)

Barcelona declaration (Euro-Mediterranean Conference, 27-28/11/1995):
http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf (τελευταία πρόσβαση 15/04/2016)

European Commission, EACEA, Erasmus Mundus: http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/
(τελευταία πρόσβαση 19/04/2016)

European Commission, Economic and Financial Affairs:
http://ec.europa.eu/economy_finance/international/development_policy/remittance/index_en.htm (τελευταία πρόσβαση 01/02/2016)

European Commission, EuropeAid, Policy Coherence for Development:
https://ec.europa.eu/europeaid/policies/policy-coherence-development_en (τελευταία πρόσβαση 24/01/2016)

European Commission, EuropeAid, ENPI: http://ec.europa.eu/europeaid/funding/european-neighbourhood-and-partnership-instrument-enpi_en (τελευταία πρόσβαση 20/04/2016)

European Commission, EuropeAid, MEDA: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:r15006> (τελευταία πρόσβαση 20/04/2016)

European Commission, EuropeAid, Aeneas programme: https://ec.europa.eu/europeaid/aeneas-programme-programme-financial-and-technical-assistance-third-countries-area-migration-and_en
(τελευταία πρόσβαση 20/04/2016)

European Commission, EuropeAid, Migration & Asylum Thematic Programme:
https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/migration-and-asylum/migration-and-asylum/thematic-programme_en (τελευταία πρόσβαση 20/04/2016)

European Commission, Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (τελευταία πρόσβαση 27/01/2016)

European Commission, Eurostat, MEDSTAT: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/MEDSTAT_programme (τελευταία πρόσβαση 19/04/2016)

European Commission, Eurostat, ENP-SouthMED-HIMS: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-neighbourhood-policy/enp-south/med-hims> (τελευταία πρόσβαση 17/04/2016)

European Commission, Migration and Home Affairs: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/index_en.htm (τελευταία πρόσβαση 15/4/2016)

European Commission, Erasmus+: https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/individuals_en#tab-1-0 (τελευταία πρόσβαση 19/04/2016)

Euro-Mediterranean Association Agreements:
http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r14104_en.htm (τελευταία πρόσβαση 16/04/2016)

EU Neighbourhood Info Center, Al Idrisi II: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=683&id_type=10
(τελευταία πρόσβαση 19/04/2016)

EU Neighbourhood Info Center, EMMAG: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=717&id_type=10
(τελευταία πρόσβαση 19/04/2016)

EU Neighbourhood Info Center, Euro-Mediterranean University of Fez http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=758&id_type=10 (τελευταία πρόσβαση 19/04/2016)

EU Neighbourhood Info Center, EURO-MED MIGRATION: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=391&id_type=10 (τελευταία πρόσβαση 17/04/2016)

EU Neighbourhood Info Center, HOMERe: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=795&id_type=10 (τελευταία πρόσβαση 19/04/2016)

EU Neighbourhood Info Center, MEDSTAT: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=305&id_type=10 (τελευταία πρόσβαση 17/04/2016)

European Neighborhood Policy (ENP): www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html (τελευταία πρόσβαση 17/04/2016)

FRONTEX: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/governance-documents/2015> (τελευταία πρόσβαση 01/05/2016)

Global Forum for Migration & Development (GFMD), TOKTEN Programme: <http://www.gfmd.org/pfp/ppd/137>(τελευταία πρόσβαση 23/04/2016)

Global Forum for Migration & Development (GFMD), Universal Postal Union: <http://www.gfmd.org/pfp/ppd/391>(τελευταία πρόσβαση 23/04/2016)

Global Migration Group (GMG): <http://www.globalmigrationgroup.org/gmg-members> (τελευταία πρόσβαση 05/04/2016)

Hudson Institute: <http://www.hudson.org/research/8636-the-index-of-global-philanthropy-and-remittances-2010> (τελευταία πρόσβαση 07/03/2016)

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), MME Dialogue: <http://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/mme/> (τελευταία πρόσβαση 25/04/2016)

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Rabat Process: <http://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/rabat-process/> (τελευταία πρόσβαση 25/04/2016)

International Fund for Agricultural Development (IFAD), African Postal Financial Services Initiative: <https://www.ifad.org/documents/10180/ee7f3d2f-7252-4193-8333-3f501f35c2e0> (τελευταία πρόσβαση 24/04/2016)

International Organization for Migration (IOM): http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_and_remittances.pdf (τελευταία πρόσβαση 30/01/2016)

International Organization for Migration (IOM), MEDMA: <http://www.belgium.iom.int/index.php/en/projects/medma-2> (τελευταία πρόσβαση 23/04/2016)

International Organization for Migration (IOM), MIDA: <http://www.iom.int/mida> (τελευταία πρόσβαση 23/04/2016)

International Organization for Migration (IOM), MTM Dialogue: <http://www.iom.int/mtm> (τελευταία πρόσβαση 23/04/2016)

Joint Migration and Development Initiative (JMIDI), Migration for Development: <http://www.migration4development.org/en/about/about-jmidi> (τελευταία πρόσβαση 24/04/2016)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): <http://www.oecd.org/dev/migration-development/ippmd.htm> (τελευταία πρόσβαση 24/04/2016)

Rome Declaration and Rome Programme of Action: http://processusderabat.net/web/uploads/cms/EN-Rome_Declaration_&_Programme.pdf (τελευταία πρόσβαση 25/04/2016)

Σύμβαση για τη Προστασία των Δικαιωμάτων των Οικονομικών Μεταναστών και των Μελών των Οικογενειών τους: <http://docplayer.gr/234887-Diethnis-symvasi-gia-tin-prostasia-ton-dikaionaton-ton-metanaston-ergazomenon-kai-ton-melon-ton-oikogeneion-toys.html> (τελευταία πρόσβαση 24/01/2016)

Σύμβαση της 28.4.1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ba8779b2> (20/03/2016)

Συμφωνία ΑΚΕ-ΕΕ του Κοτονού: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Ar12101> (τελευταία πρόσβαση 25/04/2016)

Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (τελευταία πρόσβαση 23/01/2016)

United Nations (UN), Department of Economic and Social Affairs, Population Division: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationWallChart2015.pdf> (τελευταία πρόσβαση 27/01/2016)

United Nations Millennium Summit: http://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml (τελευταία πρόσβαση 02/04/2016)

United Nations (UN), Transforming Our World, The 2030 Agenda for Sustainable Development: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf> (τελευταία πρόσβαση 05/05/2016)

Valletta Declaration and Action Plan: <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/> (τελευταία πρόσβαση 25/04/2016)

World Bank/Forecasts: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/10/22/world-bank-forecasts-a-slowdown-in-migrant-remittances-in-2015> (τελευταία πρόσβαση 01/02/2016)

World Bank / Indicators: <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TOTL.IN/countries/1W-XO?display=graph> (τελευταία πρόσβαση 30/01/2016)