

Transferabilitatea lecțiilor învățate în politicile publice referitoare la migrație în era mobilității

Coordonatele care vor fi urmărite în cadrul cercetării propuse vizează dezvoltarea capacității statelor de origine de a reține sau de a atrage reîntoarcerea forței de muncă calificată. Direcționarea atenției către această dimensiune este încurajată de concluziile unor lucrări (World Bank, 2006) care evidențiază că „statele de origine afectate de emigrarea forței de muncă calificată au dificultăți în gestionarea acestei probleme”, dar și de inițiativa comună a Comisiei Europene și a Centrului OECD pentru dezvoltare (proiectul IPPMD), lansată, încă din 2013, prin care s-a subliniat importanța integrării migrației în strategiile de dezvoltare și necesitatea creșterii coerenței politicilor sectoriale.

În literatura de specialitate privind migrația pot fi identificate mai multe tipuri de analize. O primă categorie (Brettell & Hollifield, 2000) analizează problematica imigrării și a țării de destinație, concentrându-se pe aspecte precum politicile care restricționează/„controlează” migrația sau pe practicile prin care imigranții își apropie experiența migrației în țara de destinație. Un alt tip de analize se centrează pe perspectiva țării de origine asupra migrației și vizează fie transnaționalismul (Levitt & De la Dehesa, 2003), fie consecințele cetățeniei multiple și a participării politice (Østergaard-Nielsen, 2003; Bauböck, 2010), fie impactul banilor transmiși de imigranți în țara de origine (Ratha, 2005) au acordat o atenție specială acestei perspective. Printre altele, aceste analize au subliniat că implicarea statului de origine poate rezolva problema brain drain-ului. Prin urmare, se observă că acest corpus de doctrină încearcă să ofere o analiză a măsurilor legitime de combatere a fenomenului de brain drain de către statele cu valori democrat libere comune (Pevnick, 2016; Ypi, 2016; Donoso & Mancilla, 2017; Toit, 2017). Mai mult, deși există o serie de studii care evidențiază impactul pozitiv și negativ al migrației asupra dezvoltării, motivele pentru care decidenții de politici publice ar trebuie să integreze migrația în planificarea dezvoltării rămân puțin explorate. Includerea migrației, însă, pe Agenda pentru Dezvoltare Sustenabilă 2030 re-confirmă relația dintre cele două fenomene și arată că aceasta rămâne o provocare pentru decidenții de politici publice, iar situația emigranților și a diasporei sunt percepute ca un eșec al guvernării, mai ales atunci când, analizând inter-sectorialitatea politicilor publice se observă că, unele state în curs de dezvoltare sau mai puțin dezvoltate suportă costurile pentru pregătirea specialiștilor în diferite domenii, dar nu internalizează și beneficiile directe, acestea fiind primite de state mai dezvoltate.

Astfel, chiar dacă procesul politicilor publice este specific fiecărui stat, întrebările cu privire la „configurarea” politicilor publice transcend granițele statelor, facilitând astfel transferabilitatea bunelor practici. Prin urmare, o provocare atât pentru teoreticieni, cât și pentru practicieni este determinarea relevanței și calității lecțiilor învățate, ținând seama de faptul că, în primul rând,

statele au diferite modalități de elaborare a politicilor în funcție de experiențele lor din domeniul emigrației; diaspora este analizată, adesea, ca un actor resursă pentru dezvoltarea statelor prin diversitatea contribuțiilor sale (Cohen, 2017) și folosită strategic în momente electorale.

Cercetarea propusă caută să identifice bune practici și să analizeze transferabilitatea acestora practicii românești de elaborare a politicilor publice, ținând seama și de faptul că printre cele 15 state cu cea mai mare diaspora și cu politici de încurajare a cetățenilor să se întoarcă, se numără și România (UN, 2017). În acest sens, rezultatele cercetării vor aduce o contribuție la studiile comparative, introducând România pe lista studiilor de caz destinate statelor membre UE, iar întrebările de cercetare sunt construite pornind de la concluziile studiilor lui Rose (1993) privind experimentele referitoare la lecțiile învățate și ale lui Dolowitz și Marsh (1996; 2000; 2017). Prin urmare, acestea includ circumstanțele în care lecțiile sunt învățate și nivelul de transfer (ce a declanșat transferul?, ce a fost transferat?, ce s-a obținut în urma transferului?). Obiectivul general al acestui proiect de cercetare este realizarea unei analize asupra procesului de transfer a politicilor publice referitoare la migrație, în particular cele privitoare la emigrarea forței de muncă calificată, respectiv întoarcerea și reintegrarea, particularizând pentru cazul României și al diasporei românești. Realizarea acestui obiectiv se va urmări prin următoarele obiective specifice:

- construirea unui cadru metodologic și analitic menit să faciliteze identificarea unor cazuri de bună practică și să permită analiza procesului de transferabilitate a lecțiilor dintr-un sistem în altul;
- analiza caracteristicilor procesului de învățare și transfer a politicilor publice pentru înțelegerea factorilor care facilitează sau inhibă transferul;
- analiza conținutului/obiectivelor unor politici publice privind emigrarea forței de muncă calificată, respectiv atragerea acesteia în țara de origine și reintegrarea ei, cu o particularizare asupra cazului diasporei românești.

Din punct de vedere metodologic, cercetarea propusă în cadrul acestui proiect este inspirată de afirmația lui Fritz Scharpf (1978) potrivit căreia „combinarea diferitelor perspective poate îmbunătăți cadrul analitic pentru descrierea și evaluarea fenomenului studiat”, făcând apel la două metodologii de cercetare interșanjabile. Prima se încadrează în aria studiilor transferului de politici publice, fiind tributara definiției clasice oferită de Dolowitz și Marsh (2000) conceptului, potrivit căreia „transferul de politici publice este procesul prin care cunoștințele despre elaborarea politicilor, organizare administrativă, instituții și idei dintr-un sistem politic (prezent sau trecut) sunt folosite pentru elaborarea politicilor, organizarea administrativă, stabilirea unor instituții și idei într-un alt sistem politic”. Cu toate acestea, prin transferabilitatea lecțiilor învățate sau a bunelor practici, proiectul nu abordează copierea unor politici publice din domeniul migrației, dintr-un sistem A și translatarea lor într-un sistem B, ci adaptarea acestora contextului, sistemului B și

necesității decidentului de politici publice. Cea de-a doua metodologie este analiza politicilor publice, mai precis analiza comparativă a politicilor publice (Dogaru, 2019), care va fi utilizată în filosofia noilor perspective, și anume de a se insista mai puțin pe diferențele dintre sisteme, și de a accentua mai mult modalitatea în care aceste diferențe facilitează înțelegere mai bună a fenomenului (Hadjiisky et al. 2017; Porto de Oliveira & Pimenta de Faria 2017; Pal & Porto de Oliveira 2018; Dolowitz 2017; Stone 2017). Așadar, cercetarea propusă va analiza o serie largă de politici publice referitoare la migrație din diferite state membre UE.

Prin urmare, cadrul metodologic pentru realizarea obiectivelor propuse este inspirat de recomandările din studiile transferului de politici publice și adaptat studierii politicilor referitoare la migrație (cele două dimensiuni, emigrarea, întoarcerea și reintegrarea). În procesul de adaptare au fost avuți în vedere pașii metodologici propuși în exemplul oferit de Colomb (2007) pentru studiul și evaluarea învățării și schimbării politicilor în programele de cooperare transnațională în domeniul dezvoltării și planificării teritoriale și mecanismul denumit „*policy transfer continuum*”.

De altfel analiza propusă în cadrul acestui proiect nu este o analiză normativă prin care să se urmărească determinarea a ceea ce ar trebui sau ar putea să fie inclus de către statul de origine în politicile sale referitoare la migrație, ci o analiză pozitivă/descriptivă a ceea ce este/a ceea ce face statul, centrând interpretarea pe abordarea transferului de politici publice (adică dacă este rezultatul procesului de învățare și transfer din alte state). De altfel, statele își elaborează politicile publice influențate de contextele internaționale, europene, regionale etc. (Dogaru, 2019) - Uniunea Europeană fiind unul dintre aceste contexte, iar între politicile sectoriale și cel privind migrația există o relație biunivocă.

Bibliografie selectivă

- Bauböck, R. (2010). Studying citizenship constellations. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(5), 847-859.
- Brettell, C. & Hollifield, J. F. (2000). *Migration theory: Talking across disciplines*. London: Routledge.
- Cohen, N. (2017). Diaspora strategies: Actors, members, and spaces. *Geography Compass*, 11(3).
- Colomb, C. (2007). The Added Value of Transnational Cooperation: Towards a New Framework for Evaluating Learning and Policy Change. *Planning Practice and Research*, 22(3), 347-372.
- Dogaru (Cruceanu), T.-C. (2019). The comparative method for policy studies: the thorny aspects, *Holistica Journal*, 10(1), 56-67.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (1996). Who learns from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44 (2), 343-357.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role in policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13 (1), 5-24.

- Dolowitz, D. (2017). Transfer and Learning: One Coin Two Elements. *Novos Estudos*, 36(1), 35-56.
- Donoso, A. & Mancilla, A. (2017). Doctors with Borders? An Authority-Based Approach to the Brain Drain. *South African Journal of Philosophy*, 36 (1), 69-77
- Hadjiisky, M., Pal, L. & Walker, C. (2017). *The Micro-Dynamics and Macro-Effects of Policy Transfers: Beg, Borrow, Steal or Swallow?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Levitt, P. & De la Dehesa, R. (2003). Transnational migration and the redefinition of the state: Variations and explanations. *Ethnic and racial studies*, 26(4), 587-611.
- Østergaard-Nielsen, E. (2003). *International migration and sending countries: Perceptions, policies and transnational relations*. UK: Palgrave Macmillan
- Pal, L. & Porto de Oliveira, O. (2018). New Frontiers and Directions in Policy Transfer, Diffusion and Circulation Research: Agents, Spaces, Resistance, and Translations. *Brazilian Journal of Public Administration*, 52(2), 199-220.
- Pevnick, R. (2016). Brain Drain and Compulsory Service Programs, *Ethics & Global Politics*, 9(1).
- Porto de Oliveira, O. & Pimenta de Faria, C. (2017). Policy Transfer, Diffusion and Circulation. Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. *Novos Estudos*, 36(3), 13-32.
- Ratha, D. (2005). *Workers' remittances: An important and stable source of external development finance* http://repository.stcloudstate.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=econ_seminars
- Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Scharpf, F. W. (1978). *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*. in Hanf, K. & Scharpf, F. W. (eds.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage Publications
- Stone, D. (2017). Understanding the Transfer of Policy Failure: Bricolage, Experimentalism and Translation. *Policy & Politics*, 45(1), 55-70.
- Toit, L. du. (2017). Debating Brain Drain: Three Objections That Complicate the Picture. *South African Journal of Philosophy*, 36(1), 58-68.
- United Nations (UN), Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *International Migration Policies: Data Booklet (ST/ESA/ SER.A/395)*.
- Ypi, L. (2016). Sharing the Burdens of the Brain Drain. *Moral Philosophy and Politics*, 3(1)
- World Bank. (2006). *The Policy Challenges of Migration: The Origin Countries' Perspective*, http://documents.worldbank.org/curated/en/507301468142196936/841401968_20051031901564_4/additional/343200GEP02006.pdf